



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 žalobce: **Leoš Fiala**, IČO 64491790, se sídlem Rozstání 174, zast. Mgr. Olgou Hudcovou, advokátkou, se sídlem Koželuhova 8, Prostějov, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219/58, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí předsedy rady žalovaného ze dne 11. 12. 2019, č. j. ČTÚ-67 894/2018-603, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, č. j. 11 A 14/2020 - 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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 11. 2018, č. j. ČTÚ - 55 433/2018 - 610/III. vyř., byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 118 odst. 5 písm. b) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“). Tohoto přestupku se žalobce dopustil tím, že „nepředložil úplné a pravdivé informace, údaje a podklady za období roku 2017 stanovené na formuláři ART172 - služby poskytované v elektronických komunikacích (dále jen „formulář ART172“) umístěným v systému elektronického sběru dat (dále jen „ESD“), když řádně nepředal údaje v rozsahu geografických údajů o přístupu k internetu prostřednictvím bezdrátového přístupu ve volných pásmech - zejména 2,4; 5 a 10 GHz (tzn. včetně WiFi) prostřednictvím přílohy umístěné v sekci 2. Přístup k internetu v pevné síti (dále jen „sekce 2“) v řádce 34 a neopravil chybně vyplněný údaj ze sekce 2 řádce 31, sloupec „e“ vztahující se k ukazateli „počet přístupů (aktivních připojek) nabízených samostatně“ ve stanovené lhůtě do 15. 3. 2018 vyžádané Úřadem žádostí č. ČTÚ-565/2018-610 ze dne 8. 1. 2018, čímž porušil § 115 zákona o elektronických komunikacích.“ Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 7.000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Předseda rady žalovaného rozhodnutím ze dne 11. 12. 2019, č. j. ČTÚ-67 894/2018-603, podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), výrok I. uvedeného prvoinstančního rozhodnutí změnil tak, že ze skutkové věty vypustil část, v níž bylo žalobci kladeno za vinu, že „*neopravil chybně vyplněný údaj*“, neboť se dopustil přestupku již tím, že údaj v původně stanovené lhůtě neposkytl a nenapravení této skutečnosti ani na základě následné výzvy tak již pro naplnění skutkové podstaty přestupku nebylo relevantní (výrok I. rozhodnutí o rozkladu). Kromě této dílčí změny se předseda rady žalovaného ztotožnil jak se závěrem o spáchání přestupku, tak s výší uložené pokuty, a proto v ostatním podle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu rozklad zamítl a výroky II. a III. prvoinstančního rozhodnutí potvrdil (výrok II. rozhodnutí o rozkladu).

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 25. 5. 2021, č. j. 11 A 14/2020 - 38, zamítl žalobu proti tomuto rozhodnutí o rozkladu.

[4] V odůvodnění rozsudku se městský soud neztotožnil s námitkou žalobce, podle níž skutková věta neodpovídala skutkovým zjištěním (žalobce namítal, že rozhodnutí působí dojmem, že nedodal žádné údaje, přestože tomu tak ve skutečnosti nebylo). Ze skutkové věty je totiž zřejmé, že žalobci je kladeno za vinu neposkytnutí pouze dílčích údajů požadovaných na řádcích 34 a 31 sloupec e), což je v souladu se skutkovými zjištěními.

[5] Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že žalobci nelze klást za vinu pozdní poskytnutí informací, neboť žalovaný jej následně vyzval k doplnění informací, k čemuž mu stanovil dodatečnou lhůtu. Povinností žalobce totiž bylo poskytnout údaje v původně stanovené lhůtě (tedy do 15. 3. 2018), přičemž byl řádně poučen o tom, že za neposkytnutí údajů v této lhůtě může být pokutován. Pro posouzení naplnění skutkové podstaty přestupku je tedy relevantní pouze to, zda žalobce v této lhůtě informace poskytl, nikoliv to, zda tak učinil v následně stanovené dodatečné lhůtě.

[6] Ani s žalobní námitkou o překročení pravomoci žalovaného se městský soud neztotožnil. Žalobce byl podle svého tvrzení nucen k poskytnutí informací, které považoval za své obchodní tajemství, aniž by mu žalovaný poskytl dostatečné záruky, že nedojde k jejich zneužití. Podle městského soudu však žalobci bylo dostatečnou garancí již samotné ustanovení § 115 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích, které žalovanému stanoví povinnost chránit získané informace před zneužitím. Tuto povinnost přitom mají i všechny úřady, jimž žalovaný informace případně dále poskytne.

[7] Městský soud se neztotožnil ani s námitkami žalobce ohledně smyslu a rozsahu požadovaných informací. Žalovaný totiž řádně vysvětlil, k čemu informace o přípojkách k internetu až na úroveň konkrétních adres potřebuje a proč je vyžaduje právě v požadovaném rozsahu.

[8] Ani námitkám směřujícím proti výši uložené pokuty městský soud nepřisvědčil. To, že žalovaný vycházel při posouzení otázky možného likvidačního dopadu pokuty z informací z roku 2017, nepovažoval městský soud za nesprávné, neboť novější informace neměl k dispozici kvůli jejich neposkytnutí žalobcem. Jelikož ze spisového materiálu nevyplývalo, že pokuta v ukládané výši by mohla mít pro žalobce likvidační účinek, nebylo vůbec povinností žalovaného se touto otázkou důkladněji zabývat. Pokud tak přesto učinil, nelze mu vytýkat, že se opíral o nikoli zcela aktuální data za situace, kdy mu žalobce novější neposkytl. Městský soud neshledal pochybení ani v tom, že předseda rady žalovaného snížil výši pokuty i přesto, že se neztotožnil s jednou z přitěžujících okolností, kterou nesprávně zohlednil žalovaný, tedy že žalobce věděl

pokračování

o tom, že páchá přestupek. Předseda rady žalovaného totiž řádně odůvodnil, proč je i za této situace pokutu nutné považovat za přiměřenou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatel nadále trvá na své námitce, že ve skutkové větě prvoinstančního rozhodnutí není skutkový děj popsán správně. Ta totiž obsahuje jen přepis zákonného ustanovení a není nijak individualizovaná.

[11] Dále stěžovatel namítá nepřiměřenou tvrdost trestu, neboť stanovenou dvouměsíční lhůtu k poskytnutí informací překročil jen o jeden týden, přičemž zmeškáním lhůty nezpůsobil žádnou újmu.

[12] Stěžovatel rovněž namítl, že pokud mu byla lhůta žalovaným prodloužena, není možné jej sankcionovat za překročení původní lhůty. Rozhodnutí žalovaného je navíc nepřezkoumatelné, neboť z něj není zřejmé, kdy se žalobce dostal do prodlení, tedy kdy překročil tuto dodatečně stanovenou lhůtu. Stěžovatel odmítá i názor městského soudu, že měl možnost se v případě nejasností v průběhu lhůty obrátit na žalovaného s žádostí o upřesnění jeho požadavků. Bylo totiž jeho právem svobodně si zvolit, zda se žádostí žalovaného bude zabývat v první či třeba až poslední den stanovené lhůty.

[13] Další námitkou stěžovatel brojí proti způsobu, jakým se městský soud vypořádal s tvrzeným zásahem do jeho práva chránit své obchodní tajemství. Podle stěžovatele představuje seznam jeho klientů obchodní tajemství, resp. *know-how*, přičemž žalovaný mu neposkytl dostatečné záruky, že nedojde k zneužití požadovaných informací. Bylo tak nutné vážit jeho právo na ochranu obchodního tajemství se zájmem žalovaného na poskytnutí informací.

[14] Podle stěžovatele navíc informace požadované žalovaným nijak nesouvisely s jeho provozem. Z toho vyplývá naprostá neúčelnost požadavku žalovaného i skutečnost, že neposkytnutím těchto informací nemohla být způsobena žádná újma. Pokud vyžadoval žalovaný data za účelem „*mapování existence infrastruktury sítí nové generace*“, aniž by požadované údaje s tímto účelem jakkoliv souvisely, je požadavek žalovaného nutné považovat za nezákonný. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalovaný tak činil na základě zadání Ministerstva průmyslu a obchodu.

[15] Stěžovatel rovněž setrvává na své námitce, že odpadnutí nezákonně zohledněné přítěžující okolnosti mělo vést ke snížení pokuty. Za těchto okolností považuje uložení stejné sankce podpořené nově dohledanými zástupnými důvody za rozporné se zásadami spravedlivého procesu a za projev libovůle.

[16] Dále stěžovatel znovu namítl neaktuálnost podkladů při posuzování likvidační povahy ukládané pokuty. Předseda rady žalovaného totiž při posuzování této otázky vycházel z údajů za rok 2017, přestože rozhodoval na konci roku 2019.

[17] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[20] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[21] Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*

[22] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[23] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel je mimo jiné maloobchodním poskytovatelem připojení k internetu vystupujícím pod obchodním jménem Fialanet.cz. Žalovaný jej žádostí ze dne 8. 1. 2018 požádal o poskytnutí informací „zejména za účelem pravidelného sběru informací pro využití v rámci analýz relevantních trhů, mezinárodního vykazování a státní statistické služby“. Informace měl stěžovatel poskytnout prostřednictvím formuláře ART172, a to nejpozději do 15. 3. 2018. Tato žádost byla stěžovateli doručena dne 11. 1. 2018. Stěžovatel formulář vyplnil a odeslal až dne 23. 3. 2021. Z automatické kontroly formuláře před odesláním vyplývá, že geografické údaje o aktivních přípojkách k internetu nebyly vyplněny dostatečně. Stěžovatel na toto zjištění (které mu bylo zobrazeno před odesláním formuláře) reagoval sdělením, že geografické údaje neuvedl „z důvodů uvedených ve formuláři ART162 a také z důvodů nadcházejícího GDPR“. Ve formuláři ART162 stěžovatel uvedl, že informace o adresách koncových přípojek s přesností na ulici a popisné číslo neuvedl proto, že tyto informace nejsou součástí jeho interní statistiky. Byl by je schopný uvést nanejvýš s přesností na obec. Kromě toho stěžovatel tyto údaje považuje za obchodní tajemství, které žalovanému odmítá poskytnout i proto, že obdobné dříve poskytnuté údaje v jiném řízení použil v jeho neprospěch, což lze považovat za protiústavní.

[24] Žalovaný následně dne 26. 6. 2018 stěžovateli sdělil, že „geografický sběr dat o přístupech, resp. disponibilních přípojkách v členění až na adresní místa je realizován zejména za účelem mapování existence infrastruktury sítí nové generace (NGA). Údaje v členění na obce pro potřeby mapování existence NGA infrastruktury nemají dostatečnou vypovídací hodnotu.“ K odkazu na Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR) žalovaný uvedl, že „nabytí účinnosti obecného nařízení nikterak nemění pravomoc Úřadu ani stávající praxi ve věci tzv. sběru dat prostřednictvím systému ESD. Tato pravomoc je dána § 115 zákona o elektronických komunikacích. ... Vaše společnost tak i nadále (po nabytí účinnosti obecného nařízení) má povinnost na základě žádosti Úřadu předávat předmětná data v požadované formě a rozsahu, byť by tato data představovala osobní údaj tak, jak jej chápe obecné nařízení. ... Se získanými údaji Úřad nakládá v souladu s právními předpisy, zejména Úřad klade důraz na správné zacházení s osobními údaji a obchodním

pokračování

tajemstvím.“ Žalovaný závěrem tohoto sdělení stěžovatele vyzval, aby údaje ve formuláři doplnil do tří pracovních dnů. Na tuto výzvu již stěžovatel nereagoval.

[25] První ze stěžovatelových námitek směřuje proti tomu, jakým způsobem byl předmětný skutek vymezen ve skutkové větě prvoinstančního rozhodnutí žalovaného. Podle stěžovatele skutková věta obsahuje toliko přepis zákonného ustanovení, a není tedy nijak individualizovaná. S touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[26] Z výroku I. rozhodnutí žalovaného je zjevné, že stěžovateli je kladeno za vinu konkrétní jednání spočívající v tom, že v reakci na výzvu ze dne 8. 1. 2018 neuvedl konkrétní požadované údaje, tedy údaje na řádcích 31 a 34 formuláře ART172 (údaje o počtu přípojek a geografické údaje o nich). Se stěžovatelem tedy nelze souhlasit, že by skutková věta jen kopírovala text § 115 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, který stanoví, že *povinná osoba poskytne Úřadu na jeho žádost a v jím stanovené přiměřené lhůtě, formě a rozsahu úplné a pravdivé informace včetně finančních a údaje a podklady, které jsou nezbytné k plnění činností, k nimž je podle tohoto zákona Úřad příslušný*, či jen text § 118 odst. 5 písm. b) téhož zákona, podle nějž *právnícká nebo podnikající fyzická osoba jako povinná osoba se dopustí přestupku tím, že nepředloží informace, údaje nebo podklady vyžádané Úřadem podle § 115.* Ze skutkové věty rozhodnutí žalovaného je naopak zřejmé, na základě jaké konkrétní žádosti byly po stěžovateli informace požadovány, do kdy je měl poskytnout i v jakém rozsahu stěžovatel svoji povinnost nesplnil.

[27] Nedostatečnost skutkové věty nelze spatřovat ani v absenci zmínky o tom, že stěžovatel formulář odeslal dne 23. 3. 2021, ani v absenci zmínky, že dne 26. 6. 2018 byl stěžovatel vyzván k doplnění údajů uvedených ve formuláři, k čemuž mu byla stanovena dodatečná lhůta tří pracovních dnů. Vzhledem k tomu, že stěžovateli je kladeno za vinu pouze neposkytnutí konkrétních geografických údajů, nikoli neposkytnutí všech údajů, není pro rozhodnutí o jeho vině relevantní, že ostatní údaje stěžovatel žalovanému poskytl přibližně týden po uplynutí lhůty. Naopak, nezohlednění této skutečnosti je ve prospěch stěžovatele, neboť formálně by bylo jisté možné uvažovat o tom, že stěžovatel naplnil skutkovou podstatu přestupku i ve vztahu k ostatním údajům tím, že je žalovanému poskytl až po uplynutí k tomu stanovené lhůty. Pokud však žalovaný dospěl k závěru, že závažnost tohoto provinění vzhledem k délce prodlení nenaplnuje znaky přestupku, nebylo nutné tuto skutečnost uvádět ve skutkové větě, jelikož stěžovatel za toto pochybení nebyl trestán. Ve vztahu ke geografickým údajům pak neuvedení zmíněné skutečnosti rovněž nehraje roli, neboť stěžovatel tyto údaje neuvedl ani ve stanovené lhůtě, ani ve svém podání ze dne 23. 3. 2021. Stěžovateli není kladeno za vinu, že data poskytl žalovanému pozdě, nýbrž to, že část dat (geografických) mu neposkytl vůbec. Za těchto okolností tedy nebyl žalovaný povinen ve skutkové větě či v odůvodnění svého rozhodnutí hodnotit, jaký dopad měla délka překročení lhůty na rozhodnutí o jeho vině a trestu. Absence tohoto posouzení v rozhodnutí žalovaného tak nemůže zakládat jeho nezákonnost či nepřezkoumatelnost. Z těchto důvodů je bezpředmětná i argumentace stěžovatele, že *„zatímco uložená lhůta činila dva kalendářní měsíce, on lhůtu nedodržel o jeden týden“*. Při svém závěru o naplnění skutkové podstaty přestupku totiž žalovaný nevycházel z toho, že stěžovatel některé údaje poskytl pozdě, nýbrž pouze z toho, že některé neposkytl vůbec.

[28] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s kasační námitkou, že není možné stěžovatele trestat za nedodržení původní lhůty za situace, kdy mu tato lhůta byla následně prodloužena. Stěžovatel totiž vůbec nežádal o prodloužení lhůty k odevzdání vyplněného formuláře a dokonce jej odevzdal až týden po původně stanovené lhůtě. Výzvu k doplnění údajů ze dne 26. 6. 2018 tak nelze chápat jako prodloužení původní lhůty, která uplynula již dne 15. 3. 2018. Nelze se tak ztotožnit názorem stěžovatele, že zasláním této výzvy žalovaný dobrovolně prodloužil

lhůtu k poskytnutí informací, a stěžovatele tak není možné sankcionovat za nedodržení původní lhůty. Naopak, tuto výzvu je nutné chápat jako upozornění stěžovatele na to, že svoji právní povinnost porušil, a umožnění mu své pochybení napravit či alespoň vysvětlit. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že stěžovatel svoji zákonnou povinnost porušil. Případná reakce stěžovatele na výzvu ze dne 26. 6. 2018 by tak mohla být relevantní jen při posuzování závažnosti porušení zákonné povinnosti a při rozhodování o výši sankce. Nejvyšší správní soud přitom považuje za nutné připomenout, že stěžovatel ani na tuto výzvu nijak nereagoval, a žalovaný tak v této souvislosti neměl co zohledňovat.

[29] Stěžovatel odmítl i závěr městského soudu, podle nějž měl možnost se v průběhu původní lhůty v případě nejasností obrátit na žalovaného se žádostí o upřesnění či vysvětlení. Stěžovatel tvrdil, že pokud mu byla stanovena lhůta, měl právo si zvolit, kdy se danou věcí začne zabývat. S tímto tvrzením je sice možné se v obecné rovině ztotožnit, nicméně již nelze přijmout závěry, které z něj stěžovatel implicitně vyvozuje. Tím, že se stěžovatel rozhodl vyčkat až na poslední den lhůty a dokonce ji o více než týden překročil, se totiž fakticky vzdal možnosti neformálně si s žalovaným vyjasnit nejasnosti ohledně obsahu či rozsahu žádosti o poskytnutí údajů. Pokud si tedy stěžovatel nebyl něčím jistý a chtěl si některé otázky neformálně vyjasnit s žalovaným, musel tak učinit s dostatečným předstihem před koncem lhůty.

[30] Stěžovatel dále namítl, že mu žalovaný dostatečně nevysvětlil, proč požadované údaje vůbec potřebuje, a neposkytl mu záruky proti jejich zneužití, a to přesto, že je považuje za své obchodní tajemství. Podle stěžovatele nelze zcela vyloučit, že dojde ke zneužití požadovaných údajů, a je tedy nutné řádně posoudit, zda právo žalovaného na jejich poskytnutí převáží nad jeho právem na ochranu obchodního tajemství.

[31] Ani s touto argumentací se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. Předně je třeba odmítnout názor stěžovatele, že žalovaný byl povinen mu poskytnout zvláštní záruky proti zneužití jím poskytnutých dat s tím, že v případě jejich neposkytnutí by stěžovatel byl oprávněn požadované údaje odepřít. Jak totiž správně uvedl městský soud, tyto záruky stěžovateli poskytuje přímo právní řád. Konkrétní úprava je obsažena v § 115 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích, podle nějž *informace, podklady a údaje předané povinnou osobou podle odstavců 1 až 3 je Úřad povinen chránit před zneužitím*. Obecnou povinnost správních orgánů dodržovat zákony pak výslovně stanoví například § 2 správního řádu, který mimo jiné v odstavci prvním stanoví, že *správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu*, a v odstavci druhém pak uvádí, že *správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena*. Ničím nepodložená obava stěžovatele z toho, že žalovaný by mohl zneužít (či nedostatečně chránit) jím poskytnuté údaje, které považuje za obchodní tajemství, tak nemůže představovat legitimní důvod pro jejich neposkytnutí. Stěžovatel přitom neuvedl žádný důvod, který vedl k pochybnostem o řádnosti nakládání s jím poskytnutými údaji s výjimkou neurčité zmínky o tom, že v minulosti proti němu žalovaný použil dříve poskytnuté obdobné údaje.

[32] Stěžovatel se nemohl zprostit své povinnosti poskytnout žalovanému požadované údaje ani pouhým odkazem na jejich povahu jakožto obchodního tajemství a obavu spojenou s úrovní jeho ochrany žalovaným. Nejvyšší správní soud totiž nemá pochybnosti o tom, že zákonem stanovená povinnost součinnosti se žalovaným nepředstavuje nepřiměřené omezení stěžovatelova práva na ochranu obchodního tajemství. Z výše uvedeného totiž vyplývá, že žalovaný je povinen poskytnuté informace chránit před zneužitím, přičemž v případě porušení této povinnosti má stěžovatel k dispozici prostředky, jimiž se může domoci náhrady případné újmy. Za této situace by pravomoc žalovaného požadovat od poskytovatelů internetového

pokračování

připojení informace představující obchodní tajemství bylo možné požadovat za nepřijatelnou pouze v případě, že by nesledovala žádný legitimní veřejný zájem nebo že by význam tohoto veřejného zájmu byl ve zjevném nepoměru s právem podnikajících subjektů, k čemuž však v dané věci nedošlo.

[33] Jak totiž uvádí § 4 zákona o elektronických komunikacích, *regulace je prováděna za účelem nabravit chybějící účinky hospodářské soutěže, vytvářet předpoklady pro řádné fungování hospodářské soutěže a pro ochranu uživatelů a dalších účastníků trhu do doby dosažení plně konkurenčního prostředí. K dosažení těchto cílů žalovaný mimo jiné zajišťuje účinnou správu a účelné využívání rádiových kmitočtů a čísel* (§ 5 odst. 1 písm. c) zákona o elektronických komunikacích), *zajišťuje v souladu s ustanoveními tohoto zákona vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, přispívá k zajištění vysoké úrovně ochrany osobních údajů a soukromí a podporuje poskytování jasně formulovaných informací, zejména prosazováním transparentnosti cen a podmínek pro používání veřejně dostupných služeb elektronických komunikací* (§ 5 odst. 2 písm. b), c) a d) zákona o elektronických komunikacích), *vytváří podmínky pro hospodářskou soutěž ku prospěchu spotřebitelů a v odůvodněných případech podporuje hospodářskou soutěž v oblasti infrastruktury, či podporuje efektivní investice do inovace stávající infrastruktury nebo výstavby nové infrastruktury* (§ 5 odst. 3 písm. b) a c) zákona o elektronických komunikacích). Podle preambule 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice), již zákon o elektronických komunikacích implementuje, přitom platí, že *vnitrostátní regulační orgány musí sbírat informace od účastníků trhu, aby mohly účinně plnit své úkoly.*

[34] Z výše uvedeného je zřejmé, že právo žalovaného vyžadovat od poskytovatelů internetového připojení některé informace, včetně údajů s charakterem obchodního tajemství, sleduje legitimní cíl, jímž je mimo jiné dohled nad fungováním hospodářské soutěže a ochrana spotřebitelů. Rozsah informací, jež žalovaný po stěžovateli vyžadoval v posuzované věci, přitom nepředstavuje překročení tohoto rámce a nelze jej považovat za nepřiměřený. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s argumentací stěžovatele, podle níž žalovaný tyto informace pro svoji činnost nepotřeboval. Naopak je zjevné, že pro řádné plnění zákonem stanovených úkolů je nezbytné, aby žalovaný průběžně mapoval situaci na trhu s internetovým připojením. Jen tak totiž bude mít k dispozici relevantní podklady pro posouzení, zda na tomto trhu řádně funguje konkurenční prostředí, nebo zda je namístě přistoupit k nějakým regulačním opatřením.

[35] Jelikož mezi úkoly žalovaného patří i podpora efektivních investic do infrastruktury, je rovněž zřejmé, že i mapování infrastruktury sítí nové generace představuje legitimní cíl odůvodňující požadavek na poskytnutí informací od poskytovatelů připojení. Byť stěžovatel správně poukazuje na to, že technické parametry jím poskytovaných služeb nespádají mezi nejnovější generaci (5G), nelze přisvědčit jeho názoru, že z tohoto důvodu jsou informace o nich pro tento účel bezpředmětné. Je totiž zjevné, že pro řádné zmapování situace z hlediska dostupnosti sítí 5G nepostačuje informace o tom, kolik přípojných míst je již vybaveno technologií umožňující toto připojení, nýbrž že přinejmenším stejně významná je i informace o tom, kolik míst je v současné době připojeno k internetu prostřednictvím starších technologií. Jen na základě dat z obou těchto skupin lze provést řádné posouzení toho, nakolik jsou jednotlivé lokality napříč Českou republikou připraveny na připojení prostřednictvím 5G sítí. Samotný počet technologicky vybavených míst totiž ani zdaleka nepředstavuje tak užitečnou informaci, jako například procentuální vyjádření podílu těchto míst na celkovém počtu internetových připojení v dané lokalitě.

[36] Stěžovateli tedy není možné dát za pravdu, že informace, které po něm žalovaný požadoval, jsou zbytečné či neúčelné. Je přitom zřejmé, že neposkytnutí těchto informací stěžovatelem mělo

za následek snížení přesnosti zjištění ohledně rozsahu a druhu pokrytí České republiky internetovým připojením, což může ztěžovat žalovanému řádné plnění jeho úkolů, neboť platí, že čím přesnější informace bude mít k dispozici, tím lépe může zacílit svoji regulační či podpůrnou činnost. Se stěžovatelem tak rovněž není možné souhlasit v tom, že neposkytnutím informací nemohl způsobit žádnou škodu.

[37] Další stěžovatelovy námitky směřovaly proti výši uložené pokuty. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že předseda rady žalovaného pokutu nesnížil i přesto, že jednu z původně zohledněných přitěžujících okolností shledal nepřipustnou. Rovněž brojil proti tomu, že při posuzování likvidační povahy pokuty vycházel předseda rady žalovaného z neaktuálních informací o majetkových poměrech stěžovatele. Ani s těmito námitkami se však Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[38] Z prvoinstančního rozhodnutí, jímž byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 7.000 Kč, vyplývá, že žalovaný jako přitěžující zohlednil mimo jiné skutečnost, že stěžovatel „*si byl páčání přestupku vědom, neboť byl prostřednictvím poznámky ve formuláři ART172 upozorněn, že údaje nebyly poskytnuty v požadovaném rozsahu*“. Předseda rady žalovaného k tomuto hodnocení uvedl, že vědomost stěžovatele o spáchání přestupku nepředstavuje přitěžující okolnost, nýbrž základní zákonný znak přestupku. Hodnocení tohoto znaku jako přitěžující okolnosti by bylo v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. I přes tuto výhradu se však předseda rady žalovaného ztotožnil s uloženou výší pokuty, což odůvodnil zejména ostatními přitěžujícími a polehčujícími okolnostmi a skutečností, že uložená pokuta představuje pouze 0,14 % maximální výše a že stěžovatelovy příjmy z poskytování služeb elektronických komunikací za rok 2017 činily více než 4,3 milionu korun bez daně z přidané hodnoty.

[39] S tímto závěrem rozhodnutí o rozkladu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Odpadnutí přitěžující okolnosti se totiž bez dalšího nemusí projevit ve výši uložené sankce. Polehčující a přitěžující okolnosti se od sebe mohou výrazně lišit svojí závažností. Výše uložené pokuty je pak výsledkem správního uvážení, v němž se zohledňují všechny okolnosti přestupku ve vzájemných souvislostech. Vzhledem k nemožnosti formulace ustanovení, jež by exaktně stanovila výši pokuty vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem, je v praxi zcela běžné, že za velmi podobných skutkových okolností ukládají různé správní orgány pokuty v odlišné výši, byť s ohledem na zásadu předvídatelnosti správního rozhodování by tyto rozdíly neměly být příliš velké. Pokud je tedy výše pokuty přiměřená okolnostem spáchaného přestupku, není možné mít rozhodnutí o jejím uložení za nezákonné jen proto, že orgán, který o této pokutě rozhodoval ve druhém stupni, se zcela neshodl s prvoinstančním orgánem v hodnocení významu všech okolností věci. Pokud tedy předseda rady žalovaného ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že prvoinstančním orgánem nesprávně zohledněná přitěžující okolnost byla svým významem natolik zanedbatelná, že výše pokuty ob stojí i bez ní, nelze takový závěr považovat za nezákonný.

[40] V projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal v odůvodnění rozhodnutí předsedy rady žalovaného ohledně výše pokuty žádné nedostatky. Ten totiž správně zohlednil, že pokuta představuje pouze 0,14 % maximální výše, že stěžovatel nesplnil svoji povinnost ani na základě opakované výzvy a že neposkytnutím informací ztížil posouzení situace na trhu. Stejně tak ve prospěch stěžovatele přihlédl k tomu, že jeho podíl na trhu je pouze malý a že neposkytl pouze část požadovaných informací.

[41] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že předseda rady žalovaného pochybil, když svůj závěr o přiměřenosti pokuty opřel o zjištění, že v roce 2017 činily jeho příjmy více než 4,3 milionu korun bez daně z přidané hodnoty. Jak totiž správně uvedl městský soud, správní orgán je povinen přihlédnout k potenciálně likvidačnímu charakteru pokuty jen v případě,

pokračování

že to obviněný z přestupku namítne, nebo že ze spisu vyplývá, že taková hrozba je v případě konkrétního subjektu reálná. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nic takového nenamítal, byl by předseda rady žalovaného povinen se touto otázkou důkladněji zabývat pouze v případě, kdyby spisový materiál obsahoval závažné indicie svědčící o tom, že by uložená pokuta mohla mít likvidační charakter. Vzhledem k tomu, že v roce 2017 byly stěžovatelovy příjmy zhruba 615x vyšší než ukládaná pokuta, je však zřejmé, že úvahy o jejím případném likvidačním charakteru jsou naprosto bezpředmětné. S ohledem na tuto značnou disproporci mezi stěžovatelovými příjmy a výší pokuty, která svědčila ve prospěch obviněného z přestupku, lze přitom hodnocení předsedy rady žalovaného ohledně výše pokuty považovat za zcela dostatečné i bez zjišťování aktuálních majetkových poměrů stěžovatele.

[42] Městský soud tedy posoudil všechny relevantní právní otázky správně a jeho rozhodnutí je řádně a přezkoumatelně odůvodněné. Skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, má oporu ve spisech, a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou přezkoumatelná. Rovněž nebylo zjištěno, že by správní řízení bylo zatíženo nějakou zásadní vadou, která by mohla ovlivnit zákonnost v nich vydaných rozhodnutí. Důvody kasační stížnosti uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) tedy nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] 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. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady přesahující rámec jeho běžné 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. prosince 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu