



Český telekomunikační úřad

se sídlem Sokolovská 219, Praha 9

poštovní přihrádka 02, 225 02 Praha 025

Praha 22.6.2015

Čj. ČTÚ-59 470/2014-603

Na základě rozkladu podaného dne 9. 10. 2014 obchodní společností **UPC DTH S.à.r.l.**, B87905, se sídlem Rue Peterelchen 2, L-2370 Howald, Luxembourg, právně zast. [REDACTED] advokátem Advokátní kanceláře Kříž a partneři s.r.o., se sídlem Dlouhá 13, 110 00 Praha 1, podle § 152 odst. 1 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha, ze dne 23. 9. 2014, čj. ČTÚ-124 284/2012-631/XIV.vyř. - Stu, ve věci uložení pokuty obchodní společnosti UPC DTH S.à.r.l., podle § 118 odst. 11 zákona č. 127/2005 Sb., zákona o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících předpisů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění do 30. 6. 2010 (dále jen „zákon o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010“), za správní delikt podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010, vydávám podle § 123 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích a po projednání v rozkladové komisi ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, toto

rozhodnutí:

1. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se výrok I. rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha, ze dne 23. 9. 2014, čj. ČTÚ-124 284/2012-631/XIV.vyř. - Stu, mění takto:

Obchodní společnost UPC DTH S.à.r.l. se dopustila správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010, když porušila povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 tím, že předem (tj. nejpozději ke dni 31. 5. 2010) písemně neoznámila Českému telekomunikačnímu úřadu zahájení výkonu komunikační činnosti, která je podnikáním v elektronických komunikacích podle všeobecného oprávnění č. VO-S/1/07.2005-9, na území České republiky, a to konkrétně služby elektronických komunikací šíření rozhlasového a televizního signálu od 1. 6. 2010.

2. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se výrok II. rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha, ze dne 23. 9. 2014, čj. ČTÚ-124 284/2012-631/XIV.vyř. - Stu, mění takto:
Obchodní společnosti UPC DTH S.à.r.l. se za správní delikt uvedený ve výroku I. rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha, ze dne 23. 9. 2014, čj. ČTÚ-124 284/2012-631/XIV.vyř. – Stu, ukládá dle § 118 odst. 11 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 pokuta ve výši 4,000.000,- Kč, kterou je obchodní společnost UPC DTH S.à.r.l. povinna uhradit do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet vedený u České národní banky, č. ú. 3754-5920041/0710, pod variabilním symbolem 6001242842.
3. Podle § 90 odst. 5 správního řádu se rozklad zamítá a výrok III. rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha, ze dne 23. 9. 2014, čj. ČTÚ-124 284/2012-631/XIV.vyř. – Stu, se potvrzuje.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydaném dne 15. 4. 2013, čj. ČTÚ-124 284/2012-631/VI.vyř. - Stu, byla obchodní společnosti UPC DTH S.à.r.l., B87905, se sídlem Rue Peterelchen 2, L-2370 Howald, Luxembourg (dále jen „účastník řízení“), uložena pokuta ve výši 20,000.000,- Kč podle § 118 odst. 21 písm. c) zákona o elektronických komunikacích, ve znění do 30. 9. 2012, za správní delikt podle § 118 odst. 1 písm. c) téhož zákona (*Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že 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*) a dále náhrada nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč podle § 79 odst. 5 správního řádu. Tohoto správního deliktu se měl účastník řízení dopustit tím, že v rozporu s § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích předem písemně neoznámil Českému telekomunikačnímu úřadu výkon komunikační činnosti, která je podnikáním v elektronických komunikacích podle všeobecného oprávnění č. VO-S/1/07.2005-9, ve znění pozdějších změn, a to konkrétně služby šíření rozhlasového a televizního signálu.

Správní orgán I. stupně v napadeném rozhodnutí uvedl následující. Názor správního orgánu I. stupně, že služba, kterou poskytuje účastník řízení zákazníkům v České republice, je službou elektronických komunikací, podporuje usnesení Zvláštního senátu ze dne 31. 5. 2006 čj. Konf 6/2005-11, kde byl řešen negativní kompetenční spor mezi Českým telekomunikačním úřadem a obecnými soudy ve vztahu k poplatku za dodávku televizních programů prostřednictvím satelitního signálu. Z uvedeného usnesení Zvláštního senátu vyplývá, že dodávka televizních programů prostřednictvím satelitního signálu je službou elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích.

Správní orgán I. stupně odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, sp. zn. 6 A 89/2002 – 95, ve kterém Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že dodávka programů kabelové televize je službou elektronických komunikací. Z uvedeného vyplývá, že obsah televizního vysílání vytváří jednotlivé televizní stanice a jejich vlastníci, nikoliv účastník řízení. Ten naopak zajišťuje prostřednictvím pronajatých či jinak zajišťovaných sítí elektronických komunikací službu šíření televizního a rozhlasového signálu, kdy tyto smlouvy uzavírá účastník řízení s koncovými uživateli služby. K námitce účastníka řízení, že nemá povinnost registrovat se jako poskytovatel elektronických komunikací a nemá ani povinnost žádat o zápis organizační složky do obchodního rejstříku, správní orgán I. stupně mj. odkázal na stanovisko Ministerstva spravedlnosti České republiky ohledně povinnosti zápisu zahraniční osoby do obchodního rejstříku. Zahraniční právnické osoby mohou podnikat na území České republiky po splnění podmínek, které jsou přiměřeně uplatňovány i pro české právnické osoby. Jednou z podmínek, s níž je výslovně spojován vznik oprávnění takové osoby podnikat, je zápis do obchodního rejstříku, přičemž tento zápis opravňuje tuzemskou právnickou osobu podnikat [§ 21 odst. 4 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník)]. Jelikož zahraniční právnická osoba již existuje, není zápis do obchodního rejstříku podmínkou jejího vzniku, výslovně se však uvádí zápis jako okamžik vzniku oprávnění k podnikání na území České republiky. Tím se pouze vymezuje podnik nebo organizační složka podniku již existující zahraniční osoby umístěná na území České republiky, resp. se tato osoba zapisuje jako osoba podnikající na území České republiky. Jedinou výjimkou, kdy nemusí být zahraniční právnická osoba zapsána v obchodním rejstříku, je situace, kdy se jedná o přeshraniční poskytování služeb, které má pouze dočasný charakter, příp. je vykonáváno ad hoc. Správní orgán I. stupně dospěl tedy k závěru, že je povinností účastníka řízení být zapsán v obchodním rejstříku a tedy i povinnost ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích předem oznámit Českému telekomunikačnímu úřadu své podnikání v oblasti elektronických komunikací a v souladu s § 8 téhož zákona doložit splnění obecných podmínek pro podnikání v tomto oboru. Správní orgán I. stupně konstatoval, že účastník řízení s ohledem na výše uvedené podniká v oboru elektronických komunikací na území České republiky a tudíž se tím, že v rozporu s § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích tuto podnikatelskou činnost neoznámil předem Českému telekomunikačnímu úřadu, dopustil správního deliktu dle § 118 odst. 1 písm. c) zákona o elektronických komunikacích, za což mu správní orgán I. stupně udělil pokutu dle § 118 odst. 21 písm. c) zákona o elektronických komunikacích, ve znění do 30. 9. 2012, v maximální výši.

Správní orgán I. stupně přihlédl při stanovení výše pokuty dle ustanovení § 120 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, následovně:

- ke způsobu spáchání správního deliktu správní orgán I. stupně uvedl, že protiprávního jednání se účastník řízení dopustil tím, že poskytuje služby elektronických komunikací na území České republiky, aniž by v souladu s § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích tuto podnikatelskou činnost předem Českému telekomunikačnímu úřadu oznámil, čímž porušil jednu z nejzákladnějších povinností, kterou mu zákon o elektronických komunikacích ukládá.
- k následkům správní orgán I. stupně uvedl, že tím, že účastník řízení nesplnil svou zákonnou povinnost, dochází ke zkreslování údajů v evidenci podnikatelů v oboru elektronických komunikací a tím i ke zkreslování podkladů pro analýzu trhů a statistických vyhodnocování. Dále účastník řízení tímto jednáním úmyslně nerespektuje povinnosti stanovené zákonem o elektronických komunikacích a tímto jednáním může poškozovat své zákazníky, protože jejich práva jsou uvedeným zákonem určována a chráněna. Správní orgán je rovněž toho názoru, že účastník řízení tímto svým protiprávním jednáním sleduje ekonomické cíle v daňové a nákladové oblasti a získává tak neoprávněnou konkurenční výhodu oproti jiným podnikatelům v oboru, kteří své povinnosti řádně plní.
- k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán, správní orgán I. stupně konstatoval, že jako přitěžující okolnost byla hodnocena skutečnost, že účastník řízení svým protiprávním jednáním poškozuje velkou skupinu zákazníků, když jim znemožňuje využití práv daných zákonem o elektronických komunikacích. Za mimořádně přitěžující okolnost správní orgán I. stupně shledal skutečnost, že účastník řízení se dopustil správního deliktu úmyslně s cílem získat ekonomické výhody a ve svém jednání pokračuje nadále, přestože mu musí být jasné, že se dopouští protiprávního jednání. Účastník řízení získal v průběhu správního řízení dostatek informací o nesprávnosti svého počínání, přičemž neprojevil úmysl své protiprávní jednání ukončit a uvést své podnikání v České republice v soulad s právními předpisy ČR. Polehčující okolnost správní orgán I. stupně nezjistil.

Účastník řízení podal proti napadenému rozhodnutí rozklad, a to proti celému rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který odůvodnil následovně.

1. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť v jeho odůvodnění se správní orgán I. stupně nevypořádal se všemi shromážděnými podklady pro vydání rozhodnutí a neodůvodnil výši uložené sankce v zákonem stanoveném rozsahu, resp. výše sankce je zcela bez jakékoliv opory ve správním spise.

2. Napadené rozhodnutí je nezákonné, skutkový stav nebyl správně právně kvalifikován. Závěr správního orgánu I. stupně spočívá na nesprávné aplikaci a výkladu definice služby elektronických komunikací, jakož i na nesprávné aplikaci obchodního zákoníku.

3. Napadené rozhodnutí je nesprávné, neboť nerespektuje základní zásady správního řízení, zejména zásadu, kdy správní orgán dbá na to, aby řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu a aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Správní orgán I. stupně opakovaně prodlužoval lhůtu pro vydání rozhodnutí, čímž porušil právo účastníka na spravedlivý proces a v něm obsažené právo na projednání věci bez zbytečných průtahů v přiměřené lhůtě, jež je ústavně zaručeno v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jakož i v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Správní orgán I. stupně nepřihlédl ve svém rozhodování k právu EU, jakož i k současnému rozhodování Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) o shodném případě, čímž učinil své rozhodnutí nepředvídatelným a porušil tak zásadu legitimního očekávání účastníka, když tento s ohledem na odůvodnění prodlužování lhůt k vydání rozhodnutí očekával, že napadené rozhodnutí bude vydáno v souladu s právem EU.

4. Správní orgán I. stupně se nevypořádal zejména s argumentací účastníka řízení týkající se rozsáhlé judikatury ESD. Tato skutečnost představuje zcela zásadní procesní pochybení, neboť v odůvodnění rozhodnutí musí správní orgán vždy uvést, jakým způsobem se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí. Pokud správní orgán neprovede některé důkazy navržené účastníkem řízení, musí zdůvodnit, proč tak neučinil. Napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně takové zdůvodnění postrádá. Toto opomenutí je o to závažnější, že správní orgán I. stupně opakovaně prodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí s odkazem na složitost problematiky s přihlédnutím k právu EU.

5. Správní orgán I. stupně porušil základní povinnost aplikovat při výkladu vnitrostátního právního předpisu jednotlivá ustanovení směrnic EU, tedy tzv. eurokonformní výklad, když nereflektoval, že ESD v současné době řeší jako předběžnou otázku možné porušení zákona o elektronických komunikacích účastníkem řízení na území Maďarska, jakož i požadavek Maďarských národních úřadů na registraci účastníka řízení v Maďarsku, tedy celkovou problematiku právního režimu služby freeSAT. Správní orgán I. stupně pochybil, když neposečkal s vydáním rozhodnutí do doby rozhodnutí ESD, neboť v případě, že ESD rozhodne odlišně od názoru správního orgánu I. stupně, nebude napadené rozhodnutí v souladu s právem EU.

6. Napadené rozhodnutí je z hlediska procesního nepřezkoumatelné, neboť je stíženo podstatnou vadou řízení, která spočívá v nesplnění povinnosti odůvodnit všechna kritéria k uložení sankce ve výši 20,000.000,- Kč (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5A 154/2002-51 ze dne 31. 3. 2004). Správní orgán I. stupně pouze dovozuje „možné poškození účastníků“, které nijak neodůvodňuje. Jedná se tak o čistou spekulaci bez opory

ve správním spise, která by v žádném případě neměla vést k uložení sankce v nejvyšší možné sazbě.

7. Obchodní činnost účastníka řízení nesplňuje definiční znaky služby elektronických komunikací, tudíž takováto činnost nevyžaduje oprávnění k podnikání v oblasti elektronických komunikací.

8. Správní orgán I. stupně nesprávně dovodil povinnost registrace účastníka řízení jako zahraniční právnické osoby do obchodního rejstříku, jakož i podnikání zahraniční osoby. V souladu s ustanovením § 21 odst. 3 obchodního zákoníku se podnikáním zahraniční osoby na území České republiky rozumí „*podnikání této osoby, má-li podnik nebo jeho organizační složku umístěnou na území České republiky*“. Účastník řízení prokázal, že není splněna formální ani materiální podmínka existence podniku, či organizační složky na území České republiky. Podnikání účastníka řízení nelze kvalifikovat jako podnikání zahraniční osoby na území České republiky.

9. Posuzovaným jednáním nedošlo k naplnění materiálního znaku správního deliktu, neboť nebyl porušen či ohrožen žádný zájem společnosti. Správním deliktem je pouze jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 27/2008 R ze dne 31. 10. 2008), přičemž žádné porušení či ohrožení konkrétního zájmu společnosti nebylo ani tvrzeno.

10. Napadené rozhodnutí nesplňuje náležitosti ani po formální stránce, když postrádá rozbor některých argumentů uváděných účastníkem řízení ve svých vyjádřeních, jakož i zhodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí. Napadené rozhodnutí zcela postrádá uvedení úvah, jakými se správní orgán I. stupně při svém hodnocení řídil a jakými se řídil při výkladu právních předpisů, které na rozhodovanou věc aplikoval.

Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu rozhodnutím ze dne 20. 12. 2013, čj. ČTÚ-50 091/2013-603, rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a vrátil věc k novému projednání. V odůvodnění bylo uvedeno, že účastník řízení poskytuje (vlastním jménem a na vlastní odpovědnost) služby spočívající zejména v šíření televizních programů na základě smluv s vysílateli, sestavování programové nabídky, tj. zařazování programů do příslušných programových balíčků; dále např. provozuje zpřístupnění televizních programů prostřednictvím dekódovacích karet, distribuce dekódovacích karet uživatelům a další služby. Dle ustanovení § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích se službou elektronických komunikací rozumí služba obvykle poskytovaná za úplaty, která spočívá zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací, včetně telekomunikačních služeb a přenosových služeb v sítích používaných pro rozhlasové a televizní vysílání a v sítích kabelové televize. Výjimku tvoří služby, které nabízejí obsah prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací nebo vykonávají redakční dohled

nad obsahem přenášeným sítěmi a poskytovanými službami elektronických komunikací. Nezahrnuje ani služby informační společnosti, které nespočívají v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací. Přenos obsahu vysílání lze označit za službu elektronických komunikací, a to na rozdíl od poskytování obsahu vysílání. Služba kabelové televize obsahuje jak přístup k obsahu televizního vysílání, tak službu zajištění programů. K výkladu pojmu „služby elektronických komunikací“ se již v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud. V rozsudku čj. 6 A 89/2002 – 95 ze dne 11. 1. 2006 dospěl k názoru, že mezi telekomunikační služby (dnes služby elektronických komunikací) lze zařadit i dodávku programů kabelové televize. Poskytování služby spočívající v dodávce programů kabelové televize je obsahově takřka identické se šířením satelitních televizních programů, neboť fakticky se jedná o tu samou službu pro zákazníka. Tato služba totiž spočívá jednak v přenosu informací (televizních programů) třetím osobám prostřednictvím sítě elektronických komunikací a jednak ve vysílání (šíření) televizních programů třetím osobám (zákazníkům). Závěr Nejvyššího správního soudu podporuje také usnesení Zvláštního senátu v Brně čj. Konf 6/2005-11 ze dne 31. 5. 2006. Zvláštní senát v něm mj. uvádí, že „jak provozovatel družicového spoje, tak provozovatel vysílání jsou osobami vykonávajícími komunikační činnost: zatímco prvý z nich dodává své služby provozovatelům vysílání, tito provozovatelé sami dodávají služby koncovým uživatelům“. Dle Zvláštního senátu není rozhodující, zda je účastník sám provozovatelem družicového spoje, nýbrž za významné se považuje, že „...zajišťuje dodávku signálu, resp. programů, prostřednictvím sítě, která odpovídá zákonné definici sítě elektronických komunikací; ...jak „dodávka signálu“, tak „dodávka programů“ jsou telekomunikačními službami, a tím spíše jsou i službami elektronických komunikací“. Z těchto rozhodnutí vyplývá, že posuzovanou činnost účastníka řízení je nutné zařadit mezi služby elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích. To, že účastník řízení není usazen v České republice, nezpochybňuje příslušnost Českého telekomunikačního úřadu k rozhodování v této věci. Účastník řízení prokazatelně uzavíral smlouvy s českými zákazníky, smlouvy i všeobecné podmínky jsou psány v českém jazyce, účastník řízení poskytuje službu v České republice vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Při ochraně spotřebitele je zásadní pro určení příslušnosti dohledového orgánu, kde má bydliště spotřebitel a kde mu byla služba poskytnuta (tedy kde ji užívá). Již ze samotné zákonné definice pojmu „podnikatel“ v § 2 odst. 1 obchodního zákoníku vyplývá, že v činnosti účastníka řízení na českém území (tj. poskytování služeb – šíření televizních programů, sestavování programové nabídky atd.) lze důvodně spatřovat podnikání. Soustavnost, jakož i ziskovost prováděné činnosti účastníka řízení lze snadno dovodit. Zákon o elektronických komunikacích vyžaduje pro zahájení výkonu komunikační činnosti, jež je podnikáním v elektronických komunikacích, předchozí písemné oznámení této skutečnosti Úřadu, což je stanoveno v § 13 odst. 1 téhož zákona. V oznámení má podnikatel uvést své identifikační údaje a dále mj. popis služby

elektronických komunikací a datum předpokládaného zahájení poskytování služby elektronických komunikací. Podnikatel dále doloží splnění obecných podmínek specifikovaných v § 8 odst. 3 téhož zákona a zaplacení správního poplatku, a to v souladu s § 13 odst. 5 zákona. Ode dne oznámení (doručení oznámení Úřadu) může ohlášený subjekt začít podnikat. Tato vnitrostátní právní úprava zapracovává mj. implementovanou Autorizační směrnici, která ve svém čl. 3 bodu 2 uvádí, že „poskytování služeb elektronických komunikací může podléhat pouze obecnému oprávnění a od dotyčného podniku (subjektu) může být požadováno předložení oznámení, ale nesmí být od něho požadováno získání výslovného rozhodnutí nebo jiného správního aktu vydaného vnitrostátním regulačním orgánem. Po oznámení, je-li požadováno, může podnik (subjekt) zahájit činnost.“ V bodě 3 téhož článku Autorizační směrnice se praví, že „oznámení je prohlášení osoby o úmyslu zahájit poskytování služeb elektronických komunikací a předložení minimálních informací nezbytných k vedení rejstříku“. V článku 10 Autorizační směrnice je zároveň uvedeno, že „členské státy mohou zmocnit příslušný orgán k ukládání finančních sankcí podnikům, pokud je to vhodné, za neposkytnutí informací“. Výše citovaná ustanovení dokumentují náležitou implementaci do vnitrostátního právního řádu, konkrétně do ustanovení § 8, § 13 a § 118 českého zákona o elektronických komunikacích. Nemůže být tedy řeč o nesouladu české právní úpravy s komunitárním právem, jak tvrdí účastník řízení v rozkladu. Pouhé oznámení zahájení komunikační činnosti nemůže být v rozporu s principem volného pohybu služeb v rámci EU, když oznámením se nestanoví (a to ani s ohledem na § 8 zákona o elektronických komunikacích) žádné diskriminační podmínky pro cizí subjekt, resp. subjekty z jiných členských států EU. Jelikož jakékoli oznámení o zahájení podnikání v oblasti elektronických komunikací nebylo ze strany účastníka řízení Českým telekomunikačním úřadem přijato, dospěl správní orgán I. stupně správně k závěru, že došlo ke spáchání správního deliktu účastníkem řízení dle ustanovení § 118 odst. 1 písm. c) zákona o elektronických komunikacích, když tento „neoznámil předem Úřadu zahájení komunikační činnosti, nebo změny údajů, které uvedl v oznámení o komunikační činnosti“. Správní orgán I. stupně nedostatečně vymezil ve výroku rozhodnutí skutek, jehož se měl účastník řízení dopustit. Správní orgán I. stupně se nedostatečně zabýval i v odůvodnění jednotlivými složkami správního deliktu, za nějž ukládá účastníku řízení pokutu v maximální zákonem stanovené výši. Výrok rozhodnutí musí mj. obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce. V zájmu právní jistoty účastníka řízení musí být skutek ve výroku popsán dostatečně určitě, aby byl nezaměnitelný s jiným skutkem. V tomto smyslu slouží výrok rozhodnutí ústavní hodnotě právní jistoty. Je tak klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky. V návaznosti na trestněprávní doktrínu je třeba trvat na tom, aby i výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně zahrnoval vedle popisu skutku i všechny další okolnosti, které jsou rozhodné pro subsumpci daného skutku pod konkrétní skutkovou

podstatu (viz per analogiam např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 1 As 92/2009, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 1 As 6/2012 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006). Pochybení spatřuji zejména ve vymezení doby spáchání deliktu, kdy správní orgán I. stupně by měl vyšetřit a následně přesně vymezit, od kterého konkrétního data vznikla účastníku řízení oznamovací povinnost o zahájení komunikační činnosti. Tato skutečnost má důsledky i pro vymezení rozsahu skutku, přičemž délka trvání deliktu se následně promítne i do výše ukládané pokuty.

Správní orgán I. stupně vydal dne 23. 9. 2014 rozhodnutí čj. ČTÚ-124 284/2012-631/XIV. Vyř. – Stu, kterým shledal účastníka řízení odpovědným ze spáchání správního deliktu dle § 118 odst. 1 písm. c) zákona o elektronických komunikacích, když porušil svou povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích a předem neoznámil Českému telekomunikačnímu úřadu výkon komunikační činnosti na území České republiky od 1. 6. 2010 do 18. 6. 2014. Za uvedený správní delikt byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 8,000.000,- Kč. Správní orgán I. stupně uvedl, účastník řízení je poskytovatelem služeb elektronických komunikací, a to i ve světle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-475/12 UPC DTH Sàrl v. Nemzeti Média- és Hírközleési Hatóság Elnökhelyettese, kde je mj. uvedeno, že služba, kterou poskytuje účastník řízení, představuje službu elektronických komunikací. Tato skutečnost nepochybně zakládá povinnost účastníka řízení dle § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích oznámit předem písemně Českému telekomunikačnímu úřadu zahájení výkonu komunikační činnosti v České republice. Účastník řízení doručil oznámení o výkonu komunikační činnosti Českému telekomunikačnímu úřadu dne 18. 6. 2014. Námitka účastníka řízení, že oznámení výkonu komunikační činnosti bylo ze strany Českého telekomunikačního úřadu podmíněno zápisem účastníka řízení do obchodní rejstříku, neobstojí, když účastník řízení především odmítal fakt, že jím poskytovaná služba je službou elektronických komunikací.

Při určení výše pokuty přihlédl správní orgán I. stupně zejména:

- ke způsobu spáchání – účastník řízení se správního deliktu dopustil opomenutím, neužil přitom žádné zvláštní prostředky, které by bylo možno hodnotit jako prostředky zvyšující míru škodlivosti jeho jednání. Správní orgán I. stupně neshledal žádné přitěžující či polehčující okolnosti.
- k následku – protiprávním jednáním účastníka řízení byl porušen zájem státu a veřejnosti na řádném výkonu podnikatelské činnosti osob podnikajících v elektronických komunikacích, spočívající v dodržování práv a plnění povinností stanovených zákonem o elektronických komunikacích. Zároveň byl porušen zájem státu na řádném vedení evidence osob vykonávajících komunikační

činnost. Správní orgán I. stupně neshledal jednání účastníka řízení za zvláště závažné.

Jako polehčující okolnost shledal správní orgán I. stupně spolupráci účastníka řízení se správním orgánem I. stupně v průběhu správního řízení, že vyvinul snahu objasnit problematiku jím poskytovaných služeb, včas poskytoval správnímu orgánu I. stupně požadované informace. Správní orgán I. stupně vzal za polehčující okolnost oznámení účastníka řízení ze dne 18. 6. 2014 o výkonu komunikační činnosti v České republice.

Jako přitěžující okolnost shledal správní orgán I. stupně míru zavinění účastníka řízení. Účastník řízení byl znám názor správního orgánu I. stupně na charakter služeb, jež účastník řízení poskytuje, a povinnost účastníka řízení dle § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Účastník řízení tak věděl, že nesplněním povinnosti se dopouští správního deliktu. Subjektivní přesvědčení účastníka řízení o nesprávnosti názoru správního orgánu I. stupně nemůže mít na splnění jeho zákonem stanovené povinnosti vliv. Správní orgán I. stupně má za to, že v období od 7. 6. 2011 do 18. 6. 2014 se účastník řízení dopouštěl správního deliktu úmyslně. Účastník řízení začal poskytovat služby elektronických komunikací na území České republiky od 1. 6. 2010, oznámení o výkonu komunikační činnosti Českému telekomunikačnímu úřadu učinil dne 18. 6. 2014, tj. po více než čtyřech letech, přičemž po většinu doby se dopouštěl správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. a) zákona o elektronických komunikacích úmyslně. Takto dlouhou dobu shledal správní orgán I. stupně jako přitěžující okolnost.

Při určení výše pokuty zohlednil správní orgán I. stupně rovněž finanční výnosy účastníka řízení, které v roce 2013 činily [redacted] a počet zákazníků, jež v roce 2013 činil [redacted] zákazníků.

Správní orgán I. stupně má za to, že výše pokuty je adekvátní uvedeným polehčujícím a přitěžujícím okolnostem, jakož i majetkovým poměrům účastníka řízení, přičemž není pro účastníka řízení likvidační.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 23. 9. 2014, čj. ČTÚ-124 284/2012-631/XIV. vyř. – Stu (dále jen „napadené rozhodnutí“), podal účastník řízení v zákonem stanovené lhůtě rozklad. Účastník řízení shledává napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Správní orgán I. stupně se nevypořádal se všemi námitkami účastníka řízení, nepřihlédl k rozsudku Soudního dvora Evropské unie C-475/12, který ozřejmil charakter služby poskytované účastníkem řízení a s tím ze strany správního orgánu I. stupně tvrzenou a vyžadovanou povinnost zápisu účastníka řízení do obchodního rejstříku. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je zcela rozporuplné, když na jedné straně se uvádí, že účastník řízení odmítl vyhovět povinnosti dle § 13 odst. 1 zákona o elektronických

komunikacích, resp. § 8 zákona o elektronických komunikacích, a na straně druhé je připuštěno, že podmínka zápisu do obchodního rejstříku není vyžadována. Účastník řízení neměl nikdy povinnost zapsat se do obchodního rejstříku, nemohlo tak dojít k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, bylo-li pod podmínkou zápisu do obchodního rejstříku bráněno ve splnění oznámení komunikační činnosti. Napadené rozhodnutí je dále nezákonné, neboť jednání účastníka řízení nevykazuje po formální stránce znaky skutkové podstaty správního deliktu, když důvodem pro uložení sankce bylo odmítnutí vyhovět povinnosti dle § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích a rovněž splnění podmínek pro podnikání v České republice dle § 8 zákona o elektronických komunikacích účastníkem řízení. Na základě nesprávného právního názoru správního orgánu I. stupně byla účastníkovi řízení uložena pokuta, a to ačkoli původní názor správního orgánu I. stupně se následně ukázal nesprávný. Jednáním účastníka řízení nemohlo dojít ani k naplnění materiálního znaku správního deliktu, neboť nebyl porušen, či ohrožen žádný zájem společnosti. I za předpokladu, že by jednání účastníka řízení vykazovalo formální znaky správního deliktu, nedosahuje toto jednání minimálního stupně nebezpečnosti daného zejména povahou chráněného zájmu a nelze je označit za správní delikt. Správním deliktem je tedy pouze jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 27/2008), což v daném případě nebylo splněno. Důvodem pro zahájení správního řízení s účastníkem řízení bylo, že účastník řízení odmítl vyhovět povinnosti stanovené v § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích a rovněž splnit podmínky pro podnikání uvedené v § 8 zákona o elektronických komunikacích a příslušných ustanovení obchodního zákoníku. Správní orgán I. stupně vyžadoval po účastníkovi řízení zápis do obchodního rejstříku. Propojenost obou podmínek, tedy notifikace služby a zápis do obchodního rejstříku je tak zřejmý. Z vyjádření správního orgánu I. stupně tak jednoznačně vyplývalo, že oznámení dle § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích může učinit pouze podnikatel zapsaný do obchodního rejstříku a je tak nesprávné a zcela rozporuplné, aby v současné době bylo ono propojení podmínek odmítáno. Účastníkovi řízení bylo zřejmé, že správní orgán I. stupně tyto podmínky bezprostředně v minulosti spojoval, formální notifikace činnosti účastníka řízení prostřednictvím elektronického formuláře nebyla možná, není tedy možné bez zápisu do obchodního rejstříku oznámení učinit. V samotném formuláři pro notifikaci služby (ve znění z roku 2010 a 2011) je vyžadováno u zahraniční právnické osoby uvedení sídla organizační složky zapsané v obchodním rejstříku. Z toho vyplývá, že oznámení o výkonu komunikační činnosti bez zápisu do obchodního rejstříku by byla bezpředmětná a Český telekomunikační úřad by zjevně nevydal osvědčení o registraci, neboť by oznámení bez uvedení sídla organizační složky nebylo úplné. Původní právní názor správního orgánu I. stupně se však ukázal jako nesprávný, a to ve světle rozsudku Soudního dvora Evropské unie C-475/12 a rekonfiguraci civilního práva v České republice. Pokud účastník řízení od počátku odmítal

zápis do obchodního rejstříku, neboť tato podmínka popírala právo účastníka řízení dle čl. 56 SFEU, tj. volný pohyb služeb, činil tak zcela legitimně. Ve světle uvedeného je napadené rozhodnutí nesprávné, nezákonné a v rozporu s principem legitimního očekávání, když je účastník řízení sankcionován za nesplnění obecných požadavků pro podnikání zahraniční osoby na území ČR, které od účastníka řízení vyžadoval správní orgán I. stupně původně a od jejichž splnění následně upustil. Změnu a přehodnocení právního názoru týkajícího se nutnosti zápisu účastníka řízení do obchodního rejstříku pak správní orgán I. stupně sdělil účastníkovi řízení dopisem ze dne 16. 5. 2014. Správní orgán I. stupně tak připustil, že požadavek splnění obecných předpokladů pro podnikání zahraniční osoby na území ČR dle obchodního zákoníku by byl v rozporu s volným pohybem služeb a splnění této povinnosti již po účastníkovi řízení vyžadovat nebude a umožní tak notifikaci služby poskytované účastníkem řízení jako zahraniční právnické osobě. Ačkoliv bylo správní řízení zahájeno pro jednání účastníka řízení, které bylo kvalifikováno jako odmítnutí povinnosti stanovené v § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích a splnění podmínky v § 8 zákona o elektronických komunikacích, po vydání rozsudku Soudního dvora Evropské unie a rekonstrukci občanského práva v ČR nebyl nový názor správního orgánu I. stupně v napadeném rozhodnutí zohledněn. Za této situace mělo dojít k zastavení správního řízení, když jednání účastníka řízení nemůže ani vykazovat znaky skutkové podstaty daného správního deliktu, neboť nedochází k porušení něčeho, co není a nikdy ani nemělo být povinností. Následně bylo účastníkovi řízení umožněno notifikovat svou službu u Českého telekomunikačního úřadu, a to bez původně vyžadovaného splnění obecných předpokladů pro podnikání zahraniční osoby na území ČR dle obchodního zákoníku, jež bylo shledáno v rozporu s volným pohybem služeb. Účastník řízení učinil notifikaci dne 18. 6. 2014. Ačkoliv byl v rozsudku Soudního dvora Evropské unie zcela jasně specifikován charakter a rozsah notifikace služby spočívající v předložení minimálních informací nezbytných k tomu, aby umožnily danému národnímu orgánu vést rejstřík osob poskytujících služby elektronických komunikací, požadoval Český telekomunikační úřad předložení výpisů z rejstříku trestů jednatelů oznamovatele, ačkoliv tento požadavek představuje rozpor s režimem volného pohybu služeb deklarovaného v čl. 56 SFEU a pro účastníka řízení představoval značnou administrativní komplikaci. K absenci naplnění materiálního znaku správního deliktu účastník řízení uvádí, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí se pouze konstatuje, že byl porušen zájem státu a veřejnosti na řádném výkonu podnikatelské činnosti a zájem státu na vedení evidence. Předmětné tvrzení není podpořeno žádnou argumentací ani důkazy. Správní orgán I. stupně neuvádí, k jakému konkrétnímu porušení a zejména k jakému následku mělo dojít. Jednáním účastníka řízení nedošlo k poškození žádných zákazníků účastníka řízení, jakožto ani k narušení statistických a evidenčních registrů Českého telekomunikačního úřadu, neboť účastník řízení vždy v těchto věcech spolupracoval. Pravidelně zasílal aktualizace údajů o zákaznících, jakožto i požadované údaje pro řádné vedení statistik,

včetně informací o případných stížnostech zákazníků a způsobu jejich vyřízení. Není tedy možné uměle dovozovat porušení vedení evidence, či narušení statistických dat, když je měl Český telekomunikační úřad vždy k dispozici a mohl tak řádně vést evidenci a zájem státu tak porušen nebyl.

K výši uložené pokuty účastník řízení uvedl, že tato je neúměrně vysoká. Jediným porušením účastníka řízení byl formální nesoulad s požadavky regulátora, kdy tímto formálním nesouladem nedošlo k vůbec žádnému škodlivému následku, a to jak vůči poskytované službě, jakožto ani vůči zákazníkům, spotřebitelům, kteří nebyli touto skutečností nijak ovlivněni, či znevýhodněni, ani materiálně poškozeni. Nedošlo tak ani k narušení hospodářské soutěže, kdy její řádné fungování má být jedním z hlavních cílů regulace ze strany Českého telekomunikačního úřadu. Není tak možné trestat účastníka řízení nepřiměřeně vysokou pokutou za pouze formální porušení zákona. Účastník řízení navrhuje, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a správní řízení zastaveno.

Správní orgán I. stupně neshledal důvod po vyhovění rozkladu cestou autoremedury (§ 87 správního řádu) a v souladu s § 88 odst. 1 správního řádu věc postoupil nadřízenému správnímu orgánu, konkrétně předsedovi Rady Českého telekomunikačního úřadu, který podle § 123 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích je oprávněn rozhodovat o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutí ČTÚ.

Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Podle § 152 odst. 4 správního řádu nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.

Na základě včasného rozkladu jsem z hledisek stanovených v § 89 odst. 2 správního řádu posoudil napadené rozhodnutí včetně správního spisu, který byl podkladem pro jeho vydání. K rozkladu účastníka řízení uvádím následující.

Podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 je předmětem podnikání v elektronických komunikacích poskytování služeb elektronických komunikací.

Podle § 8 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 mohou podnikat v elektronických komunikacích na území České republiky za podmínek stanovených tímto zákonem fyzické nebo právnické osoby, které splňují obecné podmínky.

Oprávnění k podnikání vzniká těmto osobám dnem doručení oznámení podnikání, které splňuje náležitosti podle § 13, nestanoví-li tento zákon jinak.

Podle § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 fyzická a právnická osoba, která hodlá vykonávat komunikační činnost, která je podnikáním v elektronických komunikacích, je povinna předem tuto skutečnost písemně oznámit (dále jen "oznámení") Úřadu. Oznámení je učiněno dnem jeho doručení Úřadu.

Podle § 13 odst. 4 písm. a) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 fyzická a právnická osoba v oznámení uvede vymezení druhu a územního rozsahu veřejné komunikační sítě, kterou hodlá zajišťovat, a popis služby elektronických komunikací, kterou hodlá poskytovat, včetně údajů o síti, jejímž prostřednictvím bude služba poskytována, s odkazem na příslušné všeobecné oprávnění.

Podle § 13 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 fyzická a právnická osoba dále v oznámení uvede datum předpokládaného zahájení zajišťování veřejné komunikační sítě nebo poskytování služby elektronických komunikací.

Podle § 13 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 fyzická a právnická osoba při oznámení doloží splnění obecných podmínek podle § 8 odst. 3 a zaplacení správního poplatku.

Podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že neoznámí předem Úřadu zahájení komunikační činnosti, nebo změny údajů, které uvedla v oznámení o komunikační činnosti, nebo neoznámí ukončení komunikační činnosti podle § 13.

Podle § 118 odst. 11 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 se za správní delikt uvedený v odstavci 1 písm. a) až l) a písm. t), odstavci 2 písm. a) až d), odstavci 3, odstavci 4 písm. a) až c) a písm. p) až r), odstavci 5 písm. a) až c), odstavci 6 písm. a) až c), odstavci 7, odstavci 8 písm. a) až e), odstavci 9 písm. a) až d) a písm. h) a odstavci 10 uloží pokuta do výše 10,000.000,- Kč nebo do 10 % z výnosů toho, komu se pokuta ukládá, dosažených za poslední ukončené účetní období, maximálně však do výše 10,000.000,- Kč.

Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije tehdy, jestliže je to pro pachatele příznivější, přičemž zákaz retroaktivity, tzn. zákaz zpětné účinnosti právních norem, platí i pro správní trestání (viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 611/01 a II. ÚS 192/05).

Podle § 119 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 se při určení výše pokuty právnické nebo podnikající fyzické osobě přihledne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, době trvání a okolnostem, za kterých byl spáchán.

Podle § 119 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 právnická osoba a podnikající fyzická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

Předně nutno konstatovat, že účastník řízení spáchal správní delikt tím, že předem písemně Českému telekomunikačnímu úřadu neoznámil výkon komunikační činnosti ke dni 1. 6. 2010. Správní delikt měl být správním orgánem I. stupně posuzován dle znění zákona účinného v době spáchání správního deliktu účastníkem řízení, tedy zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010. Správní orgán I. stupně pochybil, když věc posuzoval podle pozdějšího znění zákona o elektronických komunikacích. V tomto případě není pozdější právní úprava pro účastníka řízení příznivější, když se horní hranice výše pokuty za uvedený správní delikt v důsledku změn zákona navýšila na 20,000.000,- Kč. Správní orgán I. stupně tak měl věc posuzovat dle právní úpravy účinné ke dni spáchání správního deliktu, tj. ke dni 1. 6. 2010.

Zákon o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 i ve zněních následujících vyžaduje pro zahájení výkonu komunikační činnosti, jež je podnikáním v elektronických komunikacích, předchozí písemné oznámení této skutečnosti Českému telekomunikačnímu úřadu, což je stanoveno v § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. V oznámení má podnikatel uvést své identifikační údaje a dále mj. popis služby elektronických komunikací a datum předpokládaného zahájení poskytování služby elektronických komunikací. Podnikatel dále doloží splnění obecných podmínek specifikovaných v § 8 odst. 3 téhož zákona a zaplacení správního poplatku, a to v souladu s § 13 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích. Tato vnitrostátní právní úprava zapracovává mj. implementovanou Autorizační směrnici, která ve svém čl. 3 bodu 2 uvádí, že „poskytování služeb elektronických komunikací může podléhat pouze obecnému oprávnění a od dotyčného podniku (subjektu) může být požadováno předložení oznámení, ale nesmí být od něho požadováno získání výslovného rozhodnutí nebo jiného správního aktu vydaného vnitrostátním regulačním orgánem. Po oznámení, je-li požadováno, může podnik (subjekt) zahájit činnost.“ V bodě 3 téhož článku Autorizační směrnice se praví, že „oznámení je prohlášení osoby o úmyslu zahájit poskytování služeb elektronických komunikací a předložení minimálních informací nezbytných k vedení rejstříku“. V článku 10 Autorizační směrnice je zároveň uvedeno, že „členské státy mohou zmocnit příslušný orgán k ukládání finančních sankcí podnikům, pokud je to vhodné, za neposkytnutí informací“.

Výše citovaná ustanovení dokumentují náležitou implementaci do vnitrostátního právního řádu, konkrétně do ustanovení § 8, § 13 a § 118 českého zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010. Pouhé oznámení zahájení komunikační činnosti nemůže být v rozporu s principem volného pohybu služeb v rámci EU, když oznámením se nestanoví (a to ani s ohledem na § 8 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010) žádné diskriminační podmínky pro cizí subjekt, resp. subjekty z jiných členských států EU.

Jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-475/12 UPC DTH Sàrl v. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese, „*služba, kterou poskytuje společnost UPC, představuje „službu elektronických komunikací“.* V tomto ohledu Soudní dvůr připomněl, že autorizační směrnice umožňuje členským státům, aby vyžadovaly registraci zahájení poskytování takové služby na svém území. Směrnice rovněž umožňuje, aby členský stát, na jehož území mají bydliště příjemci této služby, podřídil její poskytování určitým podmínkám, které jsou specifické pro odvětví elektronických komunikací. **Vnitrostátní orgány tedy mohou od podniků požadovat informace nezbytné k ověření dodržování podmínek týkajících se ochrany spotřebitele, jestliže obdrží stížnost nebo vedou šetření z vlastního podnětu. Za těchto okolností mohou členské státy zahájit řízení týkající se dohledu nad činností, kterou na jejich území vykonávají poskytovatelé služeb elektronických komunikací usazení v jiném členském státě Unie. Členské státy naopak nemohou od těchto poskytovatelů vyžadovat vytvoření pobočky nebo dceřiné společnosti na svém území, neboť taková povinnost by byla v rozporu s volným pohybem služeb.**“ Ze správního spisu vyplývá, že účastník řízení splnil svou povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích učinit oznámení o zahájení podnikání v oblasti elektronických komunikací dne 18. 6. 2014, ačkoliv s výkonem komunikační činnosti na území České republiky započal již dne 1. 6. 2010. Z uvedeného je jednoznačné a nepochybné, že správní orgán I. stupně rozhodl správně o tom, že došlo ke spáchání správního deliktu účastníkem řízení dle ustanovení § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010, když tento „neoznámil předem Úřadu zahájení komunikační činnosti“ ke dni 1. 6. 2010. Mám proto za dostatečně prokázané, že se účastník řízení dopustil správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010.

Jak bylo uvedeno výše, ustanovení § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 stanoví, že fyzická nebo právnická osoba, která hodlá vykonávat komunikační činnost, která je podnikáním v elektronických komunikacích, povinna předem tuto skutečnost písemně oznámit Českému telekomunikačnímu úřadu. Oznámení je učiněno dnem jeho doručení Úřadu. Z konstrukce citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že zákon ukládá každému, kdo hodlá vykonávat na území České republiky komunikační činnost, povinnost tuto skutečnost předem písemně oznámit ČTÚ.

Důvodová zpráva k § 13 a 14 zákona o elektronických komunikacích stanoví: „Dosavadní autorizační systém se redukuje na oznámení Úřadu. Fyzické a právnické osoby, které hodlají vykonávat komunikační činnost, jež je předmětem podnikání v elektronických komunikacích, oznámí základní údaje o zajišťované síti nebo poskytované službě elektronických komunikací, jejich druhu a územním rozsahu, datum předpokládaného zahájení zajišťování této sítě nebo poskytování této služby a nezbytné identifikační údaje. Úřad vede na základě údajů předložených v oznámení veřejně přístupný registr o podnikatelích vykonávajících komunikační činnosti podle všeobecného oprávnění. Kromě evidenčních účelů slouží tento registr mimo jiné jako podklad pro vydání osvědčení Úřadu, které slouží jako doklad pro jiné orgány nebo subjekty o tom, že podnikatel má určitá práva stanovená zákonem o elektronických komunikacích, nebo pro vykonávání dalších činností Úřadu, jako jsou např. inspekce nebo sběr statistických údajů.“

Vznik samotného oprávnění vykonávat činnosti podle všeobecného oprávnění je tedy dán oznámením Úřadu. Ze strany ČTÚ tak nedochází k žádnému povolovacímu řízení, jehož cílem by bylo schválení zahájení výkonu komunikační činnosti na území České republiky. Proto je kladen citovaným ustanovením důraz na předchozí oznámení zahájení výkonu komunikační činnosti.

Podstatou skutku a základem jednání, které je způsobilé naplnit znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010, je porušení povinnosti stanovené v § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010, tj. předchozí neoznámení zahájení výkonu komunikační činnosti ČTÚ. Ze znění ustanovení § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010, které stanovuje povinnost předem písemně oznámit ČTÚ zahájení výkonu komunikační činnosti, a na toto navázané ustanovení § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010, tj. nesplnění zákonné povinnosti, přitom vyplývá, že tento delikt není správním deliktem trvajícím, tj. nepostihuje udržování protiprávního stavu. Trestní právo z hlediska časového úseku, v němž byly trestné činy spáchány, od jednorázových trestných činů odlišuje trestné činy pokračující, trvalý a hromadné. Společným znakem uvedených trestných činů je jejich dlouhodobost, skládají se buď z řady dílčích útoků, nebo spočívají v udržování protiprávního stavu. Trvalý trestný čin bývá pravidelně charakterizován jako čin, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, anebo čin, kterým pachatel udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej též vyvolal. Zákon zde postihuje právě udržování protiprávního stavu. Trvalý trestný čin se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný trestný čin, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. Trvalý trestný čin se pak v návaznosti na výše uvedené počíná promlčovat teprve od okamžiku ukončení trestné činnosti, tj. od okamžiku odstranění stavu, jehož udržování je znakem trestného činu

(shodně též Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 23 a násl., případně Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. I. obecná část. 2. přepracované vydání. Praha: Kodex, 1995, s. 61). Nejedná se tak o pokračující či trvající správní delikt, jak mylně dovozuje správní orgán I. stupně nepřesnou formulací skutku ve výroku I. napadeného rozhodnutí. Skutek, jak je vymezen ve výrokové části rozhodnutí, musí nejen korespondovat popisu téhož jednání v odůvodnění rozhodnutí, ale také musí být vymezen s takovou precizností a s vytčením těch významných znaků jednání z hlediska místa, času a způsobu jednání, případně dalších významných skutečností, které korespondují zákonným znakům skutkové podstaty toho správního deliktu, jenž je v tomto jednání spatřován. K naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu došlo okamžikem zahájení výkonu komunikační činnosti účastníkem řízení na území České republiky bez předchozího písemného oznámení ČTÚ, tj. dne 1. 6. 2010, kdy účastník řízení prokazatelně zahájil poskytování služeb elektronických komunikací na území České republiky.

Účastník řízení svou zákonnou povinnost nesplnil, čímž se dopustil správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010. Zákonem chráněným zájmem státu, resp. veřejnosti (objektem správního deliktu), je tedy předchozí oznámení zahájení výkonu komunikační činnosti k určitému datu ČTÚ a nikoliv podnikání v oblasti elektronických komunikací (výkon komunikační činnosti) bez předchozího oznámení ČTÚ. Objektivní stránka správního deliktu byla účastníkem řízení naplněna zahájením výkonu komunikační činnosti na území České republiky bez jeho předchozího oznámení ČTÚ, kdy následkem jeho jednání došlo k porušení zákonem chráněného zájmu na řádném vedení evidence podnikatelů poskytujících služby elektronických komunikací na území České republiky. K porušení objektu správního deliktu došlo v příčinné souvislosti s jednáním účastníka řízení, přičemž účastník řízení nese objektivní odpovědnost za správní delikt, tedy bez ohledu na zavinění, tj. zda došlo ke spáchání správního deliktu úmyslně, či opomenutím.

Mám proto za dostatečně prokázané, že se účastník řízení dopustil správního deliktu podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010.

Výrok I. napadeného rozhodnutí ve světle výše uvedeného shledávám nepřesným, když uvádí dobu, po kterou účastník řízení vykonával komunikační činnost, aniž by splnil svou oznamovací povinnost. Účastník řízení se dopustil správního deliktu zahájením výkonu komunikační činnosti, aniž by tuto předem oznámil ČTÚ, přičemž pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu není relevantní, po jakou dobu účastník řízení vykonával komunikační činnost na území České republiky bez oznámení. Tato okolnost má však význam při posuzování výše ukládané sankce, jak bude uvedeno níže. Z těchto důvodů byl výrok I. napadeného rozhodnutí změněn, přičemž tato změna nemá vliv na odlišné posouzení věci.

Účastníkem řízení tvrzená formálnost porušení jeho povinnosti stanovené zákonem o elektronických komunikacích je de facto podstatou správního deliktu, za nějž je účastník řízení odpovědný. Porušení povinnosti stanovené v § 13 zákona o elektronických komunikacích mělo své důsledky, jak bude uvedeno níže.

Tvrzení účastníka řízení, že bylo oznámení výkonu komunikační činnosti podmíněno ze strany správního orgánu I. stupně zápisem účastníka řízení do obchodního rejstříku, nelze přijmout. Závěr, že by oznámení účastníka řízení o zahájení komunikační činnosti bylo odmítnuto, je pouze spekulací účastníka řízení, jež nemá reálný základ, a je toliko snahou účastníka řízení zprostit se odpovědnosti za spáchaný správní delikt. Nadto je nutno přihlídnout ke skutečnosti, že porušení ustanovení § 8 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010, tj. splnění obecných podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací, je samostatným správním deliktem dle § 118 odst. 1 písm. a) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010, přičemž účastník řízení není za tento správní delikt postihován.

Po posouzení předmětné věci konstatuji, že správní orgán I. stupně posoudil věc správně po skutkové stránce a též důkazy založené ve správním spise zakládají napadenému rozhodnutí dostatečnou oporu. Se závěry ohledně naplnění skutkové podstaty správního deliktu účastníkem řízení vyslovenými správním orgánem I. stupně v napadeném rozhodnutí se lze ztotožnit. Shodně se závěrem správního orgánu I. stupně se proto konstatuje, že protiprávní jednání zakládající odpovědnost účastníka řízení za správní delikt bylo provedenými důkazy spolehlivě prokázáno a zákonné podmínky pro uložení pokuty za předmětný správní delikt byly naplněny. Též řízení, které napadenému rozhodnutí předcházelo, nevykazuje žádné vady, které by způsobovaly jeho nezákonnost.

K výroku ukládajícímu účastníkovi řízení peněžitou pokutu ve výši 8,000.000,- Kč dle § 118 odst. 21 písm. c) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 9. 2012 uvádím následující.

Jak bylo uvedeno výše, správní orgán I. stupně měl vycházet při posuzování odpovědnosti účastníka řízení za správní delikt a ukládání sankce z právní úpravy účinné ke dni spáchaní správního deliktu, tj. ke dni 1. 6. 2010. Podle § 118 odst. 11 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 se za správní delikt uvedený v odstavci 1 písm. a) až l) a písm. t), odstavci 2 písm. a) až d), odstavci 3, odstavci 4 písm. a) až c) a písm. p) až r), odstavci 5 písm. a) až c), odstavci 6 písm. a) až c), odstavci 7, odstavci 8 písm. a) až e), odstavci 9 písm. a) až d) a písm. h) a odstavci 10 uloží pokuta do výše 10,000.000,- Kč nebo do 10 % z výnosů toho, komu se pokuta ukládá, dosažených za poslední ukončené účetní období, maximálně však do výše 10,000.000,- Kč.

Správním deliktem dle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 je chráněn veřejný zájem na evidenci poskytovatelů služeb elektronických komunikací na území České republiky. Český telekomunikační úřad vede evidenci podnikatelů v oblasti elektronických komunikací, jež je veřejně dostupná na stránkách www.ctu.cz, přičemž tato evidence je široce využívána jak veřejností, tak jinými správními orgány, samosprávou a soudy, např. ke zjištění, zda určitý subjekt je poskytovatelem služeb elektronických komunikací, v jakém rozsahu, na jakém území apod. Údaje z evidencí jsou dále využívány pro účely provádění analýz relevantních trhů, provádění kontrol, regulace cen a smluvních podmínek, předávání údajů Evropské agentuře pro bezpečnost sítí a informací (ENISA), Sdružení BEREC a Evropské komisi. Český telekomunikační úřad dále vykonává statistické činnosti. Český telekomunikační úřad je rovněž povinen zpracovat každoročně pro Parlament České republiky a vládu České republiky výroční zprávu o své činnosti za předchozí kalendářní rok, která obsahuje zejména informace o aktuálním stavu a vývoji v oblasti elektronických komunikací, o vydaných opatřeních obecné povahy, rozhodnutích a rozhodnutích o ceně, o uplatňování příslušného práva Evropské unie upravujícího oblast elektronických komunikací, o výsledcích kontrol dodržování povinností stanovených zákonem o elektronických komunikacích a o potřebě přijetí právních předpisů v oblasti elektronických komunikací. Výroční zpráva rovněž obsahuje plánovaný rozpočet Českého telekomunikačního úřadu a přehled výsledků hospodaření, včetně uvedení nákladů na výkon regulace za předchozí kalendářní rok a plánovaných nákladů na svou činnost ve stejném členění na rok následující. Z uvedeného je patrné, že neoznámení zahájení komunikační činnosti účastníkem řízení ovlivnilo evidence a statistické údaje za roky 2010 až 2014, s nimiž dále nakládá nejen Český telekomunikační úřad, ale i další orgány státní správy, orgány justice, orgány mezinárodních organizací a Evropské unie.

Dále jsem shledal, že nejsou splněny podmínky pro aplikaci ustanovení o omluvitelném právním omylu na straně účastníka řízení, a to s ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 11. 1. 2006 sp. zn. 6 A 89/2002-95 a z usnesení Zvláštního senátu sp. zn. Konf 6/2005-11. Z citovaných judikátů jednoznačně vyplývá, že dodávka televizních programů prostřednictvím satelitního signálu je službou elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. S ohledem na data judikátů je zcela evidentní, že názor, že služby poskytované účastníkem řízení jsou službami elektronických komunikací, mohl a měl být účastníku řízení znám již před zahájením komunikační činnosti. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-475/12 tak nelze považovat za překvapivý, nýbrž za potvrzující správnost názoru českých soudů a Českého telekomunikačního úřadu ohledně charakteru služby poskytované účastníkem řízení. Účastník řízení byl na své protiprávní jednání upozorňován rovněž ze strany Českého telekomunikačního úřadu.

Je pravdou, že účastník řízení pravidelně poskytoval Českému telekomunikačnímu úřadu údaje o počtu zákazníků, ovšem účastník řízení nebyl veden (a nemohl být) v důsledku neoznámení výkonu komunikační činnosti v evidencích týkajících se řádně oznámených poskytovatelů služeb elektronických komunikací na území České republiky, např. právě v evidenci poskytovatelů služeb elektronických komunikací veřejně přístupné na webových stránkách www.ctu.cz, do níž volně nahlíží veřejnost, další orgány státní správy, orgány justice apod. Nelze se tedy ztotožnit s názorem účastníka řízení, že jeho jednáním nedošlo k žádnému škodlivému důsledku.

Jako přitěžující okolnost lze hodnotit dobu trvání 4 let, po kterou účastník řízení vykonával komunikační činnost na území České republiky bez oznámení této Českému telekomunikačnímu úřadu, a to v situaci, kdy mu byl znám názor Českého telekomunikačního úřadu o deliktní povaze jeho jednání.

Jako polehčující okolnost shledávám skutečnost, že účastník řízení splnil (dodatečně) svou povinnost dle § 13 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích a oznámil Českému telekomunikačnímu úřadu dne 18. 6. 2014 výkon komunikační činnosti.

Správní trestání je, mimo jiné, vázané i zásadami přiměřenosti a rovnosti. To znamená, že uložená sankce musí být přiměřená s ohledem (1) k osobě trestaného subjektu, (2) k rozsahu trestního jednání a (3) k závažnosti způsobených následků, a zároveň musí být zachována zásada rovnosti, tzn., že musí platit, že ve stejných případech má být trestaný subjekt postihnutý stejně.

K tomuto se vyjadřoval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133, v němž uvádí, že *„jedině pokuta, která znamená pro obviněného odpovídající újmu, může dosáhnout svého cíle.“* Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že *„likvidační pokutou se rozumí sankce, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“* Rozšířený senát dále poukazuje na skutečnost, že i když speciální zákon stanoví kritéria pro určení výše pokuty taxativně a přitom osobní a majetkové poměry pachatele mezi nimi neuvádí, z požadavků, které ale na správní trestání klade ústavní pořádek, přistupuje k těmto základním kritériím ještě korektiv pro určení celkové výše pokuty, a to právě v podobě zákazu jejího likvidačního charakteru. To však neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoli ze své účinnosti. Naopak, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální a generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude

v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě. Správní orgán se přitom nemusí při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritériem v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Rozšířený senát uvádí, že tyto poznatky a závěry se týkají zejména fyzických osob, popřípadě fyzických osob podnikajících. Dále pak ale vyvozuje, že u právnických osob je vhodné ohledně aplikovatelnosti těchto závěrů na tyto osoby vycházet z ustanovení zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který v době, kdy Rozšířený senát vydal své usnesení, ještě nebyl účinný, nicméně, který v účinnost vstoupil k 1. 1. 2012, a který ve svém ustanovení § 18 říká, že při ukládání peněžitého trestu soud zohlední majetkové poměry právnické osoby. Z tohoto lze dovodit závěr, že i ve správním řízení má správní orgán zohlednit majetkové poměry právnických osob při ukládání peněžité sankce a lze na případy trestání právnických osob plně aplikovat závěry Rozšířeného senátu uvedené výše.

K otázce výše trestu a jednotlivým zásadám správního trestání se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 38/02, ze dne 9. 3. 2004, ve kterém judikoval, že *„nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní. S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizována a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. [...] Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).“*

Pokuta uložená účastníkovi řízení ve výroku II. napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně v žádném případě nepředstavuje pro účastníka řízení likvidační částku, nýbrž ji s ohledem na osobu pachatele, jeho majetkové poměry (v roce 2014 činily výnosy účastníka řízení [REDAKCE] typovou závažnost deliktu a jeho rozsah, shledávám přiměřenou. Tato pokuta, uložená v dolní polovině zákonem předpokládané hranice, plně odráží rozsah škodlivého a nežádoucího jednání, kterého se účastník řízení dopustil.

Jelikož správní orgán I. stupně nesprávně uložil účastníkovi řízení pokutu ve výši 8,000.000,- Kč dle pozdějšího znění zákona o elektronických komunikacích, které je pro účastníka řízení nepříznivější, kdy horní hranice sankce činí 20,000.000,- Kč, a správně měl vycházet ze znění zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010, kdy činila

za daný správní delikt horní hranice 10,000.000,- Kč, tj. polovinu, přistoupil jsem rovněž ke snížení výše ukládané pokuty na polovinu. S ohledem na výše uvedené je účastníku řízení ukládána pokuta dle § 118 odst. 11 zákona o elektronických komunikacích ve znění do 30. 6. 2010 ve výši 4,000.000,- Kč, tj. ve spodní polovině zákonné sazby, přičemž tato [REDAKCE] z výnosů účastníka řízení dosažených za poslední ukončené účetní období, jež v roce 2014 činily [REDAKCE]

Nutno konstatovat, že vzhledem k majetkovým poměrům a rozsahu (územního, zákaznického) poskytovaných služeb je účastníku řízení uložena pokuta v takové výši, jež plní výchovný a preventivní účel, přičemž zároveň je citelným zásahem do majetkových poměrů účastníka řízení, aniž by byla pro něj likvidační.

Povinnost účastníka nahradit náklady řízení ve výroku III. napadeného rozhodnutí ve výši 1.000,- Kč byla uložena v souladu s § 79 odst. 5 správního řádu a s § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, kdy paušální částka nákladů správního řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 1.000,- Kč.

V souladu se svým oprávněním podle § 123 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích jsem o včasném rozkladu rozhodl tak, jak ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu nelze odvolat.

Ing. Mgr. Jaromír Novák
předseda Rady
Českého telekomunikačního úřadu