ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **M7 Group S.A.,** se sídlem 2, Rue Albert Borschette, L-1246 Luxembourg, zast. Mgr. Michalem Hrnčířem, advokátem se sídlem Karolinská 661/4, Praha 8, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad,** se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 17. 6. 2015, čj. ČTÚ-71 207/2014-603, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2017, čj. 3 A 100/2015-63,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2017, čj. 3 A 100/2015-63, **se zrušuje** a věc **se vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Právní předchůdci žalobkyně (dále „stěžovatelka“) poskytovali služby nazvané Skyling a CSlink spočívající v poskytování podmíněného (kódovaného) přístupu k různým balíčkům rozhlasových a televizních kanálů vysílaných přes satelity. Rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 11. 2014, čj. ČTÚ-10 603/2013-631/VII. vyř – Stu, bylo rozhodnuto, že se stěžovatelka dopustila správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. c) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění účinném do 7. 8. 2013 (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“). Správního deliktu se měla dopustit tím, že žalovanému předem neoznámila zahájení výkonu komunikační činnosti podle § 13 téhož zákona, a to od 1. 1. 2013 do 28. 5. 2014. Za tento delikt jí byla uložena pokuta ve výši 9,5 mil. Kč a stanovena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 tis. Kč.

[2] Předseda Rady žalovaného napadeným rozhodnutím rozhodl o rozkladu stěžovatelky tím způsobem, že změnil výrok o spáchání správního deliktu tak, že ke spáchání došlo neoznámením zahájení výkonu komunikační činnosti nejpozději do 31. 12. 2012. Ostatní výroky prvostupňového rozhodnutí předseda Rady žalovaného potvrdil a rozklad zamítl.
[3] Proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného podala stěžovatelka žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl. Dospěl k závěru, že stěžovatelka šířením satelitních televizních programů poskytuje přenos obsahu vysílání, který je službou elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích. To, že se jedná o službu elektronických komunikací, vyplývalo již z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, čj. 6 A 89/2002 – 95, č. 921/2006 Sb. NSS. K obdobnému závěru dospěl i Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, ve věci C-518/11, UPC Nederland, pokud jde o výklad směrnice č. 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (dále jen „rámcová směrnice“). Dále SDEU v rozsudku ze 30. 4. 2014, ve věci C-475/12, UPC DTH (dále jen „rozsudek UPC DTH“), doplnil, že okolnost, že se přenos signálů v elektronických komunikačních sítích uskutečňuje prostřednictvím kabelové sítě nebo satelitní infrastruktury, není vůbec rozhodující pro účely výkladu pojmu služba elektronických komunikací podle rámcové směrnice.

[4] Stěžovatelka nejednala v omluvitelném právním omylu. Právní názor SDEU vyjádřený v rozsudku UPC DTH, podle něhož přenos signálů v elektronických komunikačních sítích prostřednictvím satelitní infrastruktury je službou elektronických komunikací ve smyslu rámcové směrnice, potvrdil soulad českého předpisu a praxe českých správních orgánů s touto směrnicí. Odlišné názory či postoje jiných vnitrostátních regulačních úřadů či jiných poskytovatelů jsou proto nepodstatné.

[5] Skutková podstata správního deliktu dle § 118 odst. 1 písm. c) zákona o elektronických komunikacích spočívá v neoznámení záměru poskytovat komunikační činnost na území České republiky a není nijak spojena s povinností zapsat organizační složku do obchodního rejstříku. Pokud formulář žalovaného obsahoval údaj o tomto zápisu, stěžovatelce nic nebránilo formulář vyplnit bez tohoto údaje.

[6] Ohledně výše pokuty městský soud uvedl, že neoznámení zahájení výkonu komunikační činnosti poskytované velkému počtu osob nemá pouze formální následky, ale naopak je způsobilé významným způsobem ovlivnit evidence a statistické údaje, s nimiž dále pracuje žalovaný i další osoby. Uložená pokuta ve výši 9,5 mil Kč se nachází ve spodní polovině zákonné sazby. Žalovaný výši pokuty dostatečně odůvodnil, zohlednil při stanovení její výše jak přitěžující, tak polehčující okolnosti a její preventivní povahu. Soud proto nepřistoupil ani k moderaci uložené pokuty.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností z důvodu, který podřazuje § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu jeho

nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a z důvodu nezákonnosti v důsledku vad řízení před správním orgánem, pro které měl městský soud rozhodnutí zrušit. Dále se dovolává i nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, tedy vady uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] Některá pravidla zavedená rámcovou směrnicí a navazujícími českými předpisy nebyla jasná až do dubna 2014, tedy do vydání rozsudku UPC DTH. Tato nejasnost vedla k nedorozumění, jelikož stěžovatelka se opírala o jiný výklad těchto pravidel. Opomenutí založené na omluvitelném právním omylu může za podmínek stanovených v § 19 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku (dále jen „trestní zákoník"), zprostit osobu, která se jinak dopustila správního deliktu, právní odpovědnosti za takové jednání.

[9] Stěžovatelka nesprávně posoudila definici služeb elektronických komunikací uvedenou v § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích. Tato definice se oproti definici telekomunikačních služeb obsažené v § 2 odst. 7 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, změnila tak, že je nyní užší, neboť z ní jsou vyloučeny zejména služby poskytování obsahu. Ty měly být podle stěžovatelky službami elektronické komunikace pouze tehdy, pokud jde o komplexní služby, pokud služba přenosu signálu na celkové službě převládá. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 89/2002, na který odkázal krajský soud, nelze použít, neboť soud rozhodoval podle starého zákona o telekomunikacích. Jednalo se o služby kabelové televize a poskytovatel televizních balíčků byl zároveň provozovatelem kabelové sítě. Stejně tak nelze na věc aplikovat krajským soudem užité usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát"), ze dne 31. 5. 2006, čj. Konf 6/2005-11, č. 934/2006 Sb. NSS. Právní problém byl v dané věci nastolen žalovaným odlišně od nyní posuzované věci a podle starého zákona o telekomunikacích. Zvláštní senát žádným způsobem nevysvětlil, proč vyšel z předchozí judikatury, ačkoliv došlo ke změně textu zákona. Nebyla také posuzována otázka služby podmíněného přístupu k obsahu. Existují však i rozhodnutí odlišná, která obdobné služby za poskytování služeb elektronických komunikací nepovažovaly. Jde například o usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2013, sp. zn. 33 Cdo 2213/2013, nebo o usnesení zvláštního senátu ze dne 13. 1. 2011, čj. Konf 72/2010-10. Správní a soudní praxe v České republice tedy nebyla jednotná. Částečně je i v rozporu s rozsudkem UPC DTH. Přesné rozpoznání, zda poskytování služeb spadá pod zákonnou definici, nebylo jednoduché, natož pak pro poskytovatele těchto služeb. Byla chybná i správní praxe žalovaného, požadující, aby i pro účel oznámení o zahájení komunikační činnosti, měl oznamovatel sídlo nebo registrovanou pobočku na území České republiky. Je zřejmé, že i ve věci UPC DTH měl generální advokát SDEU jiný názor, než který nakonec zaujal SDEU. Je úkolem zákonodárce, aby byla právní norma pro adresáty srozumitelná a nemuselo být vynakládáno nadměrné úsilí na její výklad, zejména pokud je její nedodržení postihováno prostředky trestního práva. Stěžovatelka nemůže být odpovědná za to, že nejednala v souladu s požadavkem správního orgánu založeném na právní normě, která byla tímto orgánem nesprávně aplikována.

[10] Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. 22 Cdo 2926/2010, je omluvitelným právním omylem, pokud skutečný obsah právní normy nevyplývá jasně ze znění zákonného ustanovení, ale z výkladu provedeného rozhodnutím či stanoviskem

publikovaným ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek. V nynější věci byla příslušná ustanovení vykládána Nejvyšším soudem, Nejvyšším správním soudem a SDEU. Ani současný stav ustálenosti výkladu není zcela uspokojivý. Výklad tedy nijak ustálený nebyl. Selhání stěžovatelky proto představuje omluvitelný právní omyl.

[11] Pokud jde o výši pokuty, pak judikatura v oblasti trestního práva vyžaduje, aby byl podrobně posouzen dopad trestného činu na objekt trestného činu. Žalovaný takové posouzení neprovedl, neboť pouze bez bližšího vysvětlení konstatuje, že delikt výrazně zkreslil statistické a jiné výkazy, aniž by uvedl jaké a v jakém rozsahu. Navíc zkreslení těchto výkazů bylo použito jako přitěžující okolnost správního deliktu. Došlo tak k porušení zákazu dvojího přičítání. Žalovaný nesprávně považoval za přitěžující okolnost dobu, po kterou stěžovatelka vykonávala činnosti elektronických komunikací bez předchozího oznámení. Jde však o jednorázový delikt, a proto tato okolnost nemůže být přitěžující okolností. Žalovaný naopak ve výši pokuty nezohlednil velmi dlouhou dobu správního řízení.

[12] Stěžovatelka vznesla i řadu dalších námitek proti výši pokuty, se kterými se ale městský soud nevypořádal. Například namítala, že správní delikt neměl žádný reálný dopad na práva spotřebitelů; právní omyl měl mít alespoň vliv na výši pokuty; popírala, že by měla dominantní postavení na trhu; k deliktu došlo pouhým nekonáním, které bylo napraveno bezprostředně po rozsudku UPC DTH.

[13] Závěrem navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, případně aby zároveň zrušil i rozhodnutí předsedy Rady žalovaného. Pokud by neshledal Nejvyšší správní soud důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, navrhuje, aby alespoň snížil v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. výši uložené pokuty.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že pokud jde o právní omyl, pak pro posouzení charakteru služeb poskytovaných stěžovatelkou je podstatné usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 6/2005. To již bralo v úvahu nový zákon o elektronických komunikacích. Rozsudek UPC DTH tyto závěry pouze potvrdil. Na protiprávní jednání ji upozorňoval i žalovaný. Nemohla být proto v dobré víře, ani v právním omylu. Stěžovatelkou zmiňované rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 2213/2013 a usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 72/2010 se zabývaly odlišnými situacemi. V těchto věcech byla řešena situace, kdy se smluvní partner nijak nepodílel na poskytování samotných služeb elektronických komunikací. Naproti tomu stěžovatelka poskytuje svým zákazníkům přístup k televizním programům. Bez její součinnosti by služby vůbec nemohly být zákazníky užívány. Navíc i v nových všeobecných obchodních podmínkách stěžovatelka tvrdí, že neposkytuje služby elektronických komunikací. Nejde tedy o právní omyl, ale o úmyslné jednání.

[15] U výše pokuty se i předseda Rady žalovaného zcela neztotožnil s odůvodněním ukládané sankce uvedené v prvostupňovém rozhodnutí. Na obě rozhodnutí je však třeba nahlížet jako na celek. Pokuta musí plnit preventivní a výchovný účel. Dále se podrobněji vyjádřila k dalším otázkám výše pokuty, které ve své kasační stížnosti vznesla stěžovatelka.

[16] Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupená advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Následně přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

III.A Odpovědnost za správní delikt

[18] Námitky stěžovatelky lze rozdělit do dvou základních okruhů. Prvním z nich je samotná odpovědnost za správní delikt. Stěžovatelka se v řízení před správními orgány i městským soudem v této souvislosti zejména dovolávala svého omluvitelného právního omylu. Žalovaný i městský soud se v návaznosti na tyto námitky stěžovatelky zabývali tím, zda šlo o právní omyl omluvitelný nebo neomluvitelný. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl z dále uvedených důvodů k závěru, že institut právního omylu není, pokud jde o posouzení odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt, v této věci vůbec aplikovatelný. S ohledem na to upozornil účastníky řízení na nové právní posouzení věci a dal jim příležitost vyjádřit se k němu.

[19] K výzvě soudu se vyjádřila pouze stěžovatelka. Uvedla, že trvá na tom, že otázka možného omluvitelného právního omylu je podstatná jak pro samotnou trestnost, tak i pro výši trestu. I ve věcech správních deliktů právnických osob platí zásada „*nullum crimen sine lege certa*“ (zásada určitosti norem trestního práva). V této souvislosti odkázala na řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie. Ve zbytku opakovala již dříve vznesené argumenty vztahující se k právnímu omylu z důvodu nejednoznačné právní úpravy.

[20] Nejvyšší správní soud považuje nejprve za nezbytné zabývat se otázkou, zda je aplikovatelný institut právního omylu, nebo nikoliv. Stěžovatelka se tohoto institutu dovolávala z důvodu nezbytnosti analogické aplikace § 19 trestního zákoníku, upravujícího právní omyl. Ustanovení § 19 odst. 1 trestního zákoníku zní: „*Kdo při spáchání trestného činu neví, že jeho čin je protiprávní, **nejedná zaviněně**, nemohl-li se omylu vyvarovat.*“ Již ze znění tohoto zákonného ustanovení je tedy zřejmé, že tento institut trestního práva je spojen se zaviněním. Vzhledem k tomu, že trestnost činu je v trestním právu spojena se zaviněním (viz § 13 odst. 2 trestního zákoníku), má to za důsledek nenaplnění podmínek trestnosti. Požadavek zavinění platí i pro trestné činy právnických osob podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Zavinění právnické osoby je odvozeno od zavinění fyzické osoby, která při páchání trestného činu jednala jménem právnické osoby nebo v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti ve smyslu § 8 odst. 1 citovaného zákona (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2015, sp. zn. 8 Tdo 627/2015, č. 23/2016 Sb. NS).

[21] V případě správního trestání však, až na výjimky, není zavinění podmínkou odpovědnosti za správní delikty (nově přestupky) právnických osob či podnikajících fyzických osob. Jedná se o tzv. objektivní odpovědnost, tedy bez ohledu na zavinění. Pachatel se zpravidla odpovědnosti může pouze zprostit, pokud je naplněn některý ze zákonem stanovených liberačních důvodů, které však se zaviněním bezprostředně nesouvisí. Dokonce se mohou existovat i správní delikty bez možnosti liberace (tzv. absolutní objektivní odpovědnost), které se však v současné době mohou vyskytnout jen tehdy, pokud by byl vyloučen obecný liberační důvod uvedený v § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Skutková podstata správního deliktu se tedy v případě objektivní odpovědnosti skládá pouze ze tří prvků, kterými jsou subjekt, objekt a objektivní stránka. Subjektivní stránka (zavinění) se v případě správních deliktů (až na výjimky) vůbec neposuzuje. S ohledem na to tak nelze institut právního omylu, který je naopak se zaviněním spjatý, v případě správního trestání právnických osob nebo podnikajících fyzických osob aplikovat (viz shodně Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 326 – 327).

[22] Lze ostatně poukázat na zachování tohoto principu i v novém kodexu správního trestání, zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zatímco § 13 odst. 1 tohoto zákona vyžaduje pro odpovědnost fyzické osoby za přestupek zavinění, taková podmínka odpovědnosti není v § 20 stanovena pro odpovědnost právnické osoby nebo v § 22 pro odpovědnost podnikající fyzické osoby. I ustanovení o právním omylu je řazeno do § 17, spojeného se zaviněním fyzické osoby, a nevyskytuje se u odpovědnosti právnických osob nebo podnikajících fyzických osob.

[23] Pokud tedy není výjimečně spojena odpovědnost právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby za správní delikt (přestupek) se zaviněním, nelze užít pro posouzení její odpovědnosti institut právního omylu.

[24] Tak tomu je i v nyní posuzované věci. Stěžovatelka se podle správních orgánů dopustila správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. c) zákona o elektronických komunikacích. Uvedené ustanovení v dané době znělo: „*Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že ... c) v rozporu s § 13 neoznámí předem Úřadu zahájení komunikační činnosti, nebo změny údajů, které uvedla v oznámení o komunikační činnosti, nebo neoznámí ukončení komunikační činnosti*“. Odpovědnost za tento správní delikt tedy nebyla se zaviněním spojena.

[25] Pokud ve svém podání v návaznosti na poučení o možnosti nového právního posouzení poukazuje stěžovatelka na požadavek určitosti právní úpravy, jako podmínky trestnosti, Nejvyšší správní soud uvádí, že je tato námitka na hranici přípustnosti. Argumentace v žalobě byla vedena v tom směru, že žalovaný nesprávně posoudil otázku toho, zda se na straně stěžovatelky jednalo o omluvitelný nebo neomluvitelný právní omyl. Institut právního omylu a požadavek na určitost právní normy, mající případně za následek její neaplikovatelnost, respektive nutnost volby výkladu ve prospěch adresáta normy, jsou výrazně odlišné instituty. Institut právního omylu může nastoupit pouze tehdy, pokud je právní norma již dostatečně určitá pro založení deliktní odpovědnosti osoby. V případě její extrémní neurčitosti by totiž jednání dané osoby vůbec nebylo protiprávní. Nebylo by proto možné se zabývat ani tím, zda se tohoto protiprávního

jednání případně nedopustila v důsledku právního omylu. To, že se jedná o odlišné instituty je ostatně zřejmé i z reakce stěžovatelky, která na základě upozornění Nejvyššího správního soudu, ohledně možného odlišného právního posouzení, reagovala argumentací zcela odlišnými rozhodnutími soudů, než v případě dovolávání se omluvitelného právního omylu. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že pokud by skutečně byla norma natolik nejasná, že by to mělo za následek její nesrozumitelnost, musel by k tomu přihlížet z povahy věci i bez námitky. Nevyložitelné ustanovení by totiž nebyl schopen ani sám aplikovat. Namítanou nesrozumitelností normy porušující zákaz *nullum crimen sine lege certa* se proto zabýval.

[26] Nejvyšší správní soud v prvé řadě poznamenává, že vlastností každé právní normy je určitá míra obecnosti, která umožňuje jí aplikovat na skutkově různé situace. Sankcionování je možné i na základě neurčitých právních pojmů, které již ze své podstaty musí být dotvářeny výkladem. Přesto jim to neupírá závaznost a sankcionovatelnost. Lze poukázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, č. 2189/2011 Sb. NSS, ve věci Karlovarská losovačka, v němž k obecnosti právních norem uvedl: „*Pojem ‚zásada transparentnosti' spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů; jejich definování obecně v právních předpisech pro jejich povahu samu nemusí být vhodné, dokonce ani možné. To platí tím spíše o právních zásadách, jejichž obecnost a abstraktnost je již samotným klasifikačním znakem právních zásad jako specifického druhu právních pravidel. (srov. Holländer, P. Filosofie práva, Aleš Čeněk, Plzeň 2006, s. 139 násl.). Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Proto se zjištění, zda v daném případě byla porušena zásada transparentnosti, musí odvíjet od hodnocení všech okolností konkrétního případu, z nichž správní orgán učiní závěr, zda je daný pojem naplněn či nikoli. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli*“ (body [50] až [51] rozsudku). Výklad právní normy tedy nemusí být zcela triviální a zřejmý již na první pohled, jak se snaží dovodit stěžovatelka.

[27] Lze také odkázat na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 1. 2015, Rohlena proti České republice, č. stížnosti 59552/08, v něm soud mimo jiné uvedl: „*V každém právním systému, ať už je zákonné ustanovení, včetně ustanovení trestního práva, formulováno jakkoli jasně, bude nevyhnutelně existovat prostor pro soudní výklad. Vždy bude třeba objasnit nejasné otázky a přizpůsobit se změnám situace. Nadto jistota, jakkoliv je velmi žádoucí, jde občas ruku v ruce s přílišnou nepružností; právo se tudíž musí umět přizpůsobit změnám situace (Kafkaris, č. 21906/04, rozsudek velkého senátu ze dne 12. 2. 2008, § 140). Účelem rozhodování svěřeného soudům je právě rozptýlení možných přetrvávajících nejasností ohledně výkladu právních norem (tamtéž). Mimoto je v právní tradici smluvních států Úmluvy pevně zakotveno, že judikatura jako pramen práva nezbytně přispívá k postupnému vývoji trestního práva (Kruslin proti Francii, č. 11801/85, rozsudek ze dne 24. 4. 1990, § 29). Článek 7 Úmluvy nelze vykládat tak, že zakazuje postupné vyjasňování pravidel trestní odpovědnosti soudním výkladem, avšak s tím, že výsledek bude slučitelný s podstatou*

protiprávního jednání a dostatečně předvídatelný …“.

[28] Pokud jde o nyní sporná ustanovení, stěžovatelka spatřovala nejasnost zejména v definici služby elektronických komunikací v § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích, jejímž předobrazem je čl. 2 písm. c) rámcové směrnice, který zní: »*„službou elektronických komunikací“ [se] rozumí služba obvykle poskytovaná za úplatu, která spočívá zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací, včetně telekomunikačních služeb a přenosových služeb v sítích používaných pro rozhlasové vysílání, s výjimkou služeb poskytujících obsah nebo vykonávajících redakční dohled nad obsahem přenášeným prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací; pojem nezahrnuje služby informační společnosti, jak jsou definovány v článku 1 směrnice 98/34/ES, které nespočívají zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací;*« Podle stěžovatelky takové služby neposkytovala, protože přenos satelitního signálu zajišťovali její subdodavatelé a pro její klienty se jednalo pouze o vedlejší službu, neboť hlavní službou pro ně byl obsah, tedy rozhlasové a televizní vysílání.

[29] Dané námitky vypořádal SDEU nejpozději v rozsudku UPC DTH. V bodech 43 a 44 rozsudku uvedl: „*43. V tomto ohledu je třeba uvést, že okolnost, že k přenosu signálu dochází prostřednictvím infrastruktury, která nepatří UPC, nemá význam pro kvalifikaci povahy služby. V této souvislosti je totiž důležitá pouze skutečnost, že UPC je vůči konečným uživatelům odpovědná za přenos signálu, který jim zajišťuje poskytování služby, kterou si předplatili. 44. Jakýkoli jiný výklad by značně zúžil oblast působnosti NPR* [pozn. NSS: NPR je zkratkou pro nový předpisový rámec v odvětví služeb elektronických komunikací sestávající z rámcové směrnice a čtyř souvisejících zvláštních směrnic], *ohrozil užitečný účinek jeho ustanovení, a tudíž i dosažení cílů, které tento rámec sleduje. Jak vyplývá z pátého bodu odůvodnění směrnice 2009/140, cílem NPR je vytvoření skutečného vnitřního trhu elektronických komunikací, v jehož rámci se tyto elektronické komunikace nakonec musí řídit pouze právem hospodářské soutěže, takže vyloučení činností takové společnosti, jako je společnost UPC, z jeho oblasti působnosti z důvodu, že není vlastníkem satelitní infrastruktury, která umožňuje přenos signálu, by NPR zbavilo podstatné části jeho působnosti (v tomto smyslu viz rozsudek UPC Nederland, EU:C:2013:709, bod 45).*“ Rozsudek v této části vychází již téměř výlučně z rozsudku UPC Nederland.

[30] Nejvyšší správní soud na první pohled neshledává, že by se mělo jednat o výklad extrémně překvapivý a neočekávatelný. SDEU dospěl ke svým závěrům i při vědomí, že vnitrostátní soud položil předběžnou otázku v souvislosti s uloženou sankcí. Zjevně tedy již tímto rozsudkem zaujal názor, že dané ustanovení vyložitelné je. Nejvyšší správní soud je tímto výkladem vázán. Dojít za situace, kdy určité ustanovení bylo ze strany SDEU vyloženo, přesto k závěru, že by ani tak nemělo být na stěžovatelku aplikováno pro svou neurčitost, by bylo možné pouze ve zcela výjimečných případech. I SDEU si totiž musí být vědom stěžovatelkou zmiňované vlastní judikatury k nezbytnosti určitosti právních norem a není úkolem Nejvyššího správního soudu, aby se zabýval tím, zda SDEU neměl posoudit věc jinak.

[31] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 As 113/2012-133, č. 3222/2015 Sb. NSS, ve věci František Ryneš, zabýval obdobnou situací. Tedy možností, že by soud konstatoval, že i přes vydání rozsudku SDEU (tam dokonce vydaném přímo

v dané věci), nebyla pro účely správního trestání norma pro adresáty do doby vydání daného rozsudku SDEU dostatečně určitá. Dospěl k závěru, že v zákoně v materiálním slova smyslu podle čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (*Nellum crimen sine lege*) nemusí být dán v rozhodné době základ pro možnost správní trestání, pokud by byla neurčitá česká právní norma, která by měla svůj předobraz v obsahově neurčité normě práva Evropské unie, a zároveň by byla roztříštěná správní praxe při aplikaci takové normy. Posoudil, že v dané věci se právě o takovou zcela výjimečnou situaci jednalo. Příslušné ustanovení unijního práva bylo vykládáno různě různými členskými státy a české právo neurčitost nijak nevyjasňovalo. Zároveň výklad daného ustanovení byl prováděn ze strany příslušného správního orgánu zcela nekonzistentně (body [51] až [70] rozsudku sp. zn. 1 As 113/2012).

[32] O takto výjimečnou situaci se však v nynější věci nejedná. Nejvyššímu správnímu soudu není známo, že by mezi členskými státy panoval nějaký zásadní rozpor týkající se výkladu příslušných ustanovení a stěžovatelka to v kasační stížnosti netvrdí, byť to z jejích některých dřívějších vyjádření nelze vyloučit. Za zásadní nejasnost nelze rozhodně považovat ani okolnost, že se soud členského státu obrátil s předběžnou otázkou na SDEU. Jedná se o běžný postup při výkladu norem unijního práva. Jak bylo uvedeno shora, běžná interpretace právních norem je zcela přirozeným jevem, který sám o sobě nemůže založit jejich nesakcionovatelnost. Zcela nepravdivý je argument stěžovatelky, že SDEU zaujal v rozsudku UPC DTH odlišný názor, než mu původně navrhoval generální advokát. Stěžovatelka v této souvislosti tvrdí, že podle bodu 47 rozsudku měl generální advokát údajně uvést, že služby podmíněného přístupu k balíčku programů (což je druh služeb, který poskytuje stěžovatelka) a služby elektronických komunikací se navzájem vylučují, a proto poskytovatel podmíněného přístupu nemůže být současně považován za poskytovatele služeb elektronických komunikací. Stěžovatelkou takto interpretovaný bod 47 rozsudku UPC DTH však zní: *„Jak uvedla generální advokátka v bodě 43 svého stanoviska, tato pochybnost předkládajícího soudu vychází zřejmě z předpokladu, že se služba elektronických komunikací a systém podmíněného přístupu navzájem vylučují.“* Nejedná se tedy o pochybnost generální advokátky, ale o (navíc pouze nepřímo dovozovanou) pochybnost předkládajícího soudu. Generální advokátka Juliane Kokkot naopak v navazujícím bodu 44 stanoviska jednoznačně uvádí, že tento předpoklad je chybný, což rozvíjí i v dalších bodech svého stanoviska.

[33] Pokud se stěžovatelka dovolává nekonzistentnosti předchozí výkladové praxe, na kterou údajně spoléhala, pak by mohla být relevantní pouze ta rozhodnutí, o kterých uvádí, že z nich vyplývá, že jí poskytované služby za služby elektronických komunikací nepovažovaly. Těmi podle ní jsou rozhodnutí zvláštního senátu sp. zn. Konf 72/2010 a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 2213/2013. Pokud u jiných rozhodnutí tvrdí, že závěr o povaze jí poskytovaných služeb jako služeb elektronických komunikací, vychází z jiné právní úpravy, nebo byla rozhodná právní úprava vyložena chybně, nemohou tato rozhodnutí jakkoliv založit její důvěru ve správnost jejího výkladu příslušných právních norem. Bez ohledu na spornost toho, zda stěžovatelkou uváděná rozhodnutí Nejvyššího soudu a zvláštního senátu vůbec řešila pro nynější věc relevantní otázky, je zjevné, že její důvěru ve správnost jí zastávaného výkladu nezaložila. Citované usnesení Nejvyššího soudu bylo vydáno až 28. 11. 2013, a proto vůbec nemohlo založit důvěru stěžovatelky v to, že nemusí oznámit zahájení výkonu komunikační činnosti nejpozději do 31. 12. 2012.

Jediné rozhodnutí zvláštního senátu vyjadřující se k jiným druhům služeb elektronických komunikací mohlo založit důvěru stěžovatelky ve správní praxi pouze velmi těžko. Navíc, pokud by tomu tak bylo, dovolávala by se ho téměř jistě od počátku řízení. Místo toho podávala pouze svůj výklad příslušných ustanovení rámcové směrnice, souvisejících unijních předpisů a zákona o elektronických komunikacích, případně polemizovala s jiným rozhodnutím zvláštního senátu, které dospívalo k odlišnému závěru, než zastávala ona (viz vyjádření po zahájení správního řízení ze dne 20. 2. 2013, rozklad ze dne 29. 4. 2013 a rozklad ze dne 30. 12. 2013).

[34] Správní praxe žalovaného považující poskytovatele obdobných služeb za poskytovatele elektronických komunikací nebyla ani stěžovatelkou jakkoliv zpochybněna.

[35] Ze shora uvedeného je zřejmé, že nebyly dány předpoklady, aby pro účely správního trestání bylo možné považovat relevantní ustanovení rámcové směrnice za nedostatečně určité, ačkoliv je SDEU jednoznačně vyložil v rozsudku UPC DTH.

[36] Zcela nerelevantní jsou pak poukazy stěžovatelky na to, že příslušný právní rámec byl nesrozumitelný i pro žalovaného, pokud jde o požadavek na zřízení organizační složky stěžovatelky na území ČR. Jednalo se o výklad odlišných právních otázek. Z případné neurčitosti jednoho ustanovení předpisu nelze automaticky dovozovat i neurčitost jakýchkoliv jiných ustanovení.

III.B Výše pokuty

[37] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností části rozsudku městského soudu, vztahujícího se k přiměřenosti výše pokuty. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[38] Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost rozsudku v tom, že městský soud nezohlednil její námitky vztahující se k výši uložené pokuty, které uplatnila v žalobě. Ze spisu městského soudu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka v žalobě, pokud jde o výši pokuty, namítala ve zkratce následující. Výše pokuty není jakkoliv vysvětlena, případně nedostatečně. Porušení povinnosti nemělo žádný vliv na práva třetích stran ani na výkon regulatorních pravomocí žalovaného, bylo čistě formální. Nesplnění povinnosti je omluvitelné z důvodu nejasného ustanovení evropského práva, a proto musí být promítnuta její dobrá víra do výše pokuty. Žalovaný požadoval jako podmínku pro oznámení o poskytování služeb elektronických komunikací zápis do českého obchodního rejstříku a stěžovatelce proto bylo zřejmé, že by její oznámení bylo zamítnuto. Stěžovatelka nemá dominantní postavení na trzích, naopak je vyzyvatelem větších hráčů. Způsob spáchání spočíval v nejednání. Delikt stěžovatelky nijak neovlivnil statistické výkazy, neboť u nich žalovaný vycházel z údajů jejích subdodavatelů. Bezprostředně po vyhlášení rozsudku UPC DTH splnila svou oznamovací povinnost a poskytla statistické údaje.

[39] Městský soud vypořádání těchto žalobních námitek uvedl tak, že stěžovatelka ohledně výše pokuty namítá, že porušení povinnosti nemělo vliv na práva třetích stran a neoznámení mělo pouze formální následky. Následně se ztotožnil se závěrem žalovaného, že dopad nebyl jen formální. Konstatoval, že již z výše pokuty stanovené zákonem je zřejmé, že se jedná o významné porušení zákona. Následně konstatoval, že žalovaný zohlednil polehčující i přitěžující okolnosti a uložil pokutu v dolní polovině zákonného rozpětí. Poukázal i na preventivní význam sankce.

[40] Z dané rekapitulace je zřejmé, že městský soud, pokud jde o výši pokuty, skutečně nereagoval na všechny námitky stěžovatelky. Konkrétně nevypořádal námitky, že výše pokuty není dostatečně vysvětlena, že by mělo být přihlédnuto k nejednoznačné právní úpravě a její dobré víře, že žalovaný požadoval v rámci oznámení také doložení zápisu do obchodního rejstříku, že stěžovatelka nemá dominantní postavení na trhu, že spáchání bylo pouze omisivní, že její jednání nijak statistické výkazy neovlivnilo, a že své povinnosti splnila ihned po rozsudku UPC DTH (soud pouze konstatoval, že žalovaný dodatečné splnění povinnosti zohlednil jako polehčující okolnost, aniž by to však jakkoliv spojil s rozsudkem UPC DTH).
[41] Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že některými obdobnými námitkami se městský soud zabýval, pokud jde o věc samou (například tvrzenou nejednoznačností právní úpravy nebo zápisem do obchodního rejstříku). To nicméně neznamená vypořádání námitek ve vztahu k výši pokuty. Zejména z toho důvodu, že zatímco pokud jde o samotnou odpovědnost za správní delikt, jde o odpovědnost objektivní, tedy bez ohledu na zavinění, oproti tomu však forma a míra zavinění nepochybně může hrát významnou roli jako polehčující nebo přitěžující okolnost. Na uvedené důvody je tedy třeba nahlížet odlišně v případě posuzování odpovědnosti za delikt a odlišně v případě posuzování přiměřenosti výše sankce. Nejvyššímu správnímu soudu v této fázi nepřísluší domýšlet, zda by touto optikou zhodnotil městský soud námitky směřující do výše pokuty shodně jako u samotné odpovědnosti za delikt, nebo zda by je vyhodnotil odlišně.

[42] Tím městský soud zatížil své rozhodnutí vadou, která spočívá v jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS: „*Opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]*“).

[43] Za nepřípustné je však třeba považovat námitky stěžovatelky, vztahující se k výši pokuty, podle nichž žalovaný řádně neprovedl posouzení dopadu skutku na objekt správního deliktu; došlo i k porušení zákazu dvojího přičítání; nemohla být jako přitěžující okolnost zohledněna doba, po kterou byla činnost vykonávána bez oznámení; a nebyla zohledněna doba správního řízení. Takto formulované námitky nebyly v žalobě vzneseny. Jsou proto nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační

stížnost je důvodná, pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí ve vztahu k vypořádání žalobních námitek směřujících do výše pokuty. Napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[45] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[46] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém řízení podle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně 23. srpna 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu