ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **UPC DTH S.à r.l.**, se sídlem 2, rue Peternelchen, Howald, Luxemburg, Lucemburské velkovévodství, zast. JUDr. Jakubem Fröhlichem, advokátem, se sídlem Spálená 84/5, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy rady žalovaného ze dne 22. 6. 2015, č. j. ČTÚ-59 470/2014-603, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2018, č. j. 10 A 153/2015 - 183,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Předseda rady žalovaného rozhodnutím ze dne 22. 6. 2015, č. j. ČTÚ-59 470/2014-603, změnil výrok I. rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2014, č j. ČTÚ-124 284/2012-631/XIV.vyř. Stu (dále jen „prvostupňové rozhodnutí"), tak, že: *Obchodní společnost UPC DTH S. à. r. l. se dopustila správního deliktu 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") *ve znění do 30. 6. 2010, když porušila povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 tím, že předem (tj. nejpozději ke dni 31. 5. 2010) písemně neoznámila Českému telekomunikačnímu úřadu zahájení výkonu komunikační činnosti, která je podnikáním v elektronických komunikacích podle všeobecného oprávnění č. VO-S/1/07.2005-9, na území*

České republiky, a to konkrétně služby elektronických komunikací šíření rozhlasového a televizního signálu od 1. 6. 2010“. Předseda rady žalovaného změnil i výrok II. prvostupňového rozhodnutí, tak že uložil žalobkyni pokutu ve výši 4.000.000 Kč a dále zamítl rozklad a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ve výroku III.

[2] Předseda rady žalovaného uvedl, že se žalobkyně dopustila správního deliktu tím, že předem řádně neoznámila žalovanému výkon komunikační činnosti, kterou započala dne 1. 6. 2010. Doplnil, že povinnost předem oznámit zahájení výkonu činnosti není diskriminační, a poukázal v této souvislosti na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 30. 4. 2014 ve věci C-475/12, UPC DTH, podle kterého mohou členské státy podmínit poskytování služeb elektronických komunikací předchozí registrací. Připomněl, že žalobkyně svou povinnost splnila až dne 18. 6. 2014. Vytýkaný správní delikt neměl povahu deliktu trvajícího, neboť k porušení zákonných povinností došlo okamžikem zahájení výkonu komunikační činnosti bez předchozího oznámení, a proto předseda rady žalovaného upravil i výrok I prvostupňového rozhodnutí. Doplnil však, že délka doby, po kterou vykonávala žalobkyně komunikační činnost bez předchozího oznámení, měla vliv na výši uložené sankce. Nepřijal přitom argument, že by prvostupňový orgán oznámení o zahájení činnosti komunikačních služeb odmítl, neboť žalobkyně nebyla zapsána do obchodního rejstříku. Podle předsedy rady žalovaného se tímto žalobkyně snaží zprostit odpovědnosti za správní delikt. Dále upozornil na zásadní význam, který má evidence poskytovatelů elektronických služeb na území České republiky a že neoznámení ze strany žalobkyně výrazně ovlivnilo evidenci i související statistické údaje za roky 2010 až 2014. Podle předsedy žalovaného je zřejmé, že dodávka televizních programů prostřednictvím satelitního signálu je službou elektronických komunikací. Jako přitěžující okolnost shledal, že žalobkyně vykonávala svou činnost bez oznámení po dobu čtyř let a jako polehčující, že žalobkyně sama dodatečně dne 18. 6. 2014 svou povinnost splnila. S ohledem na to, že prvostupňový orgán vycházel nesprávně z pozdějšího znění zákona, které stanovilo horní hranici pokuty na 20.000.000 Kč, snížil předseda rady žalovaného pokutu z 8.000.000 na 4.000.000 Kč, neboť právní úprava účinná v době spáchání deliktu stanovila horní hranici pokuty ve výši 10.000.000 Kč. Poukázal přitom na skutečnost, že pokuta nedosahuje ani 10 % výnosů žalobkyně za rok 2014.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 8. 2018, č. j. 10 A 153/2015 - 183, žalobu zamítl. Konstatoval, že z rozhodnutí předsedy žalovaného plyne závěr, podle něhož žalobkyně byla povinna předem oznámit svou činnost, aniž by byla povinna se zapsat do českého obchodního rejstříku. Podle soudu žalobkyně nemohla z § 13 zákona o elektronických komunikacích dovodit, že by oznámení o zahájení činnosti bylo podmíněno zápisem do českého obchodního rejstříku. Podmínka zápisu zahraničních osob vyplývala výlučně z úpravy v § 21 odst. 4 obchodního zákoníku, což jí však nebránilo provést oznámení vůči žalovanému. Soud dále uvedl, že žalovaný nemohl vzbudit v žalobkyni legitimní očekávání, že by její oznámení o zahájení komunikační činnosti nepřijal. Žalobkyně danou činnost provozovala ještě předtím, než zahájila jakoukoliv komunikaci s žalovaným. Žalovaný sám zjistil, že žalobkyně poskytuje komunikační služby bez oznámení a dne 16. 11. 2010 ji vyzval k vysvětlení, tj. až poté, co žalobkyně zahájila dne 1. 6. 2010 svou činnost. Vznik legitimního očekávání žalobkyně tvrdila až v souvislosti s vyjádřeními žalovaného s tím, že první z nich bylo vydáno dne 13. 1. 2011. Tímto nemohlo být protiprávní jednání žalobkyně konvalidováno. Soud i navzdory uvedenému vyhodnotil i navazující komunikaci mezi žalovaným a žalobkyní a dospěl

k závěru, že ani ta nemohla u žalobkyně vyvolat legitimní očekávání. Nadto žalobkyně se nemohla subjektivně domnívat, že by žalovaný její oznámení nepřijal. Sama totiž zastávala názor, že oznámení není vůbec povinna učinit. Žalovaný nikdy neprezentoval názor, že by nebylo možné provést oznámení bez zápisu do českého obchodního rejstříku. Podle soudu nejsou ani pochybnosti o zachování totožnosti skutku. Je zřejmé, že správní řízení bylo zahájeno a vedeno o jednání žalobkyně spočívající v tom, že předem neoznámila svou činnost žalovanému. Soud se nezabýval skutečností, že žalobkyni formulář neumožňoval provést registraci, neboť tuto námitku uplatnila po lhůtě pro podání žaloby. Soud však doplnil, že žalobkyně ve skutečnosti oznámení provést vůbec nechtěla, neboť byla přesvědčena, že k němu není povinna.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

[4] Proti uvedenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že je právní nástupkyní společnosti UPC Česká republika s. r. o., která žalovanému oznámila svou činnost v roce 2005. Ke dni 1. 6. 2010 stěžovatelka nezačala provozovat novou službu, pouze pokračovala v činnosti jejího předchůdce, který notifikační povinnost splnil již dne 15. 8. 2005. Přitom žalovaný nikdy nepožadoval po právním předchůdci splnění notifikační povinnosti, a to ani v konkrétní souvislosti se službou UPC Direct. S tvrzením, že je služba UPC Direct podnikáním v elektronických komunikacích, přišel žalovaný až několik měsíců poté, co ke dni 31. 5. 2010 byla vložena do základního kapitálu stěžovatelky část podniku zabezpečující službu UPC Direct. Stěžovatelka nabyla legitimní očekávání, že se stejně jako u jejího předchůdce nejedná o službu elektronických komunikací. Ostatně ke dni 1. 6. 2010 ani nebylo provozování dané služby zahájeno, o čemž ví i sám žalovaný. Ten navíc považuje sankci za nepřiměřenou, když sám uvedl, že by ji neuložil, kdyby se stěžovatelka zapsala do obchodního rejstříku a následně by splnila notifikační povinnost. K uložení pokuty přistoupil až po výzvě, ze které však plyne, že by bez zápisu stěžovatelky do obchodního rejstříku její notifikaci nepřijal. Žalovaný ignoroval, že danou otázku řešil v dané době Soudní dvůr Evropské unie a řízení přesto nepřerušil. Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 30. 4. 2014 ve věci C-475/12, UPC DTH, nakonec rozhodl, že notifikační povinnost lze splnit i bez zápisu dané osoby do obchodního rejstříku příslušného členského státu. Stěžovatelka odmítla závěr soudu, podle kterého žalovaný nikdy splnění notifikační povinnosti nepodmiňoval zápisem do obchodního rejstříku. Ten naopak řádnou notifikaci podmiňoval současným splněním obecných podmínek kladených obchodním zákoníkem i speciálních podmínek podle zákona o elektronických komunikacích. Takový názor žalovaný prezentoval setrvale až do vydání rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 30. 4. 2014 ve věci C-475/12, UPC DTH, resp. nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Stěžovatelka poukázala přitom na skutečnost, že žalovaný odmítl notifikaci i společnosti MT Group S.A., která také neměla na území České republiky zřízenu organizační složku zapsanou do obchodního rejstříku. Jakmile žalovaný připustil notifikaci ze strany zahraničních osob, stěžovatelka okamžitě svou povinnost splnila. Je však podle stěžovatelky nepravděpodobné, že by dvě zahraniční společnosti nacházející se v obdobném postavení vnímaly shodně postupy žalovaného, jestliže by nebylo zřejmé, že vůči nim žalovaný uplatňuje stejný právní názor. Soud nesprávně posoudil otázku, že by

žalovaný notifikaci přijal, neboť je zřejmé, že by ji odmítl pro nesplnění obecných podmínek podnikání, tj. absenci zápisu v obchodním rejstříku. Za takové situace nedošlo k naplnění formální a materiální stránky správního deliktu. Stěžovatelka proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby zrušil napadený rozsudek a vrátil věc Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry soudu. Upozornil na to, že stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila některé námitky, které neuvedla v žalobě. Městský soud v Praze se s nimi proto nemohl relevantně vypořádat. Stěžovatelka byla názoru, že nevykonává komunikační činnost, a proto není povinna ji ani notifikovat. Nemohlo ji proto ani na základě komunikace s žalovaným vzniknout legitimní očekávání. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[6] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného namítla, že žalovaný nespecifikoval ve svém vyjádření, které námitky neuplatnila v žalobním řízení. Poukázala na dopis žalovaného ze dne 22. 5. 2014, ze kterého vyplývá, že splnění notifikační povinnosti žalovaný podmiňoval zapsáním do obchodního rejstříku. Jakmile žalovaný tuto nezákonnou praxi opustil, provedla stěžovatelka notifikaci. Navzdory vzniklému legitimnímu očekávání s ní žalovaný zahájil řízení o správním deliktu. Přijaté závěry nadto neodpovídají skutkovému stavu. Soud přehlédl, že ani žalovaný původně neshledával v jednání stěžovatelky správní delikt. Prvně s ním zahájila komunikaci, z níž vyplývalo, že podmiňuje splnění notifikační povinnosti jejím zápisem do českého obchodního rejstříku. Tím žalovaný splnění notifikační povinnosti zamezil. Soud navíc nezohlednil komunikaci, jež proběhla s jejím právním předchůdcem společností UPC Česká republika s. r. o. Ta provozovala službu UPC Direct již před ní a notifikační povinnost splnila. V takové situaci nepřipadá vznik odpovědnosti za správní delikt v úvahu. K nastíněným vadám navíc měl soud přihlédnout *ex offo*.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledala přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musela přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že se mezi účastníky řízení v průběhu správního řízení vyjasnila nejprve sporná otázka, zda stěžovatelka byla povinna svou činnost předem žalovanému oznámit podle § 13 zákona o elektronických komunikacích. Sama stěžovatelka totiž připustila, že tak nesprávně neučinila. Setrvala však na názoru, že jí oznámení bylo fakticky znemožněno požadavkem žalovaného, respektive českého právního řádu, aby se nejprve zapsala do českého obchodního rejstříku. Takový požadavek následně odmítl jako rozporný s primárním právem Evropské unie Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 30. 4. 2014 ve věci C-475/12, UPC DTH. Tuto námitku Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[10] V dané souvislosti se Nejvyšší správní soud sice ztotožnil se stěžovatelkou v tom ohledu, že z obsahu komunikace mezi ní a žalovaným skutečně vyplývá, že žalovaný jako

jednu z podmínek pro splnění notifikační povinnosti požadoval, aby se zapsala do českého obchodního rejstříku. Tuto povinnost žalovaný dovozoval z § 21 odst. 4 obchodního zákoníku a upozornil na ni stěžovatelku v dopise ze dne 13. 7. 2012, kde uvedl, že *„Protiprávnost Vašeho jednání je spatřována v tom, že Vaše společnost nesplňuje podmínky pro podnikání na území České republiky, a to jak obecné, tak i v oboru elektronických komunikací,"* kdy obecnými požadavky měl na mysli právě zápis stěžovatelky do obchodního rejstříku. Navzdory této skutečnosti však Nejvyšší správní soud neshledal nezákonným ani napadený rozsudek, ani rozhodnutí správních orgánů. Podle Nejvyššího správního soudu totiž postup žalovaného nebyl způsobilý zhojit pochybení stěžovatelky, které spočívalo v tom, že nesplnila svou notifikační povinnost nejpozději ke dni 31. 5. 2010.

[11] Podle Nejvyššího správního soudu je v dané věci rozhodující, že stěžovatelka již od počátku své komunikace se žalovaným setrvávala na názoru, že její činnost není službou elektronických komunikací, a že tedy nepodléhá notifikační povinnosti. Stěžovatelka provozovala své podnikání na území České republiky od 1. 6. 2010, a to bez provedení oznámení ve smyslu § 13 zákona o elektronických komunikacích, tedy ještě předtím, než vůbec vstoupila v jakoukoliv komunikaci s žalovaným. Stěžovatelka tak jednoznačně vycházela z toho, že se na ni povinnost oznámení vůbec nevztahuje. Tento právní názor stěžovatelka setrvale zastávala až do vydání rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 30. 4. 2014 ve věci C-475/12, UPC DTH, který potvrdil právní názor žalovaného, že činnost stěžovatelky v souvislosti s poskytováním služby UPC Direct je skutečně službou elektronických komunikací podléhající notifikaci. Stěžovatelka následně svou povinnost splnila dne 18. 6. 2014. Sám žalovaný zjistil, že stěžovatelka poskytuje služby podléhající oznamovací povinnosti na území České republiky a stěžovatelku vyzval k vysvětlení již dopisem ze dne 16. 11. 2010, avšak až poté, kdy stěžovatelka svou činnost předem neoznámila. Stěžovatelka přehlíží, že se správního deliktu dopustila neoznámením své činnosti nejpozději dne 31. 5. 2010, kdy žádná komunikace se správními orgány z její strany neprobíhala. Úspěšně vyvázat stěžovatelku z odpovědnosti za správní delikt by proto bylo možné jen za situace, kdy by její legitimní očekávání ve smyslu závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016 - 54, bylo vyvoláno ještě před 31. 5. 2010, což však nebylo naplněno.

[12] Stěžovatelka uplatnila též námitku, že notifikační povinnost splnila její právní předchůdkyně společnost UPC Česká republika s. r. o. Tato námitka je však podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná, neboť ji stěžovatelka neuplatnila v žalobním řízení, ač tak učinit mohla, a proto se jí Nejvyšší správní soud věcně nezabýval.

[13] V obecnosti lze připustit, že nezákonný požadavek žalovaného, aby se stěžovatelka zapsala do obchodního rejstříku, mohl mít pro celkové posouzení věci určitý význam. Žalovaný totiž požadoval po stěžovatelce splnění povinnosti, kterou jí zákon neukládal. Přitom svým požadavkem (avšak nelze ani přehlížet právní názor stěžovatelky, že vůbec nebyla povinna notifikaci provést) částečně mohl přispět k tomu, že stěžovatelka splnila svou notifikační povinnost až se značným časovým odstupem. Časový odstup mezi dnem, kdy stěžovatelka měla splnit svou povinnost, a dnem, kdy ji splnila, byl významný z hlediska určení výše sankce, jakkoliv se v daném případě nejednalo o trvající správní delikt. Protože však v daném směru stěžovatelka žádnou argumentaci v rámci žalobního,

ani kasačního řízení nepřednesla, Nejvyšší správní soud nebyl oprávněn se uvedenými souvislostmi věcně zabývat.

IV. Závěr

[14] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[15] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 23. listopadu 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu