

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Ing. L. K.**, zastoupen JUDr. Jaroslavou Žákovou, advokátkou se sídlem Komenského nám. 289, Příbram, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy rady žalovaného ze dne 1. 8. 2017, č. j. ČTÚ-18 775/2017-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2018, č. j. 10 A 159/2017 – 75,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2018, č. j. 10 A 159/2017 – 75, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, který je zaměstnancem Úřadu pro civilní letectví (konkrétně v žalobě uvedl, že je ředitelem Odboru letišť a leteckých staveb), podal dne 8. 6. 2016 k Českému telekomunikačnímu úřadu (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letecké pohyblivé služby (letadlová stanice), konkrétně pro bezpilotní pozemní vrtulník typu kvadrokoptéra (Yuneec Q5004K), k žádosti přiložil Povolení k létání letadla bez pilota udělené mu dne 23. 5. 2016 Úřadem pro civilní letectví pro tuto kvadrokoptéru. Jako důvod své žádosti uvedl zachování přijatelné úrovně bezpečnosti v rámci státní dozorové činnosti na úseku letišť; primárním účelem využití bezpilotního systému mělo být zajištění objektivních

důkazů při kontrolní činnosti Oddělení letišť a Leteckého stavebního úřadu při Úřadu pro civilní letectví.

[2] Správní orgán I. stupně vydal nejprve dne 5. 8. 2016 rozhodnutí č. j. ČTÚ-54 946/2016-613/II.vyř., kterým žádost žalobce zamítl a individuální oprávnění k využívání rádiových kmitočtů žalobci neudělil. Toto rozhodnutí předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „žalovaný“) k rozkladu žalobce rozhodnutím ze dne 1. 2. 2017, č. j. ČTÚ-82 535/2016-603, zrušil pro nepřezkoumatelnost a vrátil věc správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

[3] Správní orgán I. stupně poté vydal dne 13. 3.2017 rozhodnutí č. j. ČTÚ-54 946/2016-613/IV. vyř., kterým žalobcovu žádost zamítl podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Uvedl, že se nejedná o letadlovou stanici ve smyslu čl. 1.83 kapitoly 1, části II, oddílu IV Plánu přidělení kmitočtových pásem (národní kmitočtové tabulky), která je přílohou vyhlášky č. 105/2010 Sb. Podle uvedeného ustanovení se letadlovou stanicí rozumí jen pohyblivá stanice letecké pohyblivé služby umístěná na palubě letadla. Tento požadavek není v případě bezpilotního letadla splněn, neboť vysílací rádiové zařízení není vůbec fyzicky umístěno na bezpilotním letadle, nýbrž spolu s pilotem trvale a po celou dobu letu na zemi.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a závěry správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Shrnutí rozsudku městského soudu

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou městský soud shledal důvodnou, a proto napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil. Soud upozornil, že s účinností od 1. 1. 2018 byl bod 1.83 národní kmitočtové tabulky doplněn o druhou větu, podle které se za umístění na palubě letadla považuje též jiné umístění stanice, které umožňuje její použití pro komunikaci pilota letadla způsobilého létat bez pilota na palubě. Přisvědčil žalovanému, že prostým gramatickým výkladem národní kmitočtové tabulky v době vydání napadeného rozhodnutí bylo nutné dospět k závěru, že umožňuje udělení oprávnění k využívání příslušných kmitočtů jen pro stanice umístěné na palubě letadla, nicméně tento výklad je zcela v rozporu se smyslem a účelem zákona o elektronických komunikacích, potažmo národní kmitočtovou tabulkou, která je prováděcím předpisem k tomuto zákonu.

[6] Soud zdůraznil, že účelem zákona o elektronických komunikacích není jakkoliv regulovat leteckou dopravu či typ letounů, který smí být v letecké dopravě na území České republiky používán. K tomu slouží především zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a související předpisy. Nelze tedy *a priori* očekávat, že by měl zákonodárce v úmyslu prostřednictvím právní úpravy na úseku elektronických komunikací nepřímo omezovat provoz bezpilotních letounů, které jinak dle předpisů regulujících civilní letectví provozovat lze.

[7] Žalovaný se setkal s mezerou v podzákonném právním předpise, který počítal pouze s udělováním kmitočtů letounům pilotovaných z paluby, nikoliv však s obdobnou situací bezpilotních letounů, které jsou ovládány ze země, odkud také musí komunikovat jejich pilot prostřednictvím radiostanice. Pro řešení této nepravé mezery v právním předpise bylo třeba uplatnit teleologickou redukci, kdy na případ bezpilotního letounu nebude aplikován požadavek bodu 1.83 národní kmitočtové tabulky ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí a nebude vyžadováno, aby rádiová stanice byla umístěna na jeho palubě, jelikož by takový požadavek značně ztížil či znemožnil užívání letounu k jeho povolenému účelu. Tento závěr je umocněn čl. 4 Listiny, dle nějž mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. V nyní projednávané věci přitom vyplývá příslušné omezení *de facto* jen z národní kmitočtové tabulky, tedy právního předpisu sekundární normotvorby, a to aniž by bylo možné z kteréhokoliv ustanovení zákona o elektronických komunikacích vyčíst zmocnění ke stanovování omezení pro typy letounů, které lze provozovat a využívat k tomu radiokomunikační leteckou pohyblivou službu. Na základě tohoto podzákonného předpisu, který navíc nereguluje civilní letectví, nelze žalobce při provozu bezpilotního letounu znevýhodnit ve srovnání s provozovateli letounů ovládaných přímo z jejich paluby.

III. Důvody kasační stížnosti

[8] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Městský soud vycházel z nesprávné premisy, že žalobce žádal o povolení za účelem provozu bezpilotního letounu. Stěžovatel zdůraznil, že žalobce požádal jako fyzická osoba podnikající o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letadlovou stanicí podle § 17 zákona o elektronických komunikacích, nikoliv o oprávnění za účelem provozu bezpilotního letounu. Městský soud tak nesprávně směšuje pojmy „provoz bezpilotního letounu“ a „využívání rádiových kmitočtů“. Stěžovatel nepopírá, že povolení samotného provozu bezpilotního letounu spadá do kompetence Úřadu pro civilní letectví. Avšak do kompetence stěžovatele spadá pravomoc regulovat množinu rádiových kmitočtů, které lze využívat k zajištění komunikační činnosti v letecké dopravě, např. prostřednictvím rádiových zařízení umístěných na palubě letadla. Stěžovatel vycházel z § 15 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích, podle kterého využívání rádiových kmitočtů musí probíhat v souladu se zákonem, Plánem využití rádiového spektra a s národní kmitočtovou tabulkou. Vzhledem ke skutečnosti, že umístění letadlové stanice bylo ve zřejmém rozporu s národní kmitočtovou tabulkou (ve znění do 31. 12. 2017), konkrétně s jejím bodem 1.83, neměl stěžovatel jinou možnost, než žádosti o udělení individuálního oprávnění dle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích nevyhovět. Závěr, že letadlová stanice může být umístěna výlučně na palubě letadla (což žalobce nesplnil), nikoliv na zemi, nakonec potvrdil i městský soud.

[10] Městský soud svým rozsudkem *de facto* nadřadil zákon o civilním letectví nad zákon o elektronických komunikacích, pokud povolení od Úřadu pro civilní letectví staví jako jedinou podmínku pro vyhovění žádosti o vydání individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů. Takový přístup je však v rozporu s § 15 odst. 11 zákona o

elektronických komunikacích, kde jsou stanoveny případy, za kterých nelze žádosti o udělení individuálního oprávnění vyhovět a jednou z negativních podmínek je i rozpor s národní kmitočtovou tabulkou.

[11] Nesprávný je závěr soudu, že stěžovatel neudělením oprávnění údajně zabránil žalobci provozovat bezpilotní letoun a tím jej znevýhodnil oproti „klasickým" pilotům. Podmínkou pro let letadla bez pilota totiž není udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letecké pohyblivé služby. Podle údajů Úřadu pro civilní letectví bylo takových povolení k létání letadla bez pilota vydáno již několik stovek, což mělo vést městský soud k úvaze, jak mohou provozovat své bezpilotní prostředky jiní držitelé těchto povolení, když nejsou zároveň držiteli individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letecké pohyblivé služby.

[12] Stěžovatel zpochybnil též závěr městského soudu, že odkazy na Radiokomunikační řád Mezinárodní telekomunikační unie nelze akceptovat, neboť jde o vnitrostátně právně nezávazný dokument. Mezinárodní telekomunikační unie je mezinárodní organizace, jíž je Česká republika od roku 1993 členem. Její základní dokumenty – Úmluva Mezinárodní telekomunikační unie a Ústava Mezinárodní telekomunikační unie byly jako mezinárodní smlouvy podle čl. 49 Ústavy po předchozím souhlasu Parlamentu ratifikovány prezidentem a následně zveřejněny ve Sbírce mezinárodních smluv (viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 69/2013 Sb.m.s.) Vzhledem k čl. 10 Ústavy se tak staly součástí právního řádu České republiky. Článek 4 odst. 3 Úmluvy Mezinárodní telekomunikační unie pak obsahuje zmocnění k vydání Radiokomunikačního řádu, který je závazný pro všechny členy, tedy i pro Českou republiku.

[13] Stěžovatel dále nesouhlasí s městským soudem, že by se v posuzované věci jednalo o právní mezeru. Znění bodu 1.83 Radiokomunikačního řádu Mezinárodní telekomunikační unie (tedy i národní kmitočtové tabulky) bylo předmětem diskuze na Světové radiokomunikační konferenci v Ženevě v listopadu 2015, nicméně znění tohoto článku zůstalo nezměněno. Na konferenci byl dán pokyn Mezinárodní organizaci pro civilní letectví k přípravě příslušných bezpečnostních standardů, aby na konferenci Mezinárodní telekomunikační unie v roce 2023 mohlo být přijato konečné řešení. Vedle toho aktuálně probíhá na úrovni Evropské unie též konzultace a harmonizace požadavků na bezpilotní letadla, přičemž výstup z této konzultace – tzv. Opinion EASA (Evropské agentury pro bezpečnost letectví) 1/2018 bude podkladem pro konečné rozhodnutí Evropské komise. I z tohoto postupu Evropské unie je tak zřejmá snaha o harmonizaci provozu bezpilotních prostředků a jejich komunikace na mezinárodní úrovni. V žádném případě tak nelze hovořit o mezeře v právu, ale o postupném vytváření pravidel pro bezpilotní letadla. Městský soud svým závěrem o teleologické redukci *de facto* odňal stěžovateli pravomoc regulovat účelné využití rádiového spektra. Národní kmitočtová tabulka je zásadní nástroj pro správu kmitočtového spektra, její popření znamená devalvaci jedné ze základních pravomocí Českého telekomunikačního úřadu.

[14] Ministerstvo dopravy k Opinion EASA uvedlo, že bude mít aplikační přednost před úpravou vnitrostátní, a to včetně zákona o civilním letectví a „Doplňku X" k leteckým předpisům Ministerstva dopravy řady L. Zároveň Ministerstvo dopravy přiznalo, že Doplněk X, který obsahuje úpravu bezpilotních letadel, včetně např. žalobcem

opakovaného požadavku na oboustranné rádiové spojení, byl vydán bez jakéhokoliv zákonného zmocnění a jedná se o jakési právní provizorium.

[15] I kdyby stěžovatel připustil, že bod 1.83 národní kmitočtové tabulky obsahuje mezeru, nelze v žádném případě takovou mezeru kvalifikovat jako mezeru nepravou. Nanejvýš se může jednat o mezeru vědomou, tedy o úmyslné mlčení zákonodárce. Takovou mezeru lze vykrýt pouze změnou zákona.

[16] Městský soud svojí teorii o mezeře v právu zakládá právní nejistotu, jak se do budoucna stavět k doposud vědomě neupraveným oblastem.

[17] Za nepřezkoumatelnou považuje stěžovatel úvahu soudu, že povinnosti mohou být ukládány dle čl. 4 Listiny toliko na základě zákona a v jeho mezích, přičemž v posuzovaném případě příslušné omezení vyplývá jen z národní kmitočtové tabulky, tedy právního předpisu sekundární normotvorby. Není zřejmé, jaká konkrétní omezení měl městský soud na mysli, respektive z jakého důvodu považuje podzákonné omezení za synonymum ukládání povinnosti. Bod 1.83 národní kmitočtové tabulky obsahuje definici letadlové stanice, ale žádné povinnosti zde neukládá. Národní kmitočtová tabulka má sice formu vyhlášky, nicméně je součástí právního řádu České republiky, byla vydána předepsaným postupem a nejedná se tak o žádný podřadný právní předpis. Nesrozumitelný je též odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 5 Afs 45/2011 – 94, č. 2626/2012, neboť není zřejmé, jakou relevanci má pro posuzovaný případ.

IV. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[18] Žalobce ve svém vyjádření ze dne 31. 5. 2018 uvedl, že na posuzovanou problematiku nelze nahlížet pouze jazykovým výkladem definice, která opakovaně odhlíží od důvodu umístění stanice na palubě letadla. Je nasnadě, že radiostanice musí být ve fyzickém dosahu pilota tak, aby ji mohl efektivně využívat pro zajištění bezpečnosti svého letu, ale též bezpečnosti ostatních uživatelů vzdušného prostoru. Stěžovatel brojí za „aplikační čistotu“, nicméně zcela v rozporu s cíli, které jsou sledovány používáním radiokomunikace v civilním letectví. Argumentace „umístěním na palubě letadla“ s vyloučením jakýchkoliv souvislostí, které jsou v civilním letectví vyžadovány, svědčí o implementační absenci základních zásad správního práva, kdy přijatá řešení musí být v souladu s veřejným zájmem a nevytvářet podmínky pro diskriminační jednání správního orgánu. Stěžovatel současným jednáním vytváří duplicitní regulaci používání vzdušného prostoru, která je však v kompetenci Úřadu pro civilní letectví. Žalobce poukázal na základní selhání stěžovatele, jako prvoinstančního orgánu, neboť se jednak nevypořádal s námitkami a připomínkami žalobce, ale též flagrantně ignoroval názor nadřízeného orgánu. Nevysvětlil totiž, proč nepovažuje za palubu letadla radiostanici užívanou žalobcem k řízení bezpilotního systému. Nejde o soulad s využíváním a ochranou kmitočtů letecké pohyblivé služby, ale spíše o zneužití národní kmitočtové tabulky k zamezení nárůstu správní agendy. Proto zřejmě také stěžovatel odmítl součinnost v otázce definice paluby letadla s Ministerstvem dopravy. V souvislosti s odkazy stěžovatele na definice upravené Radiokomunikačním řádem v ustanovení 1.83 žalobce uvedl, že se jedná o pouhé doporučení Mezinárodní telekomunikační unií, nikoliv závazný standard.

Lze pouze kvitovat např. kanadskou úpravu, která při existenci stejného práva a mezinárodních dohod nejen umožňuje používání radiostanice, ale v případě provádění leteckých prací jej vyžaduje. Stěžovatelovo odkazování se na doporučení obsažená v mezinárodní normě tak představuje jistý druh alibismu.

[19] Žalobce se domnívá, že pokud chce používat radiostanici k účelům, které předjímají letecké předpisy „stejně, jako ostatní piloti letadel“, nemůže být takové používání v rozporu se zákonem o elektronických komunikacích. Žalobce je již téměř celé dva roky diskriminován ze strany stěžovatele za postup, který by měl stěžovatel akceptovat, neboť na rozdíl od mnohých provozovatelů bezpilotních systémů, si je žalobce vědom svých povinností i směrem ke stěžovateli a odmítá komunikovat bez vydaného oprávnění. Celé toto správní řízení, včetně navazujícího soudního řízení, je pouze o tom, aby stěžovatel akceptoval fakt, že piloti všech druhů letadel mají právo (ale též povinnost) na zajištění bezpečnosti svých letů, stejně tak i letů ostatních uživatelů vzdušného prostoru.

[20] Žalobce dále odkázal na platnou regulaci vzdušného prostoru České republiky, která ukládá speciálně v případě letišť pro leteckou obchodní dopravu povinnost obousměrného provozu mezi pilotem/popř. vozidlem a službou řízení letového provozu. Přístupem stěžovatele je provozovatel bezpilotního systému vykázán do prostoru třídy G, kde se sice vyskytují letiště s nezpevněnými drahami pro sportovní účely, ale i zde má provozovatel letiště právo vyžadovat obousměrné spojení. Náhradní spojení prostřednictvím např. mobilního telefonu je technicky nevyhovující, v některých případech přímo vyloučeno kvůli špatné kompatibilitě s ovládacími prvky. Přístup stěžovatele tak fakticky omezuje rovný přístup ke společnému vzdušnému prostoru, což žalobce vnímá jako diskriminační jednání.

[21] Z vyjádření Ministerstva dopravy, na které stěžovatel odkázal, nevyplývá závaznost tzv. Opinion EASA, nicméně v rámci dobré správy upozorňuje na fakt, že probíhají debaty o budoucí regulaci této oblasti. Na rozdíl od stěžovatele má Ministerstvo dopravy kompetence v oblasti regulace užívání vzdušného prostoru svěřeny zákonem o civilním letectví.

[22] Žalobce nesouhlasí s tím, že se ve věci palubní stanice jedná o vědomou mezeru v regulaci. Pak by totiž muselo být umístění radiostanice vyžadováno striktně jak předpisy leteckými, tak telekomunikačními a zcela rozhodně by takový požadavek byl zmíněn v požadavcích na konstrukce letadel vydávaných Rozhodnutím výkonného ředitele Evropské agentury pro bezpečnost letectví (EASA). Vize stěžovatele na obdobný požadavek by znamenal zastavení technického pokroku.

[23] Na rozdíl od stěžovatele je žalobce přesvědčen, že používání bezpilotního systému za současného stavu regulace leteckými předpisy nepředstavuje žádné riziko pro letecký provoz. Systém rádiové komunikace je stabilizován v civilním letectví již od dob druhé světové války a představuje jeden ze základních pilířů leteckého provozu. Žalobce také uvedl příklady, kdy nasazení bezpilotních systémů přispívá ke zvýšené bezpečnosti leteckého provozu.

[24] Žalobce tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud potvrdil napadený rozsudek městského soudu.

V. Replika stěžovatele, další vyjádření žalobce a stěžovatele

[25] Stěžovatel zaslal soudu repliku ze dne 3. 7. 2018, ve které se ohradil proti výtce žalobce ohledně jeho pasivity a nesoučinnosti s ostatními orgány státní správy, co se týče problematiky bezpilotních letadel. Zástupci stěžovatele se zúčastnili dne 28. 8. 2017 na Úřadu pro civilní letectví schůzky na toto téma, žádné konečné řešení ve věci definice „paluby letadla“ však přijato nebylo. Stejně jako žalobce vnímá i stěžovatel rostoucí využívání bezpilotních prostředků, a proto měl i nadále má snahu o koordinaci a komunikaci se všemi možnými dotčenými subjekty. Na mezinárodní úrovni pak stěžovatel zaslal dne 22. 6. 2018 podnět na Generální ředitelství Evropské unie pro komunikační sítě, obsah a technologie (dále jen „DG Connect), aby na projednávanou problematiku upozornil.

[26] V otázce definice paluby stěžovatel již ve vyjádření k žalobě uvedl, že ta zůstala i přes technologický pokrok nezměněna, a stále je definována jako prostor, kam mohou vstoupit cestující, kde je možné uložit zavazadla, kde se nachází posádka. Nadto skutečnost, že bezpilotní prostředek žalobce nedisponuje palubou letadla, nebyla mezi správním orgánem a žalobcem vůbec sporná.

[27] Zcela lichá je domněnka žalobce, že stěžovatel nevyhověl jeho žádosti z důvodu obavy před nárůstem správní agendy. Stěžovatel totiž pouze upozorňoval na možné důsledky udělení takového oprávnění v rozporu s národní kmitočtovou tabulkou a obavy z přehlcení již přetíženého pásma 117,975 – 136 MHz. Stěžovatel nijak žalobce nediskriminuje v provozování bezpilotního prostředku. Skutečnost, že bezpilotní prostředek jako stroj má příslušnou certifikaci pro užití ve vzdušném prostoru, je třeba odlišovat od skutečnosti, na jakém kmitočtu chce komunikovat.

[28] Relevantní není ani odkaz žalobce na kanadskou právní úpravu, neboť po detailnějším přečtení příslušné instrukce lze zjistit, že je zde rovněž stanovena podmínka radiostanice na palubě letadla, ledaže by letecké oprávnění stanovilo jinak.

[29] Žalobce dále reagoval písemným vyjádřením ze dne 24. 7. 2018 tak, že o součinnosti stěžovatele se správními orgány lze hovořit spíše v rovině teorie správního práva. Stěžovatel se zejména všemi dostupnými prostředky snaží o zamítnutí žádosti. Není ani zřejmé, jakou relevanci má pro posuzovanou věc jeho podnět k DG Connect. K obavě z přehlcení leteckého pásma žalobce připomněl, že v případě akceptace této domněnky by před zápisem letadla do leteckého rejstříku byl nutný souhlas stěžovatele, který by zřejmě zkoumal, kde bude po dobu technologické životnosti dané letadlo působit, neboť jedině tak je možné zabránit přehlcení pásma.

[30] Stěžovatel v dalším vyjádření ze dne 13. 8. 2018 poznamenal, že Ministerstvo dopravy ani Úřad pro civilní letectví (na rozdíl od stěžovatele) na mezinárodní úrovni nevyvíjí snahu o nalezení jednotného systémového řešení předmětné problematiky.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[32] Kasační stížnost je důvodná.

[33] Podle § 15 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích „[v]*yužívání rádiových kmitočtů musí probíhat v souladu se zákonem, plánem přidělení kmitočtových pásem (národní kmitočtová tabulka), plánem využití rádiového spektra, přídělem rádiových kmitočtů, individuálním oprávněním k využívání rádiových kmitočtů a krátkodobým oprávněním k využívání rádiových kmitočtů, popřípadě všeobecným oprávněním*“.

[34] Podle § 16 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích plán přidělení kmitočtových pásem (národní kmitočtová tabulka) stanoví Ministerstvo průmyslu a obchodu vyhláškou. Ustanovení § 16 odst. 3 uvádí, že „[p]*lán přidělení kmitočtových pásem (národní kmitočtová tabulka) v souladu se závazky vyplývajícími z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, nebo z členství v mezinárodních organizacích obsahuje kmitočtová pásma pro jednotlivé radiokomunikační služby, popřípadě rádiová zařízení a obecné podmínky pro využívání kmitočtů*“.

[35] Důvodová zpráva k zákonu o elektronických komunikacích specifikovala, že plán přidělení kmitočtových pásem (národní kmitočtová tabulka) i plán využití rádiového spektra se budou v intervalu několika let revidovat tak, aby respektovaly nejnovější stav technologií a změny v mezinárodních ujednáních i některé změny na národní úrovni.

[36] Vydání individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů upravuje § 17 zákona o elektronických komunikacích. Podle § 17 odst. 1 „[r]*ádiové kmitočty, které nelze využívat na základě všeobecného oprávnění podle § 9, je možné využívat pouze na základě individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů (dále jen „oprávnění k využívání rádiových kmitočtů“), nestanoví-li tento zákon jinak. Úřad udělí žadateli oprávnění k využívání rádiových kmitočtů v případě, je-li to nezbytné k a) zabránění škodlivé interferenci, b) zajištění technických podmínek kvality služby elektronických komunikací, c) zabezpečení účelného využívání rádiového spektra, d) plnění cílů veřejného zájmu, jimiž jsou ochrana života a zdraví, podpora sociální, regionální nebo územní soudržnosti nebo podpora kulturní a jazykové rozmanitosti a plurality médií, například poskytování služeb rozhlasového a televizního vysílání, nebo e) experimentálním účelům.*“

[37] Podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích Český telekomunikační úřad neudělí oprávnění k využívání rádiových kmitočtů, jestliže „*využívání požadovaných rádiových kmitočtů neumožňuje plán přidělení kmitočtových pásem (národní kmitočtová tabulka) nebo plán využití rádiového spektra; to neplatí v případě využívání rádiových kmitočtů pro experimentální účely podle § 19b*“.

[38] Podle bodu 1.83 národní kmitočtové tabulky, která je přílohou vyhlášky č. 105/2010 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2017, se letadlovou stanicí rozumí „*pohyblivá*

stanice letecké pohyblivé služby, jiná než stanice záchranného prostředku, umístěná na palubě letadla“.

[39] V posuzovaném případě žalobce žádal o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letecké pohyblivé služby (letadlové stanice) pro bezpilotní pozemní vrtulník typu kvadrokoptéra.

[40] Národní kmitočtová tabulka v uvedeném znění v bodě 1.83 považuje za letadlovou stanici pohyblivou stanici letecké pohyblivé služby, která je umístěna na palubě letadla. Je tak zřejmé, že tato právní úprava nepočítala s případy, v praxi se však vyskytujícími, ve kterých vysílací rádiové zařízení není umístěno na palubě letadla, nýbrž je ovládáno pilotem ze země, jak je tomu typicky v případě kvadrokoptér. Gramatickým výkladem tohoto ustanovení tak lze dovodit, že národní kmitočtová tabulka umožňovala udělení individuálního oprávnění letecké pohyblivé služby pouze provozovatelům letadel, kde se letadlová stanice nachází na palubě letadla.

[41] Změnu přinesla novelizace národní kmitočtové tabulky účinná od 1. 1. 2018, která v bodě 1.83 uvádí, že letadlovou stanicí je „*pohyblivá stanice letecké pohyblivé služby jiná než stanice záchranného prostředku umístěná na palubě letadla. Za umístění na palubě letadla se považuje též jiné umístění stanice, které umožňuje její použití pro komunikaci pilota letadla způsobilého létat bez pilota na palubě.*“ Toto revidované znění tak výslovně umožnilo udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů také provozovatelům bezpilotních letadel, resp. kvadrokoptér.

[42] Pro posouzení věci je klíčové zodpovědět otázku, zda uvedené ustanovení národní kmitočtové tabulky, ve znění do 31. 12. 2017, obsahuje nezamýšlenou mezeru v právním předpise, kterou je třeba překlenout analogií či teleologickou redukcí, nebo jestli se naopak jedná o vědomou mezeru, jejíž vyplnění soudem by nebylo přípustné (viz městský soudem odkazovaný rozsudek NSS č. j. 8 As 7/2008 – 116).

[43] Městský soud dospěl k závěru, že se jedná o nepravou mezeru, na níž je nutno uplatnit teleologickou redukci. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, resp. nepovažuje jej za dostatečně odůvodněný.

[44] S městským soudem lze sice souhlasit v tom, že účelem zákona o elektronických komunikacích není jakkoliv regulovat leteckou dopravu či typ letounů, který smí být v letecké dopravě na území České republiky používán. Nelze mu ovšem přisvědčit, že neudělením individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů bylo žalobci zabráněno v samotném provozu jeho bezpilotního letadla. Je totiž zřejmé, že jeho provoz je možný i bez přidělení požadovaných kmitočtů, byť mu znemožňuje oboustranné rádiové spojení. Stěžovatel tak zamítnutím žalobcovy žádosti neomezuje typy letounů, které mohou být na území České republiky používány, nýbrž v souladu se zněním národní kmitočtové tabulky reguluje typy letadel, jejichž provozovatelům lze přidělit vyhrazené kmitočty. Tímto postupem tedy vykonává své pravomoci stanovené mu zákonem o elektronických komunikacích.

[45] Městský soud dále argumentoval smyslem a účelem zákona o elektronických komunikacích, nijak ovšem nevysvětlil, proč je proti smyslu a účelu tohoto zákona neudělit příslušné individuální oprávnění bezpilotním letadlům. Je pravdou, že od roku 2010, kdy rozhodné znění národní kmitočtové tabulky nabylo účinnosti, došlo ke značnému technologickému pokroku spojenému též s rozvojem používání bezpilotních letadel typu kvadrokoptéra, nicméně tento technologický rozvoj mělo reflektovat Ministerstvo průmyslu a obchodu revizí národní kmitočtové tabulky. Vzhledem k tomu, že k takové revizi došlo až novelou národní kmitočtové tabulky, účinnou od 1. 1. 2018, lze dospět k závěru, že do tohoto okamžiku neměla být individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letecké pohyblivé služby udělována také provozovatelům letadel, která nemají umístěnu letadlovou stanici na palubě letadla.

[46] Nejvyšší správní soud neshledal oporu pro tvrzení, že by byl žalobce, jako provozovatel bezpilotního letadla, diskriminován, neboť v dané věci mohl být dán důvod pro odlišné zacházení s letadly, která mají letadlovou stanici na palubě letadla, a s bezpilotními letadly, konkrétně kvadrokoptérami, které představují relativní technologickou novinku, a jejichž podmínky rádiové komunikace bylo třeba v právním řádu teprve nově upravit.

[47] Odkaz stěžovatele na debaty ohledně provozu bezpilotních letadel na mezinárodní (v rámci Mezinárodní telekomunikační unie) a evropské úrovni jsou tak pro posouzení věci relevantní v tom, že z nich lze dovodit, že provoz bezpilotních letadel je otázkou odborné diskuze, a nelze tak jednoznačně konstatovat, že bylo namístě automaticky udělovat individuální oprávnění i těmto druhům letadel. Městský soud proto nesprávně nepřiznal těmto odkazům relevanci, neboť i ty mohou pomoci zodpovědět otázku, zda je třeba bod 1.83 národní kmitočtové tabulky ve znění před novelou vykládat tak, že umožňují přidělení kmitočtů i provozovatelům bezpilotních letadel, resp. že zde existuje nepravá mezera. Ministerstvo průmyslu a obchodu navíc při vydávání národní kmitočtové tabulky vychází ze závazných mezinárodních dokumentů, resp. implementuje Radiokomunikační řád Mezinárodní telekomunikační unie.

[48] Nejvyšší správní soud tedy na základě městským soudem předestřených důvodů neshledal, že by se jednalo o nepravou mezeru v právním předpisu, tedy mezeru, jejímž obsahem je neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu rovnosti anebo z pohledu obecných právních předpisů.

[49] Úvahu městského soudu, že v posuzovaném případě *de facto* byla v rozporu s čl. 4 Listiny uložena povinnost podzákonným předpisem, nepovažuje Nejvyšší správní soud za nepřezkoumatelnou (jak navrhuje stěžovatel), ale za nesprávnou. Příslušné omezení sice vyplývá z podzákonného právního předpisu, tedy z národní kmitočtové tabulky, nicméně samotný zákon o elektronických komunikacích jednoznačně stanoví, že využívání rádiových kmitočtů musí probíhat v souladu s kmitočtovou tabulkou (§ 15 odst. 4) a že individuální oprávnění k využívání rádiových kmitočtů nelze udělit, pokud národní kmitočtová tabulka využívání požadovaných rádiových kmitočtů neumožňuje [§ 17 odst. 11 písm. d)]. Pokud tedy národní kmitočtová tabulka připouštěla jako letadlovou stanici pouze stanici umístěnou na palubě letadla, bylo by udělení oprávnění pro provozovatele bezpilotního letadla, kde se rádiová stanice na palubě letadla nenachází, v rozporu

s kmitočtovou tabulkou, a tím pádem by nesplňovalo ani zákonné požadavky (tj. soulad s národní kmitočtovou tabulkou).

[50] Není proto příléhavý ani odkaz městského soudu na rozsudek č. j. 5 Afs 45/2011 – 94, který se týkal daňové oblasti a účetnictví, resp. výkladu ústavně zakotveného pravidla, že daň lze uložit pouze na základě zákona. Jak bylo uvedeno výše, zde byla povinnost souladu s národní kmitočtovou tabulkou stanovena na základě zákona a jedná se tak o odlišný případ. K vydání národní tabulky je přitom zmocněno Ministerstvo průmyslu a obchodu (§ 16 zákona o elektronických komunikacích).

[51] Nelze nicméně přehlédnout, že stěžovatel ještě za účinnosti národní kmitočtové tabulky ve znění do 31. 12. 2017 vydal individuální oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letecké pohyblivé služby minimálně dvěma bezpilotním letadlům, byť se nejednalo o stejný typ letadla, jaký provozuje žalobce. Zákonnost těchto rozhodnutí ovšem nyní není předmětem soudního přezkumu.

[52] Je však nutno podotknout, že pokud by žalobce žádal o příslušné individuální oprávnění za současného právního stavu, nemohl by stěžovatel shledat rozpor s bodem 1.83 národní kmitočtové tabulky v aktuálním znění, neboť ta již za umístění na palubě letadla považuje i jiné umístění, které umožňuje její použití pro komunikaci pilota letadla způsobilého létat bez pilota na palubě. Žalobci tak nic nebránilo v tom, aby po nabytí účinnosti nového znění národní kmitočtové tabulky podal novou žádost o udělení individuálního oprávnění. Novému rozhodnutí v této věci by za situace, kdy dle předchozí právní úpravy nebylo žalobci oprávnění uděleno, nebránila překážka věci rozhodnuté (§ 48 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu).

[53] Kasační stížnost dále obsahuje spíše podpůrnou argumentaci, na níž také bohatě reaguje ve svých vyjádřeních žalobce. Jedná se však převážně o argumentaci, která není pro posouzení věci zcela relevantní, spíše dokresluje celkovou situaci. Pokud jde o odkaz na vyjádření Ministerstva dopravy k jeho předpisu L2 Doplněk X – Bezpilotní systémy, je třeba upozornit, že tento předpis se sice týká provozu bezpilotních letadel, nicméně nedotýká se samotné úpravy přidělování kmitočtů těmto letadlům (k regulaci této oblasti ostatně ani Ministerstvo dopravy nemá zmocnění). Pro věc není nijak podstatná ani kanadská právní úprava, stejně jako míra součinnosti stěžovatele s Ministerstvem dopravy v otázce definice paluby letadla.

[54] Žalobce se domnívá, že postup stěžovatele je způsoben jeho obavou z nárůstu správní agendy. Podle soudu se jedná toliko o spekulace, nicméně je zřejmé, že vzhledem novelizaci národní kmitočtové tabulky by měly být tyto obavy již neaktuální.

[55] Pokud žalobce naléhavost udělení individuálního oprávnění odůvodňuje zajištěním bezpečnosti letového provozu, soud nepřehlédl, že žalobce žádal o individuální oprávnění jako fyzická osoba, nikoliv v zastoupení Úřadu pro civilní letectví, jehož je zaměstnancem. Zajišťování bezpečnosti leteckého provozu tak zůstává spíše v rovině tvrzení.

VII. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[56] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž je soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[57] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. srpna 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu