

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové 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,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, který je zaměstnancem Úřadu pro civilní letectví, 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. Správní orgán I. stupně vydal dne 13. 3. 2017 rozhodnutí č. j. ČTÚ-54 946/2016-613/IV. vyř., kterým žalobcovu žádost podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), zamítl. 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), podle kterého 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.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda rady Českého telekomunikačního úřadu (dále „žalovaný“) v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a potvrdil tak závěry správního orgánu I. stupně.

[3] 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. Soud zdůraznil, že účelem tohoto zákona není jakkoliv regulovat leteckou dopravu; k tomu slouží především zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a související předpisy. Žalovaný se setkal s mezerou v podzákoném 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. Bylo tak třeba uplatnit teleologickou redukci, kdy nebude vyžadováno, aby rádiová stanice byla umístěna na palubě bezpilotního letounu, jelikož by takový požadavek značně ztížil či znemožnil užívání letounu k jeho povolenému účelu.

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu blanketní kasační stížnost, kterou spojil s návrhem na přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti.

II. Shrnutí důvodů návrhu na přiznání odkladného účinku

[5] Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti odůvodnil stěžovatel tím, že by pro něj právní následky rozsudku městského soudu znamenaly nevratnou újmu spočívající v tom, že žalobci bude uděleno individuální oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letecké pohyblivé služby pro letadlovou stanici pro bezpilotní pozemní vrtulník. Dojde tak k fatálním následkům v letecké dopravě a narušení její bezpečnosti, neboť žalobce naruší leteckou komunikaci mezi piloty letadel a řídicí věží a zahltí i řízení letového provozu. Vzhledem k doposud jednotným pravidlům na celoevropské úrovni, piloti letadel ani řízení letového provozu nepočítají s možností, že jejich komunikaci naruší osoba třetí stojící na zemi. Pokud Nejvyšší správní soud shledá kasační stížnost důvodnou a zruší rozsudek městského soudu, „obživnou“ tím správní rozhodnutí, dle kterých nebylo žádosti žalobce vyhověno. Stěžovatel ale již nebude mít žádný právní nástroj, jak žalobci individuální oprávnění odejmout, možnosti odejmutí jsou taxativně vymezeny v § 19 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích, s touto situací však zákon nepočítá. Individuální oprávnění má navíc mezinárodní platnost a nic by tak žalobci nebránilo, aby přidělené rádiové kmitočty využíval i mimo území České republiky, v důsledku čehož by se pak žalovaný stal terčem stížností na to, že Česká republika porušuje své závazky vyplývající z členství v Mezinárodní telekomunikační unii a Radiokomunikační řád, jež je závazný pro všechny členy této organizace. Pokud stěžovatel vyhoví žádosti žalobce bude muset v souladu se zásadou předvídatelnosti a legitimního očekávání vyhovět i dalším následným žádostem žadatelů – provozovatelů dronů – o individuální oprávnění pro letadlovou stanici. Městský soud tak vytvořil nebezpečný precedens, který je ve zřejmém rozporu s požadavky Evropské unie na bezpečné využívání pásma 119,975 – 136 MHz, tedy leteckých kmitočtů vyhrazených pro civilní letectví. Na celoevropské úrovni je vnímán problém přetížení tohoto pásma, a proto zatím nebyla dosažena shoda na tom, že by v tomto pásmu měla komunikovat též bezpilotní letadla. Stěžovatel ve svém návrhu podrobně vysvětluje snahy v rámci Evropské unie o harmonizaci provozu bezpilotních prostředků a jejich komunikace na mezinárodní úrovni. Nelze hovořit o mezeře v právu, jak uvedl městský soud, nýbrž o postupném vytváření pravidel pro bezpilotní letadla.

[6] Splněna je též další podmínka pro přiznání odkladného účinku, a to nedotčení práv třetích osob. Žalobci není neudělením individuálního oprávnění znemožněno létat s kvadrokoptéru, jak nesprávně dovodil městský soud. Žalobce může svoji kvadrokoptéru provozovat a využívat přitom kmitočty, které spadají pod rozsah všeobecného oprávnění vydávaného stěžovatelem podle § 9 zákona o elektronických komunikacích. Udělení individuálního oprávnění tak není podmínkou provedení letu bezpilotním letadlem. Taková podmínka není uvedena ani v povolení k létání bez pilota vydaného Úřadem pro civilní letectví. Podle údajů v leteckém rejstříku Úřadu pro civilní letectví bylo vydáno již několik povolení k létání letadla bez pilota, stěžovatel však prozatím žádné individuální oprávnění letecké pohyblivé služby pro letadlovou stanici v daném pásmu u bezpilotního letadla nevydal. Žádost žalobce byla první takovou žádostí. Právní ani technickou podmínkou provozu a létání bezpilotního letadla není udělení rádiových kmitočtů.

[7] Přiznání odkladného účinku též nebude v rozporu s veřejným zájmem, kterým je v posuzované věci zájem na řádném a účelném využívání rádiových kmitočtů a též zájem na zajištění bezpečnosti letového provozu. Neudělením individuálního oprávnění bude naopak zajištěna bezpečnost letového provozu a soulad s předepsaným využíváním rádiového spektra. Individuální zájem žalobce na provozování jeho podnikání (lektorské a znalecké činnosti) a generování zisku nelze nadřazovat nad zájem společnosti. Stěžovatel dodal, že novela národní kmitočtové tabulky vyhláškou č. 423/2017 Sb., účinnou od 1. 1. 2018, představuje nekoncepční změnu, ke které došlo i přes zásadní nesouhlas stěžovatele. Po zjištění, že novelizované znění národní kmitočtové tabulky je v rozporu s Radiokomunikačním řádem, se na půdě Ministerstva průmyslu a obchodu zvažuje další změna, která by bod 1.83 vrátila do původního stavu.

III. Vyjádření žalobce k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

[8] Žalobce považuje návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti za nedůvodný. Zdůraznil, že stěžovatel není odborně způsobilý k posouzení bezpečnosti leteckého provozu a svým jednáním dlouhodobě neoprávněně zasahuje do bezpečnosti leteckého provozu nad rámec kompetencí, které mu byly svěřeny zákonem o elektronických komunikacích. Žalobce splnil všechny zákonné náležitosti pro vydání individuálního oprávnění jako každé letadlo registrované v leteckém rejstříku Úřadu pro civilní letectví. V jednání stěžovatele proto žalobce spatřuje přímý diskriminační přístup k užívání vzdušného prostoru. V souvislosti se stěžovatelem tvrzenou nevratnou újmou žalobce uvedl, že stěžovatele *de facto* obtěžuje vydávat tato oprávnění pro leteckou techniku, neboť z pohledu leteckého zákona není rozdíl mezi Boeingem Českých aerolinií a bezpilotním systémem – obě tato letadla jsou certifikována a oprávněna používat společný vzdušný prostor stejně a nerozdílně za podmínky respektování pravidel létání. Stěžovateli je v tomto procesu přisouzena jediná kompetence – osvědčit, že radiostanice těchto letadel budou vysílat a přijímat pouze na vyhrazených kmitočtech, radiostanice splňuje technické parametry a obsluha je způsobilá.

[9] V souvislosti s tvrzenou působností oprávnění mimo Českou republiku žalobce odkázal na již předané listiny, ze kterých jasně vyplývá územní omezení činnosti s bezpilotním prostředkem pouze na Českou republiku. Poznamenal také, že každý členský stát Mezinárodní organizace pro civilní letectví, potažmo Mezinárodní telekomunikační unie, má právo vlastní, územně omezené úpravy standardů či doporučení těchto organizací. Obavy ze stížností jsou proto zcela liché. Z úřední činnosti je žalobci známo, že dalšími složkami žádajícími o totožné povolení používání radiostanice je Letecká služba Policie České republiky a ostatní složky IZS. Jednání a příprava budoucí mezinárodní standardizace jsou v tomto okamžiku zcela irelevantní. K aplikaci práva, resp. správního řádu, žalobce uvedl, že pokud vyhověl všem zákonným požadavkům, nelze diskriminačně uplatňovat „dvojitý metr“ a vydělovat bezpilotní provoz mimo

ostatní letecký provoz. Stěžovatel svým přístupem v podstatě dlouhodobě brání v technologickém pokroku.

[10] Žalobce též vyvrací názor stěžovatele, že lze bezpečně provozovat bezpilotní letadlo bez oboustranného spojení se složkami poskytujícími letové provozní služby. Stěžovateli jednoznačně znemožňuje využít nouzové frekvence, která je podmíněna použitím radiostanice. Žalobce vědom si těchto rizik nemůže vstoupit do řízeného prostoru za účelem výkonu státního dozoru, neboť by jednal v rozporu s právními předpisy. K ostatním uživatelům, na které poukazuje stěžovatel, žalobce uvedl, že letecká společnost se domnívá, že postačuje pouze odborná způsobilost pilota (průkaz radiotelefonisty), čímž je zákonu o elektronických komunikacích učiněno zadost. Žalobce je v pozici státního zaměstnance již více jak 2 roky sankcionován nemožností použít bezpilotní prostředek pro požadované účely, kterými je kontrola letiště a překážek v jeho okolí.

[11] Žalobce shrnul, že dle jeho názoru není důvod k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat; ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užívá přiměřeně. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují účinky přezkoumávaného rozsudku krajského soudu a také účinky napadeného správního rozhodnutí, které z povahy věci pozastavit lze (tj. uložené právní povinnosti nelze vynucovat, přiznaná oprávnění nelze uplatňovat, odejmutá oprávnění zůstávají zachována, atd.).

[13] Možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. podmíněna kumulativním naplněním dvou objektivních podmínek: kasační stížnosti lze přiznat odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[14] Nejvyšší správní soud vzal v úvahu svou ustálenou judikaturu, podle které lze v případech, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán, přiznat odkladný účinek kasační stížnosti pouze výjimečně. Odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Vylíčení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se v souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu žalovaný obává, by pro něj byl zásadním zásahem, kterým by byl důležitý veřejný zájem skutečně ohrožen (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, č. 3270/2015 Sb. NSS).

[15] Stěžovatel spatřuje svou újmu v tom, že bude muset žalobci (eventuálně i dalším žadatelům – provozovatelům dronů) v souladu s právním názorem městského soudu udělit požadované individuální oprávnění k využívání rádiových kmitočtů letecké pohyblivé služby pro bezpilotní letadlo, čímž dojde k fatálním následkům v letecké dopravě a narušení její bezpečnosti. Nejvyšší správní soud v rámci krátkého časového úseku stanoveného pro rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti není schopen detailně a kvalifikovaně posoudit závažnost a důvodnost obav stěžovatele o možných dopadech realizace napadeného rozsudku městského soudu, které jsou navíc technického rázu a vyžadují odborné zhodnocení

věci. Proto s ohledem na zásadu předběžné opatrnosti dospěl k závěru, že v dané věci může výkon nebo jiné právní následky napadeného rozsudku způsobit nevratnou újmu spočívající ve stěžovatelem tvrzeném narušení bezpečnosti letecké dopravy. Může tak dojít k ohrožení veřejného zájmu, a to zájmu na účelném využívání rádiových kmitočtů, jejichž správu stěžovatel dle zákona o elektronických komunikacích zajišťuje.

[16] Uvedené ohrožení veřejného zájmu představuje pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout žalobci. Žalobce totiž k provozování bezpilotního letadla nezbytně nepotřebuje udělení požadovaného individuálního oprávnění. Ačkoliv žalobce zdůrazňuje, že je zaměstnancem Úřadu pro civilní letectví a svou žádost odůvodnil zachováním přijatelné úrovně bezpečnosti v rámci státní dozorové činnosti na úseku letišť, je patrné, že o individuální oprávnění žádal jako fyzická osoba pro své soukromé účely a získání tohoto oprávnění není potřeba pro výkon jeho pracovních povinností jako zaměstnance Úřadu pro civilní letectví.

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je splněna i druhá podmínka stanovená v § 73 odst. 2 s. ř. s., a tedy že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s jiným důležitým veřejným zájmem. Naopak, jak bylo uvedeno výše, přiznání odkladného účinku je v souladu s veřejným zájmem na účelném využívání rádiových kmitočtů, resp. i se zájmem na ochraně bezpečnosti letecké dopravy.

[18] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[19] Zároveň soud zdůrazňuje, že v rámci rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku nemůže posuzovat věcnou správnost závěrů napadeného rozsudku městského soudu, které stěžovatel ve svém návrhu i žalobce ve vyjádření k tomuto návrhu ve značné míře zpochybňují. Tyto námitky mohou být předmětem přezkumu až v samotném rozhodnutí o kasační stížnosti. Své budoucí rozhodnutí o věci samé proto soud v této fázi nijak nepředjímá.

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

V Brně dne 16. května 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu