



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **cyrilek.net, z. s.**, se sídlem Spáčilova 3194/38, Kroměříž, zast. Mgr. Michalem Křížkou, advokátem se sídlem Petrská 1136/12, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy rady žalovaného ze dne 9. 10. 2017, čj. ČTÚ-24 038/2016-603, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2018, čj. 11 A 227/2017-38,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Český telekomunikační úřad (správní orgán prvního stupně) dne 12. 9. 2015 monitoroval rádiové spektrum v blízkosti hasičské zbrojnice na pozemku parc. č. st. 166 k. ú. Žalkovice. Poté zde dne 14. 9. 2015 provedl kontrolu. Při monitorování spektra a při kontrole správní orgán prvního stupně zjistil, že žalobce provozuje vysílací zařízení v rozporu s článkem 5 všeobecného oprávnění č. VO-R/10/05.2014-3. Žalobce totiž využíval vysílací rádiové zařízení k přenosu dat v rámci pevné služby (druhé žalobcovo vysílací rádiové zařízení bylo umístěno ve vzdálenosti cca 10 km od prvního zařízení na panelovém domě v Kroměříži) a provozoval je na kmitočtech v pásmu 9 200 MHz až 9 975 MHz. Kmitočty v tomto pásmu však mohou být využívány pouze k určování polohy, rychlosti nebo jiných charakteristik objektu nebo pro získání informací o těchto parametrech pomocí vlastností šíření rádiových vln, například pro účely ostražky, nouzového vyhledávání zasypaných obětí a cenných předmětů. Žalobce tak spáchal správní delikt podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který spočíval v tom, že porušil některou z podmínek všeobecného oprávnění podle § 10 odst. 1

zákona o elektronických komunikacích. Správní orgán prvního stupně mu proto příkazem uložil pokutu ve výši 30 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč. Žalobce podal proti příkazu odpor. Správní orgán prvního stupně však v rozhodnutí dospěl ke stejným závěrům jako v příkazu.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí rozklad; podle něj z rozhodnutí neplyne, kterou z podmínek § 10 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích porušil. Navíc byl přesvědčen, že žádnou podmínku neporušil. Předseda rady žalovaného (dále „správní orgán druhého stupně“) v zásadě souhlasil s právním posouzením správního orgánu prvního stupně, neshledal ani pochybení ve formulaci výroku. Dospěl ale navíc k závěru, že období, v němž žalobce jednal protiprávně, bylo kratší, než jak ho vymezil správní orgán prvního stupně (žalobce vyhověl výzvě žalovaného, aby odstranil nedostatky při provozování zařízení). Ze záznamu o monitorování rádiového spektra ze dne 19. 10. 2015 vyplynulo, že zařízení již není provozováno. Provoz zařízení byl tedy prokázán pouze dne 12. 9. 2015. Správní orgán druhého stupně proto změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že snížil uloženou pokutu na 15 000 Kč.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně žalobu. Správní orgán druhého stupně podle něj pochybil tím, že podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přestože tím žalobci plně nevyhověl. Dále žalobce namítal, že úřad (správní orgán prvního ani druhého stupně) nezjistil, k jakému účelu žalobce rádiové zařízení užíval. Nebyl tedy řádně zjištěn skutkový stav. Žalobce trval také na tom, že provozoval zařízení v souladu s všeobecným oprávněním, protože jde o zařízení pro rádiové určování.

[4] Městský soud přisvědčil žalobci, že správní orgán druhého stupně nebyl oprávněn změnit rozhodnutí, neboť rozkladu plně nevyhověl a žalobce s tím nesouhlasil. Tato vada však podle soudu neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. Ostatní námítky soud shledal nedůvodnými a žalobu zamítl.

## II. Kasační stížnost žalobce

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítá v ní, že měl městský soud rozhodnutí žalovaného zrušit, protože rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (vydané v prvním i ve druhém stupni) je nicotné. Stěžovatel totiž užíval zařízení krátkého dosahu, které není radiokomunikační službou podle zákona o elektronických komunikacích ani podle evropského práva. To dokládá i Český telekomunikační úřad v odůvodněních k novelám všeobecného oprávnění. Podle § 15 zákona o elektronických komunikacích zajišťuje Český telekomunikační úřad správu rádiového spektra za účelem správy a účelného využívání rádiových kmitočtů. Využíváním kmitočtů se rozumí jejich používání buď pro radiokomunikační službu, nebo k zajišťování sítě elektronických komunikací. Zařízení krátkého dosahu je tedy určeno k zajišťování sítí elektronických komunikací. U vysílacích rádiových zařízení je z povahy věci vyloučen zákaz přenosu dat, protože by to znamenalo zákaz úplně všech vysílacích zařízení (již zapnutím se vysílá informace). Český telekomunikační úřad tak pochybil při kvalifikaci kontrolovaných zařízení i určení jejich použití, a stěžovatel proto nemohl porušit § 10, ale nanejvýš § 17 zákona o elektronických komunikacích.

[6] Městský soud měl vzít také v potaz, že podmínky pro využití kmitočtových pásem, které stanoví všeobecné oprávnění, jsou v rozporu s rozhodnutím Komise EU č. 2006/771/ES o harmonizaci rádiového spektra pro zařízení krátkého dosahu. Z tohoto rozhodnutí plyne,

pokračování

že přenos dat nemůže být porušením povinnosti při využívání těchto přístrojů. Rozhodnutí umožňuje členským státům povolit užívání kmitočtových pásem za mírnějších podmínek, nikoliv však za přísnějších, než určuje rozhodnutí. Všeobecné oprávnění tedy v tomto rozsahu nemělo být použito.

[7] Stěžovatel rovněž namítá, že Český telekomunikační úřad i městský soud dospěly ke špatnému závěru, podle nějž zařízení, které stěžovatel provozoval, není zařízením pro rádiové určování. Český telekomunikační úřad to nemohl dobře zjistit, protože monitoroval rádiové spektrum pouze ze vzdálenosti cca 10 metrů. Závěr úřadu, že zařízení bylo provozováno za účelem přenosu dat v rámci pevné služby, je pouhou spekulací. Speklativní je také závěr, že zařízení spadá typicky mezi zařízení pro přenos dat, nikoliv pro rádiové určování. Úřad se vůbec nezabýval tím, že přenos dat v rámci pevné služby by byl mezi body vzdálenými cca 10 km, mezi nimiž není přímá viditelnost, nemožný. Podle stěžovatele navíc nelze pouhým monitorováním spektra určit, k čemu je zařízení využíváno. Městský soud se s těmito nesrovnalostmi nevyřadil, a proto je jeho rozsudek nezákonný.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatel vymezil svými námitkami v kasační stížnosti tři otázky. První otázkou je, zda městský soud pochybil, když neposoudil rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu jako nicotné. Druhou otázkou je, zda jsou podmínky všeobecného oprávnění v rozporu s rozhodnutím Komise EU, protože neumožňují stěžovateli přenos dat. Třetí otázkou (či okruhem otázek) je, zda byl řádně zjištěn skutkový stav.

[10] První a druhou otázkou se však NSS zabývat nemohl, protože tyto kasační námitky jsou nepřijatelné (§ 104 odst. 4 s. r. s.): stěžovatel totiž neuplatnil zde vznesené důvody v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl.

[11] V žalobě stěžovatel namítal, že

- a) úřad při rozhodování o rozkladu procesně pochybil, neboť postupoval podle § 90 správního řádu (ustanovení o odvolání), a nikoli podle § 152 odst. 5 správního řádu (ustanovení o rozkladu);
- b) nebyl řádně zjištěn skutkový stav: k závěru, že stěžovatelovo zařízení není zařízením pro rádiové určování, nýbrž zařízením pro přenos dat v rámci pevné služby, dospěl úřad jen proto, že stěžovatelovo zařízení je odlišné od zařízení používaných běžně (nezabírá malou šíři pásma, není malé a nemá krátký dosah);
- c) věc byla nesprávně právně hodnocena, neboť stěžovatelovo zařízení je zařízením pro rádiové určování: to plyne jak z prohlášení výrobce o shodě, tak z kmitočtového pásma, v němž zařízení pracovalo;
- d) úřad procesně pochybil tím, že provedl kontrolu bez stěžovatelovy přítomnosti.

[12] Námitky, které jsou vypočteny pod písmeny a) a d), už stěžovatel do kasační stížnosti nepřevzal. Naopak tvrzení pod písmeny b) a c) se v kasační stížnosti objevují, a to v její poslední části (strana 5 kasační stížnosti). Celá předešlá část kasační stížnosti (bod II na straně 2 a 3 a bod III na straně 3 a 4) však obsahuje právní argumenty a na nich založené závěry, které v žalobě vůbec nezazněly.

[13] O tom, že by rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu vydaná v obou stupních mohla být nicotná, se stěžovatel v žalobě nezmínil. Nejen že však v žalobě nebyl použit pojem nicotnosti, ale především se tu vůbec neobjevily úvahy o tom, zda stěžovatelovo zařízení je, či není radiokomunikační službou, na nichž je námitka nicotnosti založena. To, že zařízení není radiokomunikační službou, dovozuje stěžovatel v kasační stížnosti z předpokladu, že jde o zařízení krátkého dosahu. I tato okolnost byla mezi stranami sporná a žalovaný ji svými rozhodnutími vyvracel, stěžovatel však s ní pracuje jako s axiomem. Stejně tak stěžovatel v žalobě nepředkládal úvahy o tom, že každé vysílací rádiové zařízení již samotným šířením elektromagnetických vln přenáší informace, tedy data, a zákaz přenosu dat tak nejenže neplyne ze zákona, ale je i fyzikálně nemožný.

[14] Soud přihlíží k nicotnosti z úřední povinnosti, a to jak v řízení o žalobě (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), tak v řízení o kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Právě uvedené argumenty – ačkoli podle stěžovatele ukazují na nicotnost, která plyne z absolutní věcné nepřislusnosti Českého telekomunikačního úřadu – však ve skutečnosti nepředstavují námitku nicotnosti, ale „prostou“ námitku nesprávného právního posouzení (případně též nedostatečného skutkového zjištění, pokud jde o technické vlastnosti zařízení). Tyto argumenty nebyly předloženy krajskému soudu, a nemůže se jimi tak zabývat ani NSS. Nedostatečnou argumentaci v žalobě nelze zhojit tím, že stěžovatel v kasační stížnosti přednese různá tvrzení, která dosud před soudem nezazněla, a kvalifikuje je jako námitku nicotnosti. Tím by totiž stěžovatel obcházel celou konstrukci dvoustupňového řízení před správními soudy, která počítá s tím, že žalobce uplatní již v řízení o žalobě (a nikoli poprvé až v kasačním řízení) všechny námitky proti správnímu rozhodnutí, které uplatnit lze, jinak je nebude moci vznést v případné kasační stížnosti.

[15] Není tak úkolem NSS věcně se vyjadřovat ke konkrétním skutkovým a právním tvrzením shrnutým v bodě [5] a [13] výše. Postačí uzavřít, že tato tvrzení nesvědčí o nicotnosti a že NSS neshledal nicotnost rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ani z jiných důvodů.

[16] Nepřípustná je i část kasační stížnosti, v níž stěžovatel zpochybňuje soulad všeobecného oprávnění podle § 10 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích s rozhodnutím Komise EU a vytýká městskému soudu, že zanedbal aplikační přednost rozhodnutí Komise před vnitrostátním aktem. Tato výtku není namístě, protože stěžovatel v žalobě nepředložil žádné argumenty, které by městský soud přiměly zkoumat vztah vnitrostátního aktu a rozhodnutí orgánu EU.

[17] Jedinou přípustnou námitkou stěžovatel zpochybnil způsob, jakým městský soud rozhodl, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav. Stěžovatel totiž trvá na tom (tuto námitku jako jedinou z kasačních námitek vznáší již od správního řízení), že správní orgán prvního stupně nemohl monitorováním rádiového spektra zjistit, k čemu se zařízení používá. S tím NSS nesouhlasí, správní orgán ani městský soud podle něj nijak nepochybily.

[18] Správní orgán druhého stupně ve svém rozhodnutí srozumitelně vysvětlil, proč a jak lze monitorováním rádiového spektra zjistit způsob, jakým se zařízení využívá. Objasněl, co je zpravidla zapotřebí k určování polohy a co k přenosu dat. Vzal přitom v potaz informace (údaje), které správní orgán prvního stupně zjistil při monitorování spektra, informace o tom, jak široké pásmo je zapotřebí k různým účelům, i to, jak stěžovatelovo zařízení vypadalo. Vzhled zařízení výslovně uvedl jako doplňující (nikoliv tedy stěžejní) argument pro to, že stěžovatel zařízení užíval k přenosu dat. Správní orgán druhého stupně rovněž poukázal na to, že druhého (párového) zařízení se kontrola přímo netýkala. Nebylo třeba se jím tedy více zabývat ani podrobně řešit jednotlivé fyzikální souvislosti, na něž stěžovatel poukazuje. Dohromady s ostatními skutečnostmi totiž informace o druhém zařízení dotváří

pokračování

komplexní a přesvědčivý obrázek o tom, k čemu stěžovatel své zařízení využíval. Stěžovatelovy dílčí námitky, podle nichž úřad učinil své závěry o skutkovém stavu na základě čirých spekulací, nejsou založeny na pravdě. Námitky týkající se vzdálenosti párových zařízení či vzdálenosti, z níž žalovaný měřil rádiové spektrum, navíc nejsou způsobitelné samy o sobě zpochybnit závěr o skutkovém stavu, k němuž správní orgán prvního i druhého stupně dospěly. Jejich závěry jsou založeny na množství technických zjištění i dalších údajů (šířka signálu, vysokozisková směrová anténa, umístění na střeše, doporučení výrobce a konečně i celkový vzhled zařízení), které ve vzájemné souvislosti nezavádávají příčinu k pochybnostem o tom, že stěžovatel používal zařízení k přenosu dat.

[19] I v této námitce pracuje stěžovatel s axiomem, podle něž je jeho zařízení zařízením krátkého dosahu, blíže však tento svůj předpoklad nevysvětluje. Toto jeho tvrzení tak nemůže převážet nad zdůvodněnými závěry správního orgánu a městského soudu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[20] Stěžovatelovy námitky byly částečně nepřijatelné, částečně nedůvodné; NSS proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 12. srpna 2020

Ondřej Mrákota  
předseda senátu