



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Artemis NET s.r.o.**, se sídlem Aloisina výšina 532/88, Liberec, zastoupená Mgr. Martinem Křivohlavým, advokátem se sídlem Osvoboditelů 39/17, Lovosice, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2024, č. j. 5 A 126/2021 – 83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4 114 Kč k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Martina Křivohlavého, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „rozhodnutí o rozkladu“) ze dne 14. 9. 2021, č. j. ČTÚ-57 670/2020-603, byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2020, č. j. ČTÚ-17 926/2020-635/VI. vyř. - UrL (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Posledně uvedeným rozhodnutím byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*zákon o elektronických komunikacích*“), kterého se dopustila tím, že v rozporu s všeobecným oprávněním č. VO-R/12/09.2010-12 využívala dne 6. 2. 2019 a dne 22. 7. 2019 na adrese 1. máje 97/25, Liberec, kmitočty 58 320

MHz a 60 480 MHz zařízeními se stálou venkovní instalací (výrok I.); dále z přestupků podle § 118 odst. 1 písm. d) zákona o elektronických komunikacích, kterých se dopustila tím, že v Liberci využívala vysílacími rádiovými zařízeními MikroTik LHG 60G kmitočty, pro jejichž využívání je zapotřebí oprávnění podle § 17 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, bez tohoto oprávnění (výrok II.); v Chrastavě využívala vysílacími rádiovými zařízeními MikroTik LHG XL2 kmitočty, pro jejichž využívání je zapotřebí oprávnění podle § 17 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, bez tohoto oprávnění (výrok III.); a v Liberci využívala vysílacími rádiovými zařízeními MikroTik LHG 60G kmitočty, pro jejichž využívání je zapotřebí oprávnění podle § 17 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, bez tohoto oprávnění (výrok IV.). Za tyto přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 100 000 Kč (výrok V.) a dále povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (výrok VI.).

[2] Proti rozhodnutí o rozkladu podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který rozsudkem ze dne 29. 1. 2024, č. j. 5 A 126/2021 - 83, toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud shledal prvostupňové rozhodnutí i rozhodnutí o rozkladu nepřezkoumatelnými, jelikož z nich nebylo zřejmé, z jakého důvodu žalovaný vyhodnotil skutky uvedené ve výrocích II. a IV. prvostupňového rozhodnutí jako dva samostatné přestupky, ačkoli oba tyto skutky vymezil totožně a lišily se pouze identifikační údaje použitých vysílacích zařízení. Podle městského soudu tak nebylo možné určit, zda žalovaný jednotlivá vysílání, jimiž docházelo k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 118 odst. 1 písm. d) zákona o elektronických komunikacích, vyhodnotil jako pokračování v jednom správním deliktu nebo jako opakování správních deliktů. Tyto nedostatky pak městskému soudu bránily v tom, aby přezkoumal, zda žalovaný řádně identifikoval počet přestupků či zda došlo k jejich umělému navýšení.

[4] Městský soud se rovněž ztotožnil s námitkou nesprávného posouzení odpovědnosti žalobkyně za přestupky, jelikož ke dni 15. 1. 2020 nabylo účinnosti nové všeobecné oprávnění č. VO-R/12/12.2019-10, podle něhož skutky vymezené ve výrocích I., II. a IV. prvostupňového rozhodnutí již nejsou nadále přestupkem. Podle městského soudu je možné zásadu užití úpravy příznivější pro pachatele ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“), aplikovat i na všeobecné oprávnění, které má podle zákona o elektronických komunikacích povahu opatření obecné povahy. Dle městského soudu lze později vydané opatření obecné povahy podřadit pod pojem „*právní úprava*“ a ve vztahu k přestupkové odpovědnosti pachatele jej posuzovat, zda je pro pachatele příznivější. Jednání žalobkyně, za které byla sankcionována, bylo pozdějším všeobecným oprávněním „*zlegalizováno*“. Podle městského soudu tak žalovaný pochybil, pokud tuto skutečnost nezohlednil ve prospěch žalobkyně.

[5] Proti rozsudku městského soudu podává žalovaný (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[6] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jelikož považuje za nedostatečnou jeho argumentaci, dle které lze opatření obecné povahy podřadit

pokračování

pod pojem „*právní úprava*“. Podle stěžovatele se „*nejedná o argument, tedy důkaz nebo doklad prokazující pravdivost nebo nepravdivost určitého tvrzení, ale tvrzení samotné.*“

[7] Dále stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že měl posuzovat trestnost jednání žalobkyně podle nového všeobecného oprávnění č. VO-R/12/12.2019-10. Podle stěžovatele se na opatření obecné povahy zásada užití úpravy příznivější pro pachatele nevztahuje. Listina základních lidských práv a svobod i zákon o odpovědnosti za přestupky v souvislosti s užitím úpravy příznivější pro pachatele hovoří o „*zákoně*“. Zatímco zákonné normy implicitně vyjadřují společenské hodnoty, opatření obecné povahy jsou dle stěžovatele pouhou „*technikálit*“, která má tyto hodnoty uvést do praxe. Pokud tedy dojde k vydání nového opatření obecné povahy, neznamená to, že došlo k „*hodnotovému posunu v nazírání společnosti na určité jednání*“. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 As 208/2016 – 37, ve kterém tento soud uvedl, že „*[s]amotná skutečnost, že míra regulace (stanovená pozdější úpravou pro další období) klesá, neznamená, že pominul zájem společnosti na úrovni regulace v rozhodném období. Tento zájem společnosti totiž nadále trvá, mj. v podobě požadavku právní jistoty regulovaných subjektů i třetích osob.*“ Podle stěžovatele z citovaného rozsudku vyplývá rovněž to, že právo dodatečně zmírnit regulaci rozhodnou pro posouzení odpovědnosti za deliktní jednání náleží pouze zákonodárci. Stěžovatel dále tvrdí, že opatření obecné povahy se od zákonů výrazně odlišují, nejsou pramenem práva ani výsledkem legislativního procesu, nelze je proto podřadit pod pojem „*právní úprava*“. Dle stěžovatele má naopak všeobecné oprávnění podle § 9 zákona o elektronických komunikacích stejnou funkci jako udělení licence. Případné udělení, zánik či změna licence by přitom pro žalobkyni rovněž nepředstavovalo „*příznivější zákon*“ ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[8] Aplikace závěrů městského soudu by podle stěžovatele vedla k absurdním důsledkům. Jako příklad uvádí místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích dopravními značkami, která se rovněž stanoví opatřením obecné povahy. Pokud by při zániku opatření obecné povahy docházelo i k zániku trestnosti jeho porušení, pak by zejména v případě přechodné úpravy provozu nehrozil fakticky žádný postih řidičům, kteří by tuto úpravu nerespektovali. Do pravomocného rozhodnutí správního orgánu o příslušném přestupku by totiž trestnost jejich jednání zanikla v důsledku odstranění dopravního značení. Změny všeobecných oprávnění navíc někdy mohou být známé dlouhou dobu dopředu. Nepoctivý provozovatel vysílacího zařízení by tedy mohl spustit vysílání na nepovoleném kmitočtu ihned po oznámení takové změny, pokud by věděl, že např. za dva roky bude toto vysílání povoleno a trestnost jeho jednání tak zanikne dřív, než bude potrestán.

[9] Pokud jde o rozdělení jednání žalobkyně do dvou výroků (výroky II. a IV. prvostupňového rozhodnutí), k tomu stěžovatel uvádí, že v rozhodnutí o rozkladu přiznal, že toto rozdělení „*není nejvhodnější*“. Dospěl však k závěru, že sloučení předmětných výroků není nutné, jelikož by tím fakticky došlo pouze ke spojení „*tabulek*“, ve kterých byly uvedeny identifikační údaje jednotlivých vysílacích zařízení. Jednalo by se tedy pouze o formální nápravu, která by na řízení neměla žádný vliv. V prvostupňovém rozhodnutí je sice uvedeno, že stěžovatel přihlédl ke spáchání celkem čtyř přestupků, hned nato však následuje výčet jednotlivých zařízení, kterými měly být tyto přestupky spáchány.

Ve skutečnosti tak nebyl hodnocen počet přestupků, ale rozsah protiprávní činnosti daný počtem zařízení provozovaných v rozporu se zákonem. Dále stěžovatel uvádí, že pokud by přestupek uvedený ve výrocích II. a IV. prvostupňového rozhodnutí považoval za přestupek pokračující, pak by se také zabýval tím, zda jsou splněny jeho definiční znaky ve smyslu § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky. Vzhledem k tomu, že tak stěžovatel neučinil, je zřejmé, že o kvalifikaci jednání žalobkyně jako pokračujícího přestupku vůbec neuvažoval.

[10] Žalobkyně se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Uvádí, že počet spáchaných přestupků je vždy hodnocen, a to jak v úvaze správního orgánu o trestu, tak zejména v případě spáchání dalších správních deliktů, kdy správní orgány často argumentují předchozími přestupky a jejich četností. Nadto má žalobkyně za to, že stěžovatel v důsledku rozdělení jejího jednání do dvou výroků jasně nevymezil skutek, za který jí uložil trest. K otázce užití pro pachatele příznivější úpravy žalobkyně uvádí, že opatření obecné povahy je specifickým nástrojem správního práva a nikoliv pouhou „technikálič“ či „licencí“, jak tvrdí stěžovatel. Nesouhlasí také s argumentací, že v případě změn opatření obecné povahy, které jsou známy dlouho dopředu, by případný pachatel přestupku mohl kalkulovat s tím, že trestnost jeho jednání zanikne dřív, než bude potrestán. Změny zákonů jsou totiž také mnohdy známy měsíce dopředu, což ovšem užití pro pachatele příznivější úpravy v jejich případě nijak nebrání.

[11] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek 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 přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je totiž povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námitek stěžovatelky. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje.

[14] Městský soud v rozsudku řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se se všemi podstatnými žalobními námitkami i s argumentací stěžovatele a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací (viz odstavce 25 až 47 napadeného rozsudku).

pokračování

[15] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku konkrétně v tom, že městský soud dostatečně nezduvodnil svůj závěr, že opatření obecné povahy lze podřadit pod pojem „*právní úprava*“, a toto své tvrzení nijak neprokázal.

[16] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. Takovou překážku v případě napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud neshledal.

[17] Z rozsudku městského soudu je zřejmé, že jedním z důvodů zrušení rozhodnutí o rozkladu bylo, že opatření obecné povahy lze podle městského soudu podřadit pod pojem „*právní úprava*“, a tudíž se i na něj vztahuje ústavní princip, příkazující užít úpravu příznivější pro pachatele. Takto formulovaný závěr městského soudu je nepochybně možné podrobit dalšímu přezkumu, a to bez ohledu na to, že městský soud v napadeném rozsudku v zásadě neuvedl další, podrobnější důvody, které jej k tomuto závěru vedly.

[18] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[19] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou ohledně nesprávné aplikace zásady užití úpravy příznivější pro pachatele na opatření obecné povahy. V této souvislosti předně uvádí, že totožnou námitkou téhož stěžovatele (navíc v souvislosti s totožným opatřením obecné povahy) se již zabýval v rozsudku ze dne 30. 5. 2024, č. j. 1 As 166/2023 - 31, ve věci žalobkyně *LBnet, s. r. o.* (dále jen „*rozsudek ve věci LBnet*“; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), ve kterém přezkoumával jiný rozsudek městského soudu, ze kterého městský soud vycházel i v nyní projednávané věci. V rozsudku ve věci *LBnet* Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zásadu užití úpravy příznivější pro pachatele je nutno vztáhnout i na situaci, kdy ke změně právní úpravy dojde prostřednictvím právního aktu přijatého ve formě opatření obecné povahy.

[20] Třetí senát Nejvyššího správního soudu se se závěry uvedenými v rozsudku ve věci *LBnet* ztotožňuje a neshledal důvod se od nich odchýlit. Stěžovatel v nynější věci ani neuvádí žádné argumenty, na které by první senát v rozsudku ve věci *LBnet* nereagoval. S ohledem na výše uvedené zdejší soud dále pouze shrnuje podstatu rozsudku ve věci *LBnet* a v podrobnostech na něj odkazuje.

[21] Z rozsudku ve věci *LBnet* vyplývá, že skutkové podstaty přestupků musí být stanoveny zákonem, není ovšem vyloučeno, aby jejich znaky byly konkretizovány prováděcím právním předpisem či jinými formami činnosti správních orgánů. Pro účely posouzení přestupkového jednání pachatele je pak nutné (z pohledu aplikace čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny základních práv a svobod) nahlížet na skutkovou podstatu vytýkaného přestupku jako na celek, tedy včetně odkazovaných norem. To platí i pro přestupek dle § 118 odst. 1 písm. d) zákona o elektronických komunikacích, jehož skutková podstata je rovněž odkazující právní normou a její konkrétní znaky jsou dotvořeny opatřením obecné povahy (konkrétně všeobecným oprávněním). Dále v rozsudku ve věci *LBnet* Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]okud 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.“

[22] Pokud jde o argumentaci stěžovatele, ve které se odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 208/2016 - 35, k té zdejší soud v rozsudku ve věci *LBnet* uvedl, že na rozdíl od věci řešené rozsudkem č. j. 1 As 208/2016 - 35 „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.“ Nejvyšší správní soud naopak zdůraznil, že v rozsudku č. j. 1 As 208/2016 - 35 neměl za podstatné, zda konkrétní právní povinnost stanovila licence nebo vyhláška, a toto považoval pouze za otázku právně-technického řešení formy stanovení dané právní povinnosti, čímž reagoval na tvrzení stěžovatele, že opatření obecné povahy je pouhou „technikálit“.

[23] Co se týče případných dopadů závěrů městského soudu, k tomuto se kasační soud v rozsudku ve věci *LBnet* rovněž vyjadřoval, přičemž uvedl, že „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.“

[24] V rozsudku ve věci *LBnet* se sice Nejvyšší správní soud zabýval pouze přestupkem podle § 118 odst. 1 písm. d) zákona o elektronických komunikacích. Výše uvedené závěry však lze v nyní projednávané věci vztáhnout i na přestupek podle § 118 odst. 1 písm. b) téhož zákona, jelikož jeho skutková podstata je rovněž odkazující právní normou a její konkrétní znaky jsou dotvořeny opatřením obecné povahy.

[25] Zdejší soud proto s ohledem na výše uvedené konstatuje, že městský soud nepochybil, pokud rozhodnutí stěžovatele zrušil z důvodu, že stěžovatel nepostupoval v souladu se zásadou užití úpravy příznivější pro pachatele.

[26] Nejvyšší správní soud se již dále pro nadbytečnost nezabýval námitkami týkajícími se rozdělení jednání žalobkyně do dvou výroků (výroky II. a IV. prvostupňového rozhodnutí). I kdyby byly tyto námitky důvodné, jednalo by se pouze o dílčí vady napadeného rozsudku, které by však rozhodnutí zdejšího soudu ani další průběh správního řízení nemohly ovlivnit. Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, jednání žalobkyně vymezené ve výrocích II. a IV. prvostupňového rozhodnutí je třeba posuzovat podle nové

pokračování

(pro žalobkyni příznivější) úpravy, podle které jej nelze považovat za přestupek. Není proto již podstatné, z jakého důvodu žalovaný toto jednání rozdělil do dvou výroků a zda jej vyhodnotil jako dva přestupky.

[27] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou, a to dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[28] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení před Nejvyšším správním soudem důvodně vynaložila. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupce žalobkyně, který v řízení učinil jeden právní úkon, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč. Dále mu náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH (č. l. 73 spisu městského soudu), je tato odměna a náhrada hotových výdajů navýšena o částku odpovídající DPH v sazbě 21 %. Celková výše odměny tedy činí 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. října 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu