



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **V. N.**, zastoupené Mgr. Gabrielou Nejedlíkovou, advokátkou se sídlem Ostrava-Moravská Ostrava, Husova 2/1285, proti žalovanému **Českému telekomunikačnímu úřadu**, se sídlem Praha 9, Sokolovská 219, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 25. 7. 2001, č. j. 13396/2001-603, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2004, č. j. 6 Ca 272/2003-43,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2004, č. j. 6 Ca 272/2003-43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného (dále též „Úřad“) ze dne 16. 2. 2001, zn. 590222/2000-6382-IV.výpr., byla žalobkyni (podnikající pod obchodním jménem V. N., s místem podnikání S. 1596, O.-P.) podle § 97 odst. 1 písm. i) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů (dále jen zákon o telekomunikacích), uložena pokuta ve výši 20 000 Kč [výrok 1)], a to za porušení § 57 odst. 1 citovaného zákona, kterého se dopustila provozováním vysílacího rádiového zařízení, neschváleného bezšňůrového telefonního přístroje nezjištěného typu, v kmitočtovém pásmu 382 až 383 MHz, připojeného k telefonní stanici, na adrese S. 1596, 708 00 O.-P., bez platného povolení nebo generálního oprávnění. Výrokem 2) tohoto rozhodnutí pak byla žalobkyni podle § 97 odst. 1 písm. aa) zákona o telekomunikacích udělena pokuta ve výši 30 000 Kč, za porušení § 96 odst. 2 tohoto

zákona, neboť bránila výkonu státní inspekce telekomunikací tím, že dne 5. 12. 2000 odmítla zpřístupnění vysílacího rádiového zařízení, neschváleného bezšňůrového telefonního přístroje neznámého typu, připojeného k telefonní stanici na adrese S. 1596, O.-P. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, které předseda Úřadu rozhodnutím ze dne 25. 7. 2001, č. j. 13396/2001-603, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

## I.

### Žaloba

V žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu žalobkyně zrekapitulovala průběh správního řízení a namítla, že ze správních rozhodnutí není zcela zřejmé, jaké důkazy byly ve správním řízení provedeny, jak byly tyto důkazy hodnoceny, a z jakých zjištění správní orgány usuzovaly na to, že se žalobkyně dopustila správních deliktů. Došlo tak k porušení § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen správní řád). V odůvodnění správních rozhodnutí není o důkazních prostředcích v podstatě žádná zmínka. Hovoří se zde pouze o tom, že byla provedena kontrola kmitočtového spektra a při ní byl zjištěn provoz vysílacího rádiového zařízení, dalším šetřením pak bylo zjištěno, že se jedná o přístroj žalobkyně, přičemž po dohledání vysílací rádiové stanice se k žalobkyni dostavili pracovníci žalovaného k provedení kontroly. Ze spisu však není zřejmé, jakým dohledáním bylo toto zjištění uskutečněno, jakou metodou a jak toto dohledání správní orgán učinil. Z obsahu rádiové korespondence, která není blíže specifikována, nemůže vyplývat zjištění, že je nepovolený přístroj používán právě žalobkyní. Předmětná zjištění tak nemají oporu ve spisovém materiálu a není vůbec zřejmé, jakým způsobem a na základě jakých důkazních prostředků správní orgány k těmto zjištěním dospěly. Obsahem spisu je toliko tzv. přehled záznamů, který postrádá jakékoli náležitosti dle § 22 správního řádu a mohl být pořízen jedině před zahájením řízení, v němž byly následně uloženy pokuty. Tento přehled záznamů nemůže obstát jako důkaz k prokázání skutečnosti, že žalobkyni byl používán úřadem nepovolený bezšňůrový telefonní přístroj.

Z rozhodnutí je naopak patrné, že v době zahájení řízení a tedy i v době rozhodování obou správních orgánů žalobkyně žádný nepovolený bezšňůrový telefonní přístroj neprovozovala a nemohla se tak dopustit správního deliktu.

Žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly spáchání správního deliktu právě žalobkyní, nevyplývají ani z protokolu o kontrole provedené u žalobkyně před zahájením správního řízení. Tento protokol ani nemá podstatné náležitosti dle § 15 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, když v něm zejména není uvedeno, který předpis byl zjištěnými skutečnostmi porušen. Název protokolu zní „o kontrole závadového provozu“ a není zřejmé, jak souvisí s následně shledaným deliktem.

V řízení tak nebylo prokázáno, že by žalobkyně provozovala vysílací zařízení bez platného povolení nebo generálního oprávnění. Správní orgány neprovedly od zahájení řízení žádné relevantní důkazy zákonným způsobem. Žalobkyně nemohla údajná neověřitelná zjištění posoudit a ani se s nimi seznámit. Následné uložení pokuty tedy nemělo oporu v žádném zákonném ustanovení. Rovněž je nesprávná stanovená výše pokut. Nebylo přihlédnuto k § 100 odst. 3 zákona o telekomunikacích, vždyť i v odůvodnění rozhodnutí se uvádí, že protiprávním jednáním žalobkyně nebyly způsobeny žádné následky a doba trvání představovala zjiřitelný jeden den. Navíc sankce v rozpětí uvedeném

v rozhodnutí se týkají podnikatele, který vykonává činnost související s telekomunikačním či rádiovým zařízením a nikoli podnikatele s jiným předmětem činnosti.

Co se týče pokuty za porušení povinnosti dle § 96 odst. 2 zákona o telekomunikacích, měla být podle odůvodnění rozhodnutí žalobkyni uložena kvůli neumožnění kontroly telefonního přístroje umožněním vstupu do obydlí nebo předložením přístroje k provedení fyzické kontroly. Podle § 96 odst. 3 zákona o telekomunikacích se práva a povinnosti pověřených i povinných osob při výkonu státní inspekce telekomunikací řídí zákonem o státní kontrole. Za porušení povinností stanovených tímto zákonem však měla být žalobkyni uložena pořádková pokuta dle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole a nikoli pokuta za bránění výkonu státní inspekce telekomunikací podle zcela jiného právního předpisu. Nemůže též obstát výše udělené pokuty. Relevantní a rozhodná hlediska, kterými se správní orgány při jejím stanovení řídily jsou nepřezkoumatelná, protože zcela chybí.

Navrhla, aby soud rozhodnutí předsedy Úřadu spolu s rozhodnutím žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

## II.

### Rozhodnutí městského soudu

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 3. 2004 žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že kontrolou využívání kmitočtového spektra (která je kontrolou odbornou a není tak prováděním státní inspekce telekomunikací) byl měřicím přístrojem ICOM 8500 zjištěn provoz předmětného bezšňurového telefonního přístroje na uvedené adrese. Na základě těchto zjištění pak měla být teprve provedena fyzická kontrola dotčeného přístroje, při které pověření pracovníci postupovali podle zákona o státní kontrole.

Z protokolu o kontrole závadového provozu č. 2000/2 ze dne 5. 12. 2002 vyplynulo, že kontrola nebyla provedena, protože žalobkyně pracovníky kontroly nepustila do prostoru, kde měla být kontrola provedena a odmítla jim též ukázat telefonní přístroj, který provozovala. Sama žalobkyně tyto skutečnosti nezpochybňovala. Jí uváděné skutečnosti (nedůvěryhodnost pracovníků, jejich neochota legitimovat se, zákaz vstupu do bytu) ji neopravňovaly k tomu, aby jako fyzická osoba podnikající na živnostenský list s místem podnikání na adrese, kde byl zjištěn provoz nepovoleného telefonního bezšňurového přístroje, pracovníkům kontroly neumožnila fyzickou kontrolu telefonního přístroje, který tehdy provozovala. Předmětný protokol odmítla žalobkyně podepsat a seznámit se s jeho obsahem. Spisový materiál vyvrací tvrzení žalobkyně, že jí toto právo bylo odepráno, protokol tak lze považovat za spolehlivý podklad pro rozhodnutí správního orgánu.

Vzhledem k okolnostem případu působí zdůvodnění postupu žalobkyně nevěrohodně, když ze spisového materiálu, a to zejména z magnetofonové nahrávky rádiových relací neschváleného bezšňurového telefonního přístroje, která byla žalobkyni dne 7. 2. 2001 přehrána, vyplynulo, že z tohoto přístroje volala osoba, která se představovala jménem žalobkyně. Přitom je logické, že na záznamu byly zachyceny rádiové relace z doby před zahájením správního řízení, protože právě ty byly důvodem k jeho zahájení. Skutečnost, že uvedené záznamy, na kterých se představovala svým jménem, nezachycují její, ale cizí telefonické hovory, žalobkyně ani nenamítala.

Soud se tak ztotožnil se závěrem správních orgánů, že se žalobkyně předmětných protiprávních jednání dopustila. Výše pokut byla podle soudu správními orgány řádně odůvodněna zjištěnými skutkovými okolnostmi, přičemž bylo přihlédnuto i k požadavkům § 100 odst. 3 zákona o telekomunikacích. Obě pokuty byly stanoveny při spodní hranici. Ustanovení § 97 odst. 1 písm. aa) zákona o telekomunikacích je ve vztahu k ustanovením zákona o státní kontrole ustanovením speciálním, jeho aplikace tak má přednost před ustanoveními zákona o státní kontrole. Protiprávního jednání podle § 97 odst. 1 zákona o telekomunikacích se pak dopustí každá fyzická osoba podnikající podle zvláštního zákona, nikoliv pouze osoba podnikající v oboru telekomunikací.

Soud pak neshledal ani namítané porušení správního řádu. Správní orgány pro svá rozhodnutí opatřily potřebné podklady, tyto jsou součástí správního spisu. Rozhodnutí obsahují zákonem stanovené náležitosti. V odůvodnění se správní orgány vypořádaly se všemi rozhodnými skutečnostmi a tyto byly náležitě právně zhodnoceny.

### III.

#### Kasační stížnost

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též stěžovatelka) včas kasační stížnost doplněnou k výzvě soudu a založenou na důvodech dle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. Namítla, že městský soud nesprávně posoudil otázku tvrzeného porušení § 32 odst. 1 a § 47 odst. 3 správního řádu žalovaným, který si neopatřil potřebné podklady k přesnému a úplnému zjištění skutečného stavu věci. Například vůbec nevedl dokazování k otázce, zda předmětné telekomunikační zařízení je skutečně radiovým zařízením ve smyslu zákona o telekomunikacích, tj. zda se nejedná o radiové zařízení určené výhradně pro amatérskou radiokomunikační službu, individuálně vyrobené, k jehož provozování není třeba povolení. Z protokolu o kontrole závadového provozu rádiových zařízení č. 2000/2 ze dne 5. 12. 2000 vyplynulo, že inspektoři dotčené zařízení neviděli, přesto však uzavřeli, že se jedná o radiové zařízení, k jehož provozování je třeba povolení, aniž tento závěr byl v napadeném rozhodnutí nějak odůvodněn.

Žalobkyně dále uvedla, že ve správním řízení zpochybnila výsledky měření, jimiž byl za pomoci měřicího přístroje ICOM 8500 při kontrole dne 5. 12. 2000 zaměřen na kmitočtu 382 MHz provoz telefonního přístroje neschváleného typu. Žalovaný tak měl provést důkaz znaleckým posudkem, aby bylo přesně a úplně zjištěno (§ 32 odst. 1 správního řádu), že předmětné radiové vysílání je skutečně způsobeno přístrojem žalobkyně. Tento důkaz však proveden nebyl. Proto zůstaly pochybnosti, zda naměřené radiové vysílání vycházelo skutečně z bytu žalobkyně. Žalovaný přitom tento svůj závěr nijak nezodůvodnil, pouze jej označil za nezpochybnitelný.

Jako jeden z hlavních důkazů byl ve správním řízení použit záznam telefonních hovorů žalobkyně ze dnů 28. 11. 2000, 5. 12. 2000 a 6. 12. 2000. Tyto záznamy však byly použity zcela nezákonně a jako takové nemohly být v důkazním řízení použity. Ani zákon o telekomunikacích, ani zákon o státní kontrole totiž žalovanému nedává oprávnění zaznamenávat telefonní hovory. Byl tak porušen i § 12 občanského zákoníku – žalobkyně souhlas k pořízení záznamu neposkytla a takové oprávnění žalovanému nedává žádný zákon. Použitím tohoto neúčinného důkazního prostředku byl při zjišťování skutkové podstaty porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí.

Ve správním řízení tak nebylo prokázáno, že by se žalobkyně dopustila porušení § 57 odst. 1 zákona o telekomunikacích, resp. žalovaný tento svůj závěr dostatečně nezdůvodnil.

Stejně tak však nebylo prokázáno, že by žalobkyně porušila § 96 odst. 2 zákona o telekomunikacích. Naopak inspektoři státní inspekce telekomunikací porušili zákon o státní kontrole, když žalobkyni neoznámili zahájení kontroly, nepředložili písemné pověření k provedení kontroly, identifikaci služebními průkazy provedli až na naléhání žalobkyně, nese-psali protokol s náležitostmi dle § 15 odst. 2 zákona o státní kontrole a nepoučili žalobkyni o právu podat proti protokolu námitky. Jestliže sama kontrola byla nezákonná, nemohla se žalobkyně dopustit protiprávního jednání.

Ze všech uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

#### IV.

#### Správní řízení

Ze správního spisu vyllynuly následující skutečnosti:

Podle ručně vyplněného formulářového protokolu č. 2000/2, ze dne 5. 12. 2000, provedli pověření pracovníci žalovaného téhož dne u žalobkyně kontrolu závadového provozu rádiových zařízení, a to bezšňůrového telefonního přístroje, vysílajícího na frekvenci v pásmu 382 MHz. Použitý měřicí přístroj byl označen jako ICOM 8500. V závěru kontrolního zjištění pak uvedli, že *„provozovatel zjištěného neschváleného bezšňůrového telefonního přístroje odmítl zpřístupnění předmětného telefonního přístroje umístěného na adrese: O.-P., S. 1596, v bytě V. N.“* Na konci protokolu je pak poznamenáno, že kontrolovaná osoba odmítla sepsání protokolu. K protokolu je přiložena příloha vyhotovená na osobním počítači - zápis o kontrole neschváleného bezšňůrového telefonního přístroje u V. N. Jeho obsahem je konkrétnější popis průběhu kontroly: při kontrole kmitočtového spektra byl zjištěn v pásmu 382 MHz provoz neschváleného bezšňůrového telefonního přístroje, dalším šetřením pak bylo zjištěno, že se jedná o telefonní přístroj, který používá stěžovatelka – podnikající fyzická osoba. Dne 5. 12. 2000 ve 14:30 hodin se ke stěžovateli dostavili pracovníci žalovaného, oznámili jí, že zjistili používání neschváleného typu bezšňůrového telefonního přístroje a požádali ji o zpřístupnění předmětného přístroje k provedení jeho fyzické kontroly, což odmítla. Rovněž odmítla přístroj přinést a též sepsání protokolu. Uvedla také, že vlastní bezšňůrový telefonní přístroj, ale neukáže ho bez porady se synem. Vyžádala si telefonní číslo na pracoviště žalovaného, to jí bylo poskytnuto. Byla upozorněna, že používáním neschváleného telefonního přístroje porušuje zákon o telekomunikacích, za což jí hrozí příslušná sankce.

Ve spisu se dále nachází magnetofonová kazeta, která obsahuje čtyři záznamy vysílání z předmětného rádiového zařízení a písemný přehled těchto záznamů – nahrávky pořízené dne 28. 11. 2000 v 15:45 na kmitočtu 382,470 MHz, na kmitočtu 382,650 MHz (bez uvedení data), dne 5. 12. 2000 v 15:10 na kmitočtu 382,250 MHz, a dne 6. 12. 2000 v 10:11 na kmitočtu 382,450 MHz.

Na základě zjištěných skutečností žalovaný dne 11. 12. 2000 zahájil se stěžovatelkou správní řízení ve věci provozování vysílací rádiové stanice bez platného povolení (generálního oprávnění) a bránění výkonu státní inspekce telekomunikací, přičemž zjištěné skutečnosti byly kvalifikovány jako porušení § 57 odst. 1 a § 96 odst. 2 zákona o telekomunikacích. Současně stěžovatelku poučil o sankcích za porušení uvedených ustanovení a vyzval ji k podání vyjádření a k předložení důkazních prostředků ve lhůtě deseti dnů.

V odpovědi ze dne 26. 12. 2000 stěžovatelka uvedla, že žádnou rádiovou stanici nemá, tudíž ji neprovozuje bez oprávnění. Dodala, že kontrolory nepustila do bytu kvůli jejich chování a neochotě se legitimovat a prokázat oprávnění k provedení kontroly. Nebyl jí též sdělen správný důvod kontroly, když jí bylo oznámeno, že jde o bezšňůrový telefon (stěžovatelka tak měla po celou dobu na mysli mobilní telefon), a nikoli o rádiovou stanici. Sepsání protokolu nebránila, naopak tento jí nebyl předložen k podpisu.

Žalovaný následně stěžovatelce umožnil před vydáním rozhodnutí nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladu rozhodnutí, což stěžovatelka využila dne 7. 2. 2001, kdy též vyslechla magnetofonové nahrávky předmětných rádiových relací.

Rozhodnutím ze dne 16. 2. 2001, zn. 590222/2000-6382-IV.výpr., žalovaný uložil stěžovatelce za porušení § 57 odst. 1 a § 96 odst. 2 zákona o telekomunikacích pokuty ve výši 20 000 Kč a 30 000 Kč. V odůvodnění popsal průběh správního řízení a uvedl, že pracovníci žalovaného se řádně prokázali průkazem zaměstnance a pověřením k výkonu státní inspekce telekomunikací. Bydliště stěžovatelky je zároveň místem jejího podnikání, přesto jí pracovníci žalovaného umožnili vynést předmětný telefonní přístroj z bytu a provést tak fyzickou kontrolu bez vstupu do bytu, to však taktéž odmítla. Po odchodu pracovníků žalovaného stěžovatelka předmětným bezšňůrovým telefonním přístrojem telefonovala, tato relace byla opět zaznamenána v rádiovém spektru s počátkem od 15:10 hodin. Neschválený telefonní přístroj tak opět používala. Ze záznamu relací předmětného přístroje v rádiovém spektru (záznamy č. 1 až č. 4) je rovněž zřejmé, že tento přístroj používala paní V. N., neboť se představuje svým jménem. Tyto záznamy si stěžovatelka vyslechla při nahlížení do spisu dne 7. 2. 2001.

Dále žalovaný vysvětlil, že bezšňůrový telefonní přístroj je telekomunikační zařízení, které pro přenos mezi pevnou a mobilní částí používá rádiové vlny a je tedy vysílacím rádiovým zařízením. K provozu takového zařízení je však předepsáno povolení podle § 57 odst. 1 zákona o telekomunikacích nebo generální licence podle § 46 téhož zákona. Předmětný bezšňůrový telefonní přístroj však k provozu v ČR nebyl povolen, navíc používá pracovní frekvence, které jsou v ČR vyhrazeny jiným službám. Stěžovatelka tak porušila § 57 odst. 1 citovaného zákona, proto jí byla udělena pokuta dle § 97 odst. 1 písm. i) zákona o telekomunikacích.

Při stanovení výše pokuty žalovaný dle § 100 odst. 3 zákona o telekomunikacích shledal závažnost protiprávního jednání v tom, že vysílací rádiové zařízení bylo provozováno v kmitočtovém pásmu vyhrazeném jiným radiokomunikačním službám, co se týče způsobu vzal v úvahu, že nebylo prokázáno úmyslné zakoupení neschváleného bezšňůrového telefonního přístroje, u doby trvání přihlédl k tomu, že po provedení kontroly byl přístroj provozován již jen jeden den, a u následků zohlednil, že provozem přístroje sice došlo k neoprávněnému využití kmitočtového spektra, ale bez zjištěných následků, i když nepovolený rádiový provoz byl zachycen na vzdálenost větší než 5 km. Z uvedených

důvodů uložil pokutu u dolní hranice určeného rozpětí. Stěžovatelka však též porušila § 96 odst. 2 zákona o telekomunikacích, když bránila výkonu státní inspekce telekomunikací tím, že pracovníkům žalovaného znemožnila pokračování v šetření původu zařízení formou další inspekční činnosti. Proto jí byla uložena pokuta dle § 97 odst. 1 písm. aa) zákona o telekomunikacích. Při stanovení výše pokuty žalovaný vycházel ze stejných hledisek jako u předchozí pokuty, neboť se jednalo o bránění výkonu státní inspekce telekomunikací v souvislosti s kontrolou předmětného neschváleného bezšňůrového telefonního přístroje, a pokutu uložil u dolní hranice určeného rozpětí.

V odvolání proti rozhodnutí žalovaného stěžovatelka k porušení § 57 odst. 1 zákona o telekomunikacích namítla, že zařízení neprovozuje a nic jí také nebylo (vinou podezřelého chování pracovníků žalovaného) prokázáno. K otázce bránění výkonu státní inspekce telekomunikací uvedla, že neměla možnost ověřit si jí neznámé osoby a poukázala na značné časové rozpory ohledně počátku a doby trvání kontroly. Dále namítla, že její obydlí neslouží k provozování její podnikatelské činnosti, kontrolní pracovníci tak ani do bytu neměli právo vstoupit. Odkázala též na obsah svého podání ze dne 26. 12. 2000.

Předseda Úřadu žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 25. 7. 2001, č. j. 13396/2001-603, odvolání zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. V odůvodnění konstatoval, že otázka, zda stěžovatelka provozovala neschválený bezšňůrový telefon nezjištěného typu, pracující v pásmu 382 – 383 MHz, které je vyhrazeno jiné radiokomunikační službě, je nesporná. Zaměření bytu stěžovatelky, kde byl předmětný přístroj provozován, je přesné a nezpochybnitelné. Stěžovatelka sice opakovaně popírala vlastnictví bezšňůrového telefonu, z monitorování rádiových relací je však zřejmé a nepochybné, že ho vlastnila a provozovala. Bezšňůrový telefonní přístroj se podle § 4 zákona o telekomunikacích skládá ze dvou částí, z nichž jedna je zařízením koncovým a druhá rádiovým. Stěžovatelka provozovala vysílací rádiové zařízení (rádiovou stanicí) bez povolení a tím porušila § 57 odst. 1 zákona o telekomunikacích. Správní orgán I. stupně pak na daný případ správně aplikoval sankční ustanovení § 97 odst. 1 písm. i) zákona o telekomunikacích. Uloženou pokutu (20 000 Kč) stanovil při dolní hranici zákonem určené sazby (5 000 000 Kč), přičemž v souladu s § 100 odst. 3 zákona o telekomunikacích přihlédl k tomu, že stěžovatelka pravděpodobně věděla o nehomologaci předmětného přístroje pro provoz v ČR, úmyslné zakoupení jí ale prokázáno nebylo, po provedení kontroly byl přístroj užíván už jen jeden den (jak vyplývá z rádiových relací v předmětném pásmu), neoprávněné využití kmitočtového spektra se obešlo bez vážnějších následků, ale jeho nepovolený provoz byl zjištěn na poměrně velké vzdálenosti – větší než 5 km.

Dále se předseda Úřadu zabýval pokutou ve výši 30 000 Kč uloženou stěžovatelce za porušení § 96 odst. 2 zákona o telekomunikacích. Uvedl, že stěžovatelka bránila výkonu státní inspekce telekomunikací – znemožnila kontrolu bezšňůrového telefonního přístroje, jehož provoz pak ještě jeden den pokračoval. Poukázal na § 11 zákona o státní kontrole opravňující kontrolní pracovníky mimo jiné ke vstupu do objektů a prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly, a též k požadování předložení všech dokladů a důkazních materiálů, které mají souvislost s předmětem kontroly. Obydlí je sice podle Listiny základních práv a svobod nedotknutelné, Listina však dále sama stanoví, že pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy. Místo podnikání stěžovatelky je podle jejího živnostenského listu totožné s jejím bydlištěm. Ostatně kontrolní pracovníci, kteří se řádně prokázali, alternativně

žádali, aby jim stěžovatelka bezšňůrový telefonní přístroj alespoň ukázala mezi dveřmi. Podpis protokolu odmítla. Předseda Úřadu dále osvětlil namítané časové nesrovnalosti průběhu kontroly a uzavřel, že správní orgán I. stupně správně aplikoval jako sankční ustanovení § 97 odst. 1 písm. aa) zákona o telekomunikacích, přičemž při stanovení výše pokuty přihlédl ke stejným hlediskům jako u sankce za první delikt, neboť stěžovatelka bránila výkonu státní inspekce telekomunikací v souvislosti s kontrolou neschváleného bezšňůrového telefonu.

## V.

### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud věc posoudil takto:

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to však neplatí, pokud řízení před soudem bylo zmatečné nebo v něm došlo k těžkým vadám, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

V bodě, jímž stěžovatelka napadla nezákonnost provedené kontroly, spočívající v neoznámení zahájení kontroly žalobkyni, nepředložení písemného pověření pracovníků žalovaného k provedení kontroly, v opožděném prokázání identity těchto pracovníků, a v nepoučení žalobkyně o právu podat proti protokolu námítky, je kasační stížnost nepřijatelná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.): opírá se totiž o důvody, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla. Ze stejného důvodu je nepřijatelná též námítka neprovedení důkazu znaleckým posudkem žalovaným.

#### a) ratio decidendi

Stěžovatelka však dále již přípustně namítala vady při zjišťování skutkového stavu věci. Konkrétně vyjádřila pochybnosti o tom, zda naměřené rádiové vysílání vycházelo skutečně z jejího bytu, když žalovaný tento svůj závěr pouze označil za nezpochybnitelný, a dále též o závěru žalovaného, že se v daném případě jednalo o rádiové zařízení, k jehož provozování je třeba povolení.

Kasační stížnost je v tomto bodě důvodná.

Ze správního spisu totiž uvedené závěry žalovaného nijak nevyplývají. V daném případě skutková podstata, z níž správní orgány vycházely, nemá oporu ve spisech, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit [§ 76 odst. 1 písm. b); § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Přitom skutková podstata nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech podklad pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, resp. je nedostačující k učinění správného skutkového závěru.

Ze správního spisu zejména není patrné jak (metoda, přístroj) a kým (kterými pracovníky žalovaného) bylo zjištěno, že je provozováno neschválené vysílací rádiové zařízení, a zda se jedná o koncové nebo rádiové zařízení či o individuálně vyrobené rádiové zařízení určené výhradně pro amatérskou radiokomunikační službu (§ 4 zákona o telekomunikacích), dále jak bylo zjištěno, kde a kým je takové zařízení provozováno. Jinými slovy řečeno, ze správního spisu vyvstávají otázky provedení kontroly kmitočtového spektra a jejího výsledku, dalšího bližšího šetření či dohledání neschváleného



telekomunikačního zařízení a též otázky povahy tohoto zařízení. Podklady obsažené ve správním spisu (např. protokol č. 2000/2 ze dne 5. 12. 2000) i rozhodnutí správních orgánů vycházejí z „přesného a nezpochybnitelného“ (jak uvedeno v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí) zaměření provozování nepovoleného vysílacího rádiového zařízení v bytě (místě podnikání) stěžovatelky. Právě toto tvrzení však není nijak ověřitelné.

Obecný a stále opakovaný odkaz na měřicí přístroj ICOM 8500 (navíc bez bližší identifikace např. výrobním číslem) je pro účely soudního přezkumu zcela nedostatečný.

Ve správním spisu tak chybí zejména hmotný výstup z předmětného měřicího přístroje, popřípadě protokol či alespoň úřední záznam sepsaný konkrétními pracovníky provádějícími kontrolu kmitočtového spektra o skutečnostech při této kontrole zjištěných. Z rozhodnutí žalovaného (str. 2, první odstavec odůvodnění) dále vyplývá, že po kontrole kmitočtového spektra provedené pracovníky Úřadu, kterou byl v pásmu 382 až 383 MHz zjištěn provoz vysílacího rádiového zařízení – neschváleného bezšňůrového telefonního přístroje, došlo k dalšímu šetření, kterým bylo zjištěno, že se jedná o telefonní přístroj, který používá V. N. (stěžovatelka), bytem O.-P., S. 1596, přičemž po dohledání vysílací rádiové stanice se dne 5. 12. 2000 dostavili pracovníci Úřadu ke stěžovateli k provedení kontroly. Také o tomto dalším šetření či dohledání chybí ve správním spisu jakýkoliv záznam.

Chronologicky prvním podkladem obsaženým ve správním spisu je tak vedle magnetofonové kazety se záznamy ze dnů 28. 11. 2000, 5. 12. 2000 a 6. 12. 2000 až právě protokol č. 2000/2 ze dne 5. 12. 2000 o kontrole závadového provozu rádiových zařízení. Bez výše uvedených podkladů však na základě pouze těchto důkazních prostředků nelze hovořit o přesném, úplném a spolehlivém zjištění skutečného stavu věci, jak mají na mysli § 3 odst. 4 a § 32 odst. 1 správního řádu, resp. takové kvalifikované skutkové zjištění nemá svůj odraz ve správním spisu.

Městský soud tak pochybil, když výše specifikované otázky vzal za nesporné, neboť neměl dostatečné podklady k tomu, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Samotná kontrola využívání kmitočtového spektra je sice kontrolou odbornou, tato skutečnost však nemá vliv na to, že pro účely soudního ale i správního přezkumu, a tedy pro ověřitelnost a možnost spolehlivého posouzení věci, je třeba mít i o takové odborné kontrole ve správním spisu záznam.

Důvodná je též námitka formálních vad protokolu č. 2000/2 o kontrole závadového provozu rádiových zařízení ze dne 5. 12. 2000, který (a ostatně ani jeho zřejmě dodatečně sepsaná příloha) neobsahuje v rozporu s § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Vzhledem k průběhu kontroly (kdy stěžovatelka slovy protokolu „*odmítla zpřístupnění předmětného telefonního přístroje*“) tak měla být v protokolu uvedena ustanovení zákona o telekomunikacích a zákona o státní kontrole, která stěžovatelka dle názoru žalovaného svým bráněním výkonu státní inspekce telekomunikací porušila. Nicméně tato formální vada by sama o sobě neměla vliv na zákonnost správních rozhodnutí o věci samé, neboť stěžovatelka byla o porušených ustanoveních zákona o telekomunikacích seznámena v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 11. 12. 2000.

## **b) obiter dictum**

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala též nezákonné pořízení záznamů telefonních hovorů ze dnů 28. 11. 2000, 5. 12. 2000 a 6. 12. 2000 a z toho vyplývající jejich neúčinnost coby důkazních prostředků. Tento důvod však v řízení před krajským soudem a ostatně ani v řízení správním nevedla. I tento stížní bod je tak nepřijatelný podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se jedná o důvod, který stěžovatelka neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohla. Zároveň se nejedná ani o důvod, ke kterému by Nejvyšší správní soud mohl přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), přesto však je vzhledem k jeho lidskoprávnímu dosahu soud nucen učinit poznámku, byť nad rámec důvodů tohoto rozsudku.

Právo na ochranu tajemství zpráv podávaných telekomunikačním zařízením, plynoucí z čl. 13 Listiny základních práv a svobod, jako ústavně zaručené právo svou povahou a významem spadá mezi základní lidská práva a svobody, neboť spolu se svobodou osobní a dalšími ústavně zaručenými základními právy dotváří osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu, jako zcela nezbytnou podmínku důstojné existence jedince a rozvoje lidského života vůbec, je nutno respektovat a důsledně chránit. Zcela právem proto spadá tato ochrana pod ochranu ústavní, neboť - posuzováno jen z poněkud jiného hlediska - jde o výraz úcty k právům a svobodám člověka a občana (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2001, sp. zn. IV. ÚS 536/2000, Sb. n. u. US, svazek č. 21, nálezy č. 29, str. 251).

Podle článku 13 Listiny nesmí nikdo porušit listovní tajemství ani tajemství jiných písemností a záznamů, ať již uchovávaných v soukromí, nebo zasílaných poštou anebo jiným způsobem, s výjimkou případů a způsobem, které stanoví zákon. Stejně se zaručuje tajemství zpráv podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným podobným zařízením.

Z hlediska možnosti zásahu do takto stanovených autonomních prostorů jednotlivce je tak Listinou stanovena pouhá formální výhrada zákona. Zároveň je však nutno dbát na čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Ochranou soukromí se však zabývá i Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.; dále jen Úmluva), podle jejíhož čl. 8 odst. 1 má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán pak dle odstavce 2 tohoto článku nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

Úmluva tedy v čl. 8 odst. 2, narozdíl od Listiny, sama a vyčerpávajícím způsobem stanoví podmínky a meze zásahů do uvedených práv. S ohledem na čl. 10 Ústavy České republiky (v daném případě ve znění účinném do 31. 5. 2002) je pak nutno dovodit, že přípouští-li zákon omezení práv chráněných článkem 8 Úmluvy nad rámec stanovený odstavcem 2 tohoto článku, nelze příslušné ustanovení zákona použít a musí se aplikovat ustanovení článku 8 odst. 2 Úmluvy s přihlídnutím k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále též ESLP).

Ve vztahu k odposlechům telefonních hovorů ESLP extrahoval ze své judikatury (případy Klass a další proti Německu, 1978, Malone proti Spojenému království, 1985, Kruslin proti Francii, 1990, Huvig proti Francii, 1990, Kopp proti Švýcarsku, 1998, Halfordová proti Spojenému království, 1997) principy pro aplikaci čl. 8 Úmluvy, které přehledným a souhrnným způsobem vyjádřil v rozsudku ve věci Valenzuela Contreras proti Španělsku, ze dne 30. 7. 1998, ve kterém mimo jiné uvedl:

*„Z judikatury Soudu vyplývají čtyři všeobecné principy relevantní pro projednávaný případ:*

*a) Odposlech telefonních hovorů představuje zasahování státních orgánů do práva na respektování soukromého života a korespondence. Takové zasahování porušuje čl. 8 odst. 2 kromě případů, kdy je "v souladu se zákonem", sleduje jeden nebo několik legitimních cílů vyjmenovaných v odst. 2 a je pro jejich dosažení "nezbytné v demokratické společnosti" (viz Kopp proti Švýcarsku, 1998).*

*b) Slova "v souladu se zákonem" předně znamenají, že inkriminované opatření musí mít zákonný podklad ve vnitrostátním právu. Avšak toto vyjádření se neomezuje na odkaz na vnitrostátní právo, ale týká se i kvality zákona; vyžaduje, aby byl slučitelný s principy právního státu, což implikuje, že vnitrostátní právo musí poskytovat určitou ochranu proti svévolným zásahům státní moci do práv zaručených odst. 1 čl. 8 (viz Malone). Z tohoto požadavku vyplývá nutnost, aby byl příslušný zákon dotčené osobě přístupný, a aby tato osoba navíc mohla pro sebe předvídat jeho důsledky (viz Kruslin a Kopp).*

*c) Nebezpečí svévole je obzvlášť zřejmé tam, kde je příslušná exekutivní pravomoc vykonávána tajně. V případě, že se jedná o tajná sledovací opatření nebo o odposlech komunikací státními orgány, podmínka předvídatelnosti implikuje, že vnitrostátní právo musí užívat natolik jasných formulací, aby všem bylo zřejmé, za jakých okolností a podmínek je státní orgán k podobným opatřením oprávněn přistoupit (viz Malone, Kruslin, Kopp, a dále Halfordová proti Spojenému království, 1997). Existence jasných a podrobných pravidel v této věci je nezbytná, a to tím spíše, že technické postupy se stále zdokonalují (viz ruslin, Huvig a Kopp).*

*d) Jako minimální záruky nezbytné k vyloučení zneužití musí být podle rozsudků Kruslin a Huvig v zákoně uvedeny: definice kategorií osob, z nichž může být soudně nařízen odposlech; povaha trestných činů, které mohou k nařízení vést; stanovení maximálního trvání výkonu opatření; podmínky sestavení souhrnných zpráv obsahujících zachycené hovory; opatření, jaká je třeba přijmout k zajištění předání uskutečněných nahrávek, nedotčených a kompletních, pro účely jejich případné kontroly soudcem a obhajobou; okolnosti, za jakých může nebo musí být provedeno smazání nebo zničení těchto nahrávek, zejména po zproštění obvinění.“*

Z judikatury ESLP dále vyplývá, že v pojmech „soukromý život“ a „korespondence“ z čl. 8 odst. 1 Úmluvy mohou být zahrnuty i telefonní hovory uskutečněné z pracoviště (viz především Halfordová proti Spojenému království, 1997, a Niemietz proti Německu, 1992).

Obdobné závěry pak k možnostem porušení práva na tajemství zpráv podávaných telekomunikačním zařízením vyvodil též Ústavní soud ve shora již citovaném nálezu, kde též uvedl: *„Jestliže ústavní pořádek České republiky připouští průlom této ochrany,*

*děje se tak pouze a výlučně v zájmu ochrany demokratické společnosti jako takové, případně v zájmu ústavně zaručených základních práv a svobod jiných. Sem spadá především obecný zájem na ochraně společnosti před trestnými činy a dále to, aby takové činy byly zjištěny a potrestány. Přípustný je tedy pouze zásah do základního práva nebo svobody jednotlivce ze strany státní moci, jestliže jde o zásah nezbytný ve výše uvedeném smyslu. K tomu, aby nebyly překročeny meze nezbytnosti, musí existovat systém adekvátních a dostatečných záruk sestávající se z odpovídajících právních předpisů a účinné kontroly jejich dodržování. Tyto právní předpisy musí být přesné ve svých formulacích, aby daly občanům dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých jsou státní orgány oprávněny k zásahu do soukromí; přesně musí být definovány i pravomoci udělené příslušným orgánům a způsob jejich provádění tak, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování. V případě, že tyto zásady nebudou ze strany státní moci respektovány, jsou zásahy do uvedeného základního práva vyloučeny a dojde-li k nim, stávají se protiústavními.“*

Je nepochybné, že uvedené principy se uplatní i v nyní rozhodovaném případě, vždyť věc svou povahou spadá do oblasti správního trestání – udělená pokuta je sankcí za spáchání jiného správního deliktu, a zároveň se jedná o seznamování se státního orgánu s obsahem zpráv přepravovaných nebo jinak zprostředkovaných telekomunikačním zařízením, tedy o otázku práva na respektování soukromého života a korespondence (slovy Úmluvy) či o otázku porušení tajemství zpráv podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným podobným zařízením (slovy Listiny).

Porovnáním těchto principů s právní úpravou relevantní pro daný případ, je nutno s přihlédnutím k povaze věci dojít k závěru, že telekomunikační zákon nestanovoval dostatečně jasně rozsah a podmínky výkonu pravomocí státních orgánů v příslušné oblasti (sledování telekomunikací). Stěžovatelka se netěšila minimálnímu stupni ochrany vyžadovanému zásadami právního státu. Přijatý systém dále nebyl doprovázen dostatečnými a adekvátními zárukami proti zneužití.

Působnost Úřadu v dané věci byla zákonem o telekomunikacích stanovena pouze obecně v § 95 bod 5. písm. a) co se týče výkonu správy kmitočtového spektra a písm. g) ve vztahu ke kontrole využívání kmitočtového spektra. Působnost k výkonu státní inspekce telekomunikací pak byla zakotvena v § 96 odst. 1 zákona o telekomunikacích.

Odpovídající pravomoci při výkonu státní inspekce telekomunikací byly stanoveny opět pouze vágním způsobem v § 96 odst. 2 zákona o telekomunikacích; odstavec 3 tohoto paragrafu pak odkazuje na zákon o státní kontrole. Pojem správy kmitočtového spektra byl definován v § 56 odst. 1 zákona o telekomunikacích.

Zejména však byl zákonem nedostatečně zakotven mechanismus účinné kontroly a ochrany před svévolným užitím nebo zneužitím, neboť spočíval jen ve stanovení povinností osob, které se dozví informace, jež jsou předmětem telekomunikačního tajemství (§ 84 až § 86 zákona o telekomunikacích; výslovně je tak např. dána povinnost mlčenlivosti, též je řešena otázka výmazu či anonymizace dat, která jsou předmětem telekomunikačního tajemství), a dále pouze v možnosti uložení pokuty za porušení telekomunikačního tajemství [§ 97 odst. 1 písm. u), odst. 3 písm. i) zákona o telekomunikacích], tyto však ukládal sám Úřad.

Na druhé straně je nutno poukázat na skutečnost, že zákon o telekomunikacích (č. 151/2000 Sb.) byl již zrušen a nahrazen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Případné posouzení souladu ustanovení tohoto zákona upravujících možnost státních orgánů zasahovat do práva na respektování korespondence v širším smyslu (tajemství zpráv podávaných telekomunikačním zařízení) však není předmětem tohoto řízení.

## VI.

### Závěr

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. ledna 2006

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu