



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Michala Bobka a soudkyň Kateřiny Štěpánové a Lenky Kaniové ve věci žalobkyně: **LBnet, s. r. o.**, se sídlem Ruprechtická 765/73, Liberec, zastoupena JUDr. Bc. Milanem Čmelíkem, advokátem se sídlem Lidická 405/3, Jablonec nad Nisou, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 25. 5. 2021, č. j. ČTÚ-45 742/2020-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2023, č. j. 6 A 112/2021 - 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč do rukou jeho zástupce JUDr. Bc. Milana Čmelíka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Český telekomunikační úřad jako správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 24. 7. 2020 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle ustanovení § 118 odst. 1 písm. d) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“). Přestupku se, zjednodušeně řečeno, dopustila tím, že svá vysílací rádiová zařízení provozovala na kmitočtech, pro jejichž využívání bylo zapotřebí individuálního oprávnění (ve smyslu § 17 odst. 1 tohoto zákona), neboť je nebylo možno využívat na základě oprávnění všeobecného (podle § 9 zákona o elektronických komunikacích), aniž by však takovýmto individuálním oprávněním disponovala. Za přestupek jí byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí rozkladem, o němž předsedkyně žalovaného rozhodla dne 25. 5. 2021. Nepřisvědčila námitkám procesního charakteru, neshledala porušení zásady *in dubio pro reo* a materiální pravdy, neztotožnila se ani s argumentací likvidačním charakterem uložené sankce; rovněž nepřihlédla k poukazu žalobkyně na to, že po spáchání přestupku (konkrétně dne 15. 1. 2020) vstoupila v platnost novela všeobecného oprávnění, podle které by již mohla dotčená zařízení pracovat bez individuálního oprávnění, tedy „legálně“; nedošlo tedy k žádné škodě či rušení.

[3] Žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) s žalobou uspěla.

[4] Městský soud upozornil na to, že v době spáchání přestupku (ve dnech 23. 7. 2019, 27. 8. 2019 a 2. 9. 2019) byla účinná všeobecná oprávnění č. VO-R/10/01.2019-1 (týkající se využívání rádiových kmitočtů a k provozování zařízení krátkého dosahu) a 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), v nichž nebyla zakotvena norma ČSN, která figuruje v prohlášení o shodě zařízení provozovaných žalobkyní. Tato norma se objevila až v pozdějších všeobecných oprávněních, která nabyla účinnosti dne 15. 1. 2020 (všeobecné oprávnění č. VO-R/10/12.2019-9 nahrazující všeobecné oprávnění č. VO-R/10/01.2019-1; a všeobecné oprávnění č. VO-R/12/12.2019-10 nahrazující všeobecné oprávnění a č. VO-R/12/09.2010-12). Městský soud proto zohlednil *příkaz retroaktivity ve prospěch pachatele*, a to i v případě všeobecného oprávnění Českého telekomunikačního úřadu (dále též i „ČTÚ“), které má povahu opatření obecné povahy.

[5] Městský soud dovodil, že i později vydané opatření obecné povahy je součástí právního řádu, lze je zařadit pod pojem „právní úprava“ a ve vztahu k přestupkové odpovědnosti pachatele je lze posuzovat optikou, zda je pro pachatele příznivější. Nová „právní úprava“, tedy všeobecná oprávnění ČTÚ účinná od 15. 1. 2020, byla bezpochyby pro žalobkyni příznivější, neboť obsahovala normu ČSN, na jejímž základě žalobkyně provozovala jí vlastněná vysílací zařízení. Žalovaný dle soudu pochybil, pokud tuto skutečnost nezohlednil, neboť mu z povahy věci musela být známa.

II. Kasační řízení

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[7] Rozsudek považuje za nezákonný, neboť městský soud nesprávně aplikoval zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Nelze ji aplikovat na opatření obecné povahy.

[8] Opatření obecné povahy má za pouhou „technikálii“, která měla uvést do praxe společenské hodnoty vtělené do zákona. Městský soud opatření obecné povahy chybně postavil na roveň zákona. Jeho závěr nebyl ani blíže podložen, a proto je nepřezkoumatelný. Stěžovatel dále obecně pojednává o institutu opatření obecné povahy a má za to, že jej nelze podřadit pod pojem právní úprava.

pokračování

[9] Stěžovatel poukazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 As 208/2016 - 35, v němž soud konstatoval, že pravidlo přednosti příznivější právní úpravy nelze aplikovat na případy, v nichž zákonodárce nebo správní orgán předem, tedy již při prvotním stanovení určité povinnosti, vymezil její rozsah cíleně pro určité konkrétní období, zatímco pro jiné období jí nestanovil vůbec nebo její rozsah vymezil odlišně.

[10] Stěžovatel připomíná, že všeobecné oprávnění podle § 9 zákona o elektronických komunikacích bylo zakotveno za účelem nahrazení méně pružného licenčního systému. Není pochyb o tom, že udělení, zánik či změna licence by pro pachatele přestupku či držitele licence nepředstavovala příznivější zákon ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Stěžovateli není zřejmé, proč by za příznivější zákon mělo být považováno vydání všeobecného oprávnění, jakožto institutu, který plní totožnou funkci jako licence. To, že je nová regulace v některých ohledem mírnější a nově umožňuje provozovat určitá zařízení na frekvencích, které dříve byly pro taková zařízení zapovězeny, neznamená, že dřívější regulace byla zbytečná a že pominul zájem společnosti na vyšší úrovni regulace v předchozím období.

[11] Je výsadou zákonodárce stanovit skutkové podstaty přestupků, jakož i případně dodatečně „zlegalizovat“ prostřednictvím legislativního aktu jednání naplňující znaky přestupku. Správnímu orgánu to ovšem v rámci vydání opatření obecné povahy nepřísluší.

[12] V praxi by závěry městského soudu vedly k absurdním závěrům, což dokládá na příkladu dopravních značek, které jsou rovněž opatřením obecné povahy.

[13] Stěžovatel zdůrazňuje, že nové všeobecné oprávnění neznamená, že porušení dřívějších pravidel pozbylo škodlivosti. Není rozhodné, zda byl následně „zlegalizován“ provoz určitého typu zařízení na určitých kmitočtech, ale zda byl „zlegalizován“ provoz zařízení bez patřičného oprávnění uděleného stěžovatelem. Pokud by provozovatelé zařízení dotčené pásmo využívali bez patřičného povolení ještě před jeho uvolněním, mohlo by docházet ke škodlivým interferencím. Skutková podstata postihující provoz zařízení bez patřičného oprávnění zůstala nezměněna. To, že se vydáním nového všeobecného oprávnění změnila dílčí pravidla pro využívání některých rádiových kmitočtů, na tom nic nemění.

[14] Stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku.

[15] Žalobkyně poukázala na rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019 - 40. Připomíná, že aplikaci příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele musí orgán podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení upravující přestupek, celkový výsledek posoudit a podle tohoto rozhodnout, zda pozdější právní úprava je pro pachatele příznivější. Tak postupoval i městský soud. Vzal v potaz všechna relevantní ustanovení upravující přestupek, tedy i pozdější všeobecná oprávnění, a správně dovodil, že pozdější právní úprava je pro pachatele příznivější.

[16] Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

III. Právní hodnocení

[17] NSS při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodností kasační stížnosti se soud zabýval v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost **není** důvodná.

[19] NSS pro přehlednost předesílá, že zákon o elektronických komunikacích předpokládá výkon komunikačních činností buď na základě tzv. všeobecného oprávnění, které je opatřením obecné povahy (§ 9 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích), nebo na základě individuálního oprávnění (dle § 17 odst. 1 citovaného zákona), a to v případě rádiových kmitočtů, které nelze využívat na základě oprávnění všeobecného. Jinými slovy, rádiové kmitočty lze zásadně využívat pouze na základě a v souladu s podmínkami všeobecného oprávnění (opatření obecné povahy), s výjimkou taxativně vymezených případů, kdy je nutné využívat kmitočty na základě individuálního oprávnění (individuální správní akt).

[20] Dle důvodové zprávy k zákonu o elektronických komunikacích zákonodárce tento přístup zvolil v souladu s evropským regulačním rámcem v elektronických komunikacích a odráží princip vyplývající z článku 5 odst. 1 autorizační směrnice [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. 3. 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací, která byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. 12. 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace]. Dle těchto předpisů členské státy mají usnadnit využívání rádiových kmitočtů v rámci obecných oprávnění, tj. principu znamenajícího prioritu využívání rádiových kmitočtů zásadně na základě a za podmínek všeobecného oprávnění a pouze v odůvodněných případech na základě individuálního oprávnění vydaného regulačním úřadem na žádost.

[21] Ustanovení § 9 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích ČTÚ *zmocňuje* vydat všeobecné oprávnění k zajišťování sítí elektronických komunikací a přiřazených prostředků, k poskytování služeb elektronických komunikací, k provozování přístrojů a k využívání rádiových kmitočtů, pro které není třeba udělit individuální oprávnění k využívání rádiových kmitočtů. Ustanovení § 10 odst. 1 písm. m) téhož zákona v rozhodném znění ČTÚ *opravňuje* k tomu, aby všeobecným oprávněním stanovil konkrétní podmínky týkající se využívání rádiových kmitočtů s ohledem na účelné využívání rádiového spektra a zabránění škodlivé interferenci. Jedná se o taxativní vymezení podmínek, které je ČTÚ oprávněn upravit ve všeobecném oprávnění; zajišťuje transparentnost a brání nadměrnému zatížení operátorů a poskytovatelů služeb povinnostmi, které nejsou nezbytné k zabezpečení kvality jejich činností nebo ochrany veřejného zájmu. Okruh podmínek stanovených ve všeobecném oprávnění zajišťuje jednotnou úpravu vykonávání činností na území členských států Evropské unie. Úřad takto *doplňuje* podmínky, které již nejsou stanoveny zákonem či prováděcím právním předpisem.

pokračování

[22] Skutková podstata, kterou měla žalobkyně svým jednáním dle stěžovatele naplnit, je v § 118 odst. 1 písm. d) citovaného zákona vymezena takto: „*Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že využívá rádiové kmitočty, pro jejichž využívání je třeba oprávnění k využívání rádiových kmitočtů podle § 17 odst. 1, bez tohoto oprávnění.*“. Z jazykového i logického výkladu je jednoznačné, že povinnost disponovat oprávněním je propojená s vymezením, rozsahem a podmínkami všeobecných oprávnění.

[23] Ze samotného textu § 9 zákona o elektronických komunikacích plyne, že zákonodárce pro stanovení podrobnějších podmínek výkonu komunikační činnosti v mezích zákona zvolil formu opatření obecné povahy. Učinil tak vzhledem k technickému charakteru odvětví elektronických komunikací, které stanovuje řadu často technicky podmíněných pravidel pro chování subjektů a vyžaduje jejich relativně časté úpravy. Opatření obecné povahy umožňuje pružnější reagenci na vývoj v odvětví. ČTÚ může stanovit takové podmínky výslovně jen pro oblast veřejných služeb a sítí a dále v *případě kmitočtů, které není nutné přidělovat individuálně*. Zvolená forma právního aktu, tedy vydávání všeobecného oprávnění, odstraňuje dřívější bariéru vstupu nových soutěžitelů na trh, která spočívala v potřebě získat licenci na určené služby.

[24] Úprava právního institutu opatření obecné povahy ve správním řádu je obecná a má pouze procesní povahu. Opatření obecné povahy konstatuje (nedefinuje). Podle části šesté správního řádu postupují správní orgány, pokud jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není předpisem ani rozhodnutím (§ 171 správního řádu). Ponechává tedy na zvláštních zákonech, jakým je například zákon o elektronických komunikacích, aby podle povahy věci stanovily, v jakých případech a za jakých podmínek se *k provedení zákona použije opatření obecné povahy namísto prováděcího předpisu nebo rozhodnutí* (srov. Vaníček, Z., Mates, P. a Nielsen, T.: Zákon o elektronických komunikacích. Komentář. 2. aktual. a doplněné vyd. Linde Praha. Praha. 2014).

[25] Lze takto shrnout, že zmocnění ČTÚ vydávat opatření obecné povahy k provedení zákona o elektronických komunikacích odpovídá charakteru regulace, kterou je třeba v oblasti elektronických komunikací provádět pružně. Opatření jsou závazná pro okruh adresátů v nich (obecně) stanovených a ČTÚ je může vydat pouze v případech, kdy je k tomu výslovně zmocněn zákonem. Adresáty opatření obecné povahy vydávaných podle zákona o elektronických komunikacích jsou všechny právnické a fyzické osoby, které vykonávají komunikační činnosti, tedy poskytují služby elektronických komunikací, zajišťují síť nebo provozují přístroje.

[26] Stěžejní otázka ve věci je posouzení, zda je možno zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele přestupku podle čl. 40 odst. 6 Listiny (*trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější*), kteréžto pravidlo je promítnuto i do § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich upravujícího správní trestání (*odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější*), vztáhnout i na situaci, kdy ke změně právní úpravy, která se stala pro pachatele příznivější, došlo prostřednictvím právního aktu přijatého ve formě opatření obecné povahy.

[27] NSS připomíná, že trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tom smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu; mezi ně přitom patří i zmiňovaný čl. 40 odst. 6 Listiny (srovnej rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, č. 461/2005 Sb.). K výkladu tohoto pravidla ve správním soudnictví se vyjádřil rozšířený senát usnesením ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, takto: *„Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“* Na citovaný rozsudek navázal NSS v rozsudku ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019 - 40, a uzavřel, že *„orgán, který posuzuje, zda se použije zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, musí podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení upravující přestupek, celkový výsledek posoudit a podle toho rozhodnout, zda je pozdější právní úprava pro pachatele příznivější. Pokud se nová právní úprava stane účinnou až poté, co rozhodnutí správního orgánu předtím nabyla právní moci, musí v řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí tuto úvahu v plném rozsahu učinit krajský soud, i pokud bude muset posoudit určitý aspekt, který dřívější právní úprava nestanovila“*.

[28] Podle Legislativních pravidel vlády smí být prováděcí předpisy vydávány jen na základě výslovného zmocnění zákonem a smí obsahovat jen takové právní normy, které odpovídají zákonnému zmocnění. Jde o zpřísnění zásady *secundum et intra legem*, tzn. podle zákona a v souladu s ním. Podle přísnějšího výkladu, v souladu s Ústavou, by vyhláška vůbec neměla obsahovat právní normy v úzkém smyslu slova, ale pouze upřesňovat význam právních norem obsažených v zásadě přímo v zákoně.

[29] V nynější věci je skutková podstata přestupku dle §118 odst. 1 písm. d) zákona o elektronických komunikacích odkazující právní normou. Její konkrétní znaky jsou dotvořeny opatřením obecné povahy. Samotná skutková podstata přestupku v zákoně totiž není dostatečně konkrétní na to, aby bylo možné podle ní kvalifikovat určité jednání jako přestupek.

[30] Dle NSS není podstatné, zda rádiové kmitočty, které využívala žalobkyně při provozu svých zařízení, resp. norma ČSN, na jejímž základě žalobkyně provozovala jí vlastněná vysílací zařízení, byly součástí zákona či prováděcího právního předpisu, zde opatření obecné povahy. Užitou metodu regulace, tedy konkretizaci skutkové podstaty v prováděcím právním předpise, zákon nevylučuje. Již výše bylo vysvětleno, že zákonodárce za určitých podmínek umožnil ustanovení zákona o elektronických komunikacích provést formou opatření obecné povahy, a to pro jejich schopnost pružněji reagovat na časté a četné změny v regulovaném odvětví (mnohdy technického charakteru). Platí sice, že skutkové podstaty přestupků musí být stanoveny zákonem, není ovšem vyloučeno, aby jejich znaky byly konkretizovány i jiným pramenem práva (srov. Mates, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*, 4. vydání, Praha 2008, s. 139., *„Skutkové podstaty správních deliktů musí být upraveny zákonem, nikoli předpisem nižší právní síly; to nevylučuje, že některé znaky skutkové*

pokračování

podstaty mohou být konkretizovány prováděcím právním předpisem, event. též dalšími formami činnosti správního orgánu.“).

[31] Metoda právní regulace umožňující upřesnit zákonnou normu obsahující skutkovou podstatu trestného činu, resp. přestupku, je poměrně běžná. Nařízení vlády například stanoví, které látky se považují za návykové v případě „drogových“ trestných činů, ale právní důsledky tohoto zařazení stanoví přímo trestní zákoník.

[32] Uvedené lze názorně demonstrovat i na příkladu nedávné pandemické situace a jejího vlivu na naplnění znaků skutkové podstaty trestných činů šíření nakažlivé nemoci (dle § 152 a 153 trestního zákoníku). Na seznam v příloze č. 1 k nařízení vlády č. 453/2009 Sb. ze dne 7. 12. 2009, kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci, nakažlivé nemoci zvířat, nakažlivé nemoci rostlin a škůdce užitkových rostlin, přibylo s účinností od 13. 3. 2020 onemocnění „koronavirus SARS-CoV-2“. Jeho šíření se tak stalo trestným činem. Na následný vývoj situace reagovala vláda nařízením ze dne 5. 4. 2023, č. 101/2023 Sb., jímž onemocnění „COVID-19“ ze seznamu s účinností od 20. 4. 2023 vypustila. Na místě bylo vedena trestní stíhání zastavit z důvodu zániku trestnosti [srov. § 172 odst. 1 písm. b) trestního řádu], resp. obžalovaného zprostit obžaloby [dle § 226 písm. b) trestního řádu], neboť skutek již nebyl trestným činem. Pro ilustraci lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 5. 2023, sp. zn. 8 Tdo 378/2023, v němž soud konstatoval, že z hlediska trestní odpovědnosti pachatele za trestný čin podle § 152 trestního zákoníku je podstatné nejen to, aby nemoc, o jejíž šíření jde, byla do seznamu nakažlivých nemocí zapsána v době jeho jednání; pro případ, že byla později z tohoto seznamu vyškrtuta, je třeba uvedené změny posuzovat podle zásad vymezených v § 2 odst. 1 trestního zákoníku o časové působnosti zákonů. Nejvyšší soud v posuzovaném případě shledal, že onemocnění COVID-19 bylo v době jednání obviněného v uvedeném smyslu nakažlivou nemocí, protože obviněný čin spáchal dne 30. 11. 2021, tj. v době nařízení vlády č. 453/2009 Sb. účinného od 13. 3. 2020, jímž byla tato nemoc v příloze č. 1 uvedena mezi nakažlivé nemoci. Mezi nakažlivými nemocemi bylo až do doby změny tohoto nařízení vlády, jímž bylo z výčtu nakažlivých lidských nemocí uvedených v příloze č. 1 vypuštěno, neboť přestalo vykazovat rysy pandemie či epidemie. Nejvyšší soud proto odmítl dovolání nejvyššího státního zástupce (podané v neprospěch obviněného) napadající rozhodnutí soudu odvolacího, který shledal, že obviněný činem, jak byl popsán v rozsudku soudu prvního stupně, nenaplnil znaky zločinu šíření nakažlivé lidské nemoci podle § 152 odst. 1, 2 písm. b) trestního zákoníku.

[33] Ostatně i v případě technické normy, která není obecně závazná (srov. § 4 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů), Ústavní soud dovodil (viz nález ze dne 21. 3. 2023, sp. zn. II.ÚS 103/23), že příkaz retroaktivity ve prospěch se může vztahovat i na technickou normu, a to za předpokladu, že na ni mimotrestní právní předpis odkazuje tzv. výlučným odkazem, v jehož důsledku se taková norma stává součástí právního předpisu a nabývá obecné normativní závaznosti.

[34] S ohledem na právě rozebranou možnost upřesnění skutkové podstaty přestupku podzákonnými právními normami i jinými formami činnosti správních orgánů dospěl soud k závěru, že pro účely posouzení přestupkového jednání žalobkyně bylo nutné (z pohledu

aplikace čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny) nahlížet na skutkovou podstatu vytýkaného přestupku žalobkyně jako na celek, tedy včetně všech odkazovaných norem a dalších okolností (tj. včetně všech jejích konkretizací). Ve věci bylo na místě srovnat právní úpravu účinnou v době spáchání přestupku a v době, kdy za něj žalobkyně byla „odsouzena“ a přihlédnout k úpravě všeobecných oprávnění účinné před 15. 1. 2020 a po tomto datu (všeobecná oprávnění č. VO-R/10/12.2019-9 a č. VO-R/12/12.2019-10), neboť citovaná tato všeobecná oprávnění v nynější věci sloužila ke konkretizaci již existujících povinností, resp. oprávnění, vyplývajících ze zákona.

[35] Od 15. 1. 2020 byla odkazovacím aktem, k jehož vydání měl ČTÚ zákonné zmocnění, rozšířena možnost provozovat zařízení bez individuálního oprávnění. Článek 40 odst. 6 Listiny nelze vykládat tak textualisticky, jak činí stěžovatel, tedy že se nezměnilo příslušné ustanovení zákona, ale jen opatření obecné povahy, které má být pouhou „technikálií“. Trestněprávní doktrína totiž uvádí, že při rozhodování o tom, které posuzování je pro pachatele příznivější, se nelze omezovat na srovnávání trestních sazeb, ale je třeba konkrétní případ *předběžně posoudit podle všech ustanovení starého i nového práva*, a pak se zřetelem ke všem ustanovením o podmínkách trestní odpovědnosti (též k důvodům jejího zániku) a trestu (též k možnosti podmíněného odsouzení, upuštění od potrestání atd.) uvážit, co je příznivější (Novotný, O., Dolenský, A., Jelínek, J., Vanduchová, M.: Trestní právo hmotné, I. Obecná část, 3. přepracované vydání, Praha 1997, s. 38). Při aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny se tedy nelze omezit na pouhé porovnání zákonů, ale je nutno přistoupit i na srovnání „starého a nového práva“ jako celku, a to se zřetelem ke všem podmínkám trestní odpovědnosti.

[36] NSS k pravidlu příkazu retroaktivity ve prospěch dále připomíná, že Ústavní soud v nálezech ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, konstatoval, že rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového právního předpisu je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější než právo dřívější. Jestliže by odpovědnost za přestupek podle nové právní úpravy zanikla ještě před vydáním správního rozhodnutí, protože by jednání za užití nové právní úpravy již nebylo považováno za společensky škodlivé (odpadla by tedy materiální stránka přestupku), pak je nová právní úprava posuzovaná jako celek nesporně pro pachatele příznivější. Organ rozhodující o odpovědnosti za přestupek je povinen (v době kdy rozhoduje o přestupku) vždy porovnat právní úpravu jako celek a po výsledku komparace se rozhodnout, kterou právní úpravu (jako celkem) bude na obviněného z přestupku aplikovat.

[37] Takto prostě budiž reagováno na stále se opakující námitku škodlivosti jednání žalobkyně. ČTÚ v nynější věci rozhodoval v červenci 2020, resp. v květnu 2021, o přestupkovém jednání žalobkyně ze 23. 7. 2019, 27. 8. 2019 a 2. 9. 2019, přičemž po 15. 1. 2020 toto jednání již nebylo považováno za společensky škodlivé. Možno opětovně vyzdvihnout, že aplikace zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele se vždy týká pouze úzce vymezených případů. Dopadá totiž pouze na přestupkové/trestní jednání,

pokračování

k němuž došlo ještě za účinnosti „staré“ a „méně výhodné“ právní úpravy, ale o němž příslušný orgán rozhoduje již za účinnosti úpravy „nové“ a „příznivější“.

[38] NSS neopomněl, že dle čl. 39 Listiny může jen zákon stanovit, které jednání je trestné a jaký trest je možné za jeho spáchání uložit (*nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege*). Je proto vyloučeno, aby právně-technické otázky na úrovni podzákonného práva mohly vyloučit aplikaci ústavního práva zakotveného v čl. 40 odst. 6 Listiny. Pokud skutková podstata přestupku dle § 118 odst. 1 písm. d) zákona o elektronických komunikacích obsahuje odkaz na povinnosti disponovat individuálním správním aktem, případně na roveň postaveným opatřením obecné povahy, avšak v době rozhodování „o vině a trestu“ již v důsledku rozšíření všeobecného oprávnění vydání takového aktu nebylo pro provozování rádiových zařízení vyžadováno, nelze dovodit přestupkovou odpovědnost žalobkyně za jednání, jehož se dopustila v době platnosti dřívější, pro ni nevýhodnější právní úpravy. Při použití čl. 40 odst. 6 Listiny proto nelze dospět k problému, na nějž poukazuje stěžovatel, totiž že příkaz retroaktivity ve prospěch pachatele nelze rozšiřovat na opatření obecné povahy. V případě, že by opatření obecné povahy neexistovalo a dotčenou skutkovou podstatu by nekonkretizovalo, byla by tato neaplikovatelná.

[39] Městský soud proto správně dovodil, že stěžovatel nesprávně aplikoval čl. 40 odst. 6 Listiny, pokud neposuzoval trestnost činu žalobkyně i v kontextu právní úpravy účinné od 15. 1. 2020, tedy v kontextu zařízení vymezených v „nových“ všeobecných oprávnění, které nabývaly účinnosti poté, co se žalobkyně dopustila vytýkaného jednání, avšak před tím, než za ně byla přestupkově odsouzena. Své rozhodnutí městský soud i dostatečně přezkoumatelně odvodnil. Je z něj seznatelné, jaké úvahy jej k závěru o nutnosti příkazu retroaktivity ve prospěch vedly; své rozhodnutí v tomto duchu přezkoumatelně odůvodnil.

[40] Neobstojí ani argument korekcí pravidla příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele vyslovené v rozsudku NSS ze dne 15. 11. 2016, č. j. 1 As 208/2016 - 35, na který odkazuje stěžovatel. V něm NSS neshledal důvod pro aplikaci této zásady v případě, kdy zákonodárce nebo správní orgán předem, tedy již při prvotním stanovení určité povinnosti, vymezil její rozsah cíleně pro určité konkrétní období, zatímco pro jiné období ji nestanovil vůbec nebo její rozsah vymezil odlišně (v dané věci se jednalo o snížení podílu zásilek, které byli poskytovatelé poštovních služeb povinni doručit následující pracovní den po dni, ve kterém bylo učiněno podání, a to z kvóty stanovené pro rok 2012 ve výši 95 % na 92 % od 1. 1. 2013). Oproti uvedenému ovšem v právě posuzovaném případě správní orgán na základě zákonného zmocnění a v důsledku změn v poznání dopadů regulované činnosti přehodnotil potřebu regulace do té míry, že původně stanovenou povinnost zrušil, resp. ji stanovil v jiném (nižším) rozsahu, jak mu ukládalo i unijní a mezinárodní právo. ČTÚ, jak ostatně vyplývá z odůvodnění obou všeobecných opatření ze dne 17. 12. 2019, reagoval na harmonizační dokumenty Evropské komise a Evropské konference poštovních a telekomunikačních správ (CEPT), jakož i na požadavky vyplývající z výkonu správy rádiového spektra, resp. z požadavků na zajištění jeho nerušeného využívání.

[41] V nynější věci se proto uplatní obecné pravidlo přednosti pozdější příznivější úpravy, které je (i ve smyslu výše citované judikatury) dáno pro případy, kdy zákonodárce v důsledku např. společenských změn nebo změny v poznání dopadů regulované činnosti přehodnotí potřebu regulace do té míry, že původně stanovenou povinnost zruší, stanoví

v jiném (nižším) rozsahu, nebo alespoň sníží trest za případné porušení takové povinnosti (srov. bod 28 odkazovaného rozsudku).

[42] V neposlední řadě nelze odhlédnout ani od toho, že v citovaném rozsudku se skutkově jednalo o specifickou situaci: porušení povinnosti stanovené pro jednotlivá rozhodná období (roky 2009 až 2012) bylo totiž možno z povahy věci zjistit a sankcionovat až po jejich skončení (to by při platnosti závěru o příkazu retroaktivity ve prospěch po změnách účinných od 1. 1. 2013 samo o sobě znemožňovalo vymáhání kvalitativních požadavků stanovených pro jednotlivé roky platnosti povinností).

V citovaném rozsudku sp. zn. 1 As 208/2016 je naopak zásadní, že NSS neměl za podstatné, zda základní kvalitativní požadavky poštovních služeb byly součástí poštovní licence, nebo poštovní vyhlášky. Změnu co do formy právní úpravy (namísto vydávání individuálních rozhodnutí byly nově základní kvalitativní požadavky v poštovních službách regulovány prostřednictvím normativního právního aktu, tj. poštovní vyhláškou) považoval pouze za otázku právně-technického řešení formy, v jaké jsou vydány základní kvalitativní požadavky poštovních služeb. To již samo o sobě vylučuje názor stěžovatele o tom, že opatření obecné povahy provádějící zákon o elektronických komunikacích jsou pouhou technikálií.

[43] Konečně neobstojí ani pokus stěžovatele demonstrovat absurditu rozhodnutí městského soudu na příkladu dopravních značek, jakožto učebnicového příkladu opatření obecné povahy. Stěžovatelem zmiňovaný hypotetický případ není z hlediska souzené věci relevantní. Není úlohou kasačního soudu v okamžiku, kdy se vypořádá se stěžejní kasační námitkou v projednávané věci, tedy posouzení otázky trestnosti činu žalobkyně, resp. aplikace zásady *lex mitior* v případě změny právní úpravy skutkové podstaty žalobkyni vytýkaného přestupku, aby se dále ve formátu akademické disputace zabýval všemi dalšími případy, které by mohly potenciálně vyvstat, a tyto jiné scénáře pak rovněž posuzoval.

[44] Městský soud proto správně dovodil, že stěžovatel nesprávně aplikoval čl. 40 odst. 6 Listiny, pokud neposuzoval trestnost činu žalobkyně v kontextu právní úpravy jako celku, tedy v kontextu zařízení vymezených ve všeobecných oprávněních účinných po 15. 1. 2020. Své rozhodnutí i dostatečně a přezkoumatelně odůvodnil.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Městský soud postupoval správně, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatele.

[46] Neúspěšný úřad nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[47] Úspěšné žalobkyni přiznal soud náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby, konkrétně za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (vyhláška č. 177/1996 Sb.)], a to ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Žalobkyni též náleží částka 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To činí dohromady (1 x 3 100 + 1 x 300 =) 3 400 Kč; spolu s DPH v sazbě 21 % je výsledná částka odměny 4 114 Kč. Žalovaný

pokračování

povinen uhradit k rukám zástupce žalobce částku ve výši 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. května 2024

Michal Bobek
předseda senátu