



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **VIDEON Networking s.r.o.**, se sídlem Palackého 1058/30, 669 02 Znojmo, zast. JUDr. Alešem Liskem, advokátem, se sídlem Fischerova 770/12, 669 02 Znojmo, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, 190 00 Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 14 A 71/2020-64,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 14 A 71/2020-64, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „předsedkyně Rady“) ze dne 26. 3. 2020, č. j. ČTÚ-16 934/2019-603, jímž bylo zčásti změněno a ve zbytku zamítnuto rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro jihomoravskou oblast, ze dne 7. 3. 2019, č. j. ČTÚ-455/2019-637/VI. vyř. - BaR (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla stěžovatelka shledána vinnou za spáchání přestupků dle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), kterých se měla dopustit tím, že ve dnech 10. 3. 2018 a 10. 8. 2018 provozovala vně budov celkem pět vysílacích rádiových zařízení RLAN na kmitočtech v pásmu 5150 MHz až 5350 MHz, určená pouze pro použití uvnitř budov. Tímto jednáním stěžovatelka porušila čl. 2 písm. b) všeobecného oprávnění Českého telekomunikačního úřadu č. VO-R/12/09.2010-12, k využívání rádiových kmitočtů a k provozování zařízení pro širokopásmový přenos dat

v pásmech 2,4 GHz až 66 GHz (dále jen „všeobecné oprávnění č. VO-R/12“); za spáchané přestupky byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 55 000 Kč. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala stěžovatelka rozklad, na jehož základě předsedkyně Rady rozhodnutím ze dne 26. 3. 2020, č. j. ČTÚ-16 934/2019-603 zčásti změnila (opravila formální chyby) napadené rozhodnutí a ve zbytku potvrdila.

[3] **V žalobě** stěžovatelka vznesla námitky týkající se především skutkového stavu, dále zpochybnila správnost postupu žalovaného při provádění kontrolních měření, vč. výsledků těchto měření; vyjádřila nesouhlas s žalovaným ohledně toho, že naměřené hodnoty nemohou být hodnotami ze zařízení umístěných uvnitř objektu; naopak tvrdí, že energie vyzářené přes jakýkoliv stavební otvor se příliš neliší od hodnot venkovní instalace a díky charakteristikám antén (které nejsou nikdy takové, aby odpovídaly ideálnímu modelu) mohou být hodnoty naměřeného výkonu i několikanásobně vyšší; tyto teze podpořila vlastním početním algoritmem, přičemž dochází k odlišným hodnotám, než žalovaný. Podle stěžovatelky mohla naměřená hodnota odpovídat signálu zařízení umístěného uvnitř budovy, a tedy nelze vyloučit, že zařízení bylo provozováno v souladu s VO-R/12. V této souvislosti navrhuje, aby soud nechal vypracovat znalecký posudek. Dále namítá, že dle záznamů o provedených kontrolách měl žalovaný použít Všesměrovou anténu 5 GHz Alfa se ziskem 8dBi, avšak tuto skutečnost nijak neprokázal. Informace, které žalovanému poskytla na základě výzvy č. j. ČTÚ-44 147/2016-60, nebyly v době provádění měření aktuální. Podle názoru stěžovatelky vyslaný paket nemůže nést informaci o tom, s jakou intenzitou bude přijat. Proti kontrolnímu protokolu námitky nevznášela, neboť nejprve chtěla odstranit nedostatky a pak až zjišťovala, zda k tomu byl důvod. Dle stěžovatelky minimálně u dvou vysílacích AP z 5 nelze vyloučit, že byl naměřen signál vysílaný ze zařízení nacházejících se uvnitř budovy. Stěžovatelka namítla nedostatečné vedení evidence kontrolních měření žalovaným; napadené rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné, neboť v něm není uveden konkrétní výpočet signálu v případě umístění zařízení uvnitř budovy; uvedené skutečnosti zpochybňují závěry ohledně viny, resp. rozsahu viny za spáchaný přestupek, jakož i výše uložené pokuty. K žalobě se vyjádřil žalovaný, načež, prostřednictvím replik a vyjádření k replikám, proběhla mezi účastníky ostrá výměna názorů, kdy oba setrvali na svých závěrech.

[4] **Městský soud** po provedeném soudním jednání žalobu shledal nedůvodnou a zamítl ji. Tvzení stěžovatelky, že výpočty užití žalovaným neprokázaly, že provozuje zařízení instalované vně budovy, městský soud nevzal za prokázané. Při jednání stěžovatelka potvrdila, že v době zaslání odpovědi na žádost (č. j. ČTÚ-44 174/2016-620) se jednalo o zařízení určená pro použití vně budov; uvedené rovněž vyplývá z toho, že předmětná rádiová zařízení RLAN stěžovatelka umístila do míst, ze kterých měla vydávat signál ke klientským zařízením, nikoliv v rámci jednotlivých budov, na kterých byla zařízení umístěna. Stěžovatelka v rámci řízení nepředložila žádný důkaz, který by potvrdil její argumentaci o tom, že v době při provádění kontroly bylo účelem předmětných zařízení RLAN šíření signálu uvnitř budovy. Za dostatečný důkazní prostředek soud nepovažuje svědecké výpovědi zaměstnanců stěžovatelky. Závěry o účelu užití zařízení vně budovy dle soudu prokázaly naměřené hodnoty vyzářeného výkonu a ilustrační výpočet výkonu jednoho ze zařízení umístěného v obci Tasovice; tento výpočet byl předsedkyní Rady v intencích námitek stěžovatelky v řízení o rozkladu dostatečně vysvětlen. Městský soud s odkazem na uvedené výpočty předsedkyně Rady rovněž nepřisvědčil námitce

pokračování

stěžovatelky, že naměřené hodnoty mohly být ovlivněny signálem, který prochází přes materiál.

[5] Podle názoru městského soudu i navzdory tomu, že vypočtena hodnota není absolutně přesná, z hlediska fyzikálního potvrzuje závěr žalovaného o tom, že předmětné zařízení nemohlo být určeno k vysílání uvnitř objektu, neboť rozdíl mezi naměřenými hodnotami a hodnotami, které by rádiová zařízení vyzařovala, kdyby byla určená k vysílání uvnitř objektu, nebyl zanedbatelný. Podle městského soudu nebylo třeba v dané věci vypracovat k návrhu stěžovatelky znalecký posudek, neboť podklady obsažené ve spise jsou pro zjištění a posouzení skutkového stavu dostačující.

[6] Stěžovatelka v žalobě zpochybňovala dostatečnost údajů o anténě, kterou byla provedena kontrola. Městský soud s tímto tvrzením nesouhlasí, neboť žalovaný dostatečně specifikoval, že měření bylo provedeno v souladu se všeobecným oprávněním č. VO-R/12, a to formou pasivního monitoringu pásma 4900 - 6100 MHz, za použití monitorovací soupravy Mikrotik a všesměrové antény Alfa se ziskem $G=8\text{dBi}$; stěžovatelka v řízení neprokázala, že by žalovaný mohl použít anténu s jiným ziskem, popř., že by použití antény s jiným ziskem vedlo k odlišnému výsledku. Nadto městský soud upozorňuje, že dle předsedkyně Rady jsou informace o zisku antény z hlediska dodržování podmínek se zaměřením na použité kmitočty, irelevantní. Uváděná úroveň je totiž vyčtena z hlaviček paketů, má pouze informativní hodnotu a nejedná se o přesné měření úrovně signálu od kontrolovaného RLAN. Naopak za podstatné je v případě kontroly považována MAC kontrolovaného zařízení (popř. SSID) a pracovní kmitočet, na kterém je RLAN zařízení provozováno v době kontroly. V souvislosti s touto námitkou městský soud konstatoval, že evidence o kontrolních měřeních byla vedena dostatečným způsobem. Rovněž námitky ohledně údajné nesprávnosti závěru o zachytávání paketové komunikace na monitorovaném rozsahu frekvencí a následném dekódování městský soud odmítl.

[7] Městský soud námitku, že informace ohledně umístění jednotlivých zařízení, jakož i jejich specifikace, které poskytla stěžovatelka žalovanému k jeho žádosti č. j. ČTÚ-44 174/2016-60, jsou zastaralé, odmítl s tím, že umístění dotčených zařízení odpovídá kontrolním zjištěním získaným v rámci prováděných kontrol. Stěžovatelčina námitka zůstala toliko v obecné rovině, přičemž žalovaného o změně účelu užití zařízení (tj. užití výhradně uvnitř budovy) neinformovala a v rámci soudního řízení žádné důkazy na podporu svých tvrzení nepředložila. Pokud se jedná o výši pokuty, městský soud konstatoval, že tato byla uložena na základě správního uvážení s přihlédnutím k závažnosti spáchaného jednání, přitěžujících a polehčujících okolností a také s přihlédnutím k majetkové situaci stěžovatelky; takto uložená sankce nebyla stanovena nezákonně či nesprávně.

[8] V **kasační stížnosti** stěžovatelka uplatňuje kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka konstatuje, že správní soudy vycházejí při přezkumu správního rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Stěžovatelka poukázala na to, že správní orgán při rozhodování o přestupku vycházel z informací, poskytnutých mu stěžovatelkou v roce 2016, tj. rok a čtvrt před kontrolním měřením. V mezidobí však mohly nastat změny na daných zřízeních; žádný právní předpis neukládá stěžovatelce povinnost vůči žalovanému

poskytnuté informace aktualizovat. Městský soud tak přičítá stěžovatelce k tíži nesplnění něčeho, k čemu není ze zákona povinna; v této souvislosti namítá, že jí městský soud neprávem vyčítá to, že nepředložila žádný důkaz. S ohledem na zásadu vyšetřovací to je správní orgán, který je povinen zajišťovat důkazy jak ve prospěch, tak neprospěch obviněného. Podle stěžovatelky městský soud nesprávně postupoval, když nepřipustil její návrh na provedení svědeckých výpovědí jejích zaměstnanců a tím zatížil řízení vadou, která má za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[9] Dále stěžovatelka uvádí výhrady vůči výpočtu žalovaného (viz ilustrační výpočet kontrolního orgánu pro ideální podmínky šíření signálu bez překážek, který do svého rozhodnutí převzala předsedkyně Rady - pozn. NSS), přičemž nesouhlasí s městským soudem v tom, že absence konkrétního výpočtu není zásadní. Dle stěžovatelky je naopak povinností správního orgánu nadevší pochybnost odůvodnit závěr o tom, že neexistuje možnost, aby se měřené zařízení mohlo nacházet uvnitř budovy. Co se týče samotného výpočtu, stěžovatelka trvá na tom, že se jedná o otázku, která vyžaduje odborné znalosti; městský soud tak měl za účelem ověření výpočtu nechat vyhotovit odborné vyjádření nebo znalecký posudek. Městský soud však tomuto návrhu nevyhověl a jeho odůvodnění z tohoto důvodu není přesvědčivé a přezkoumatelné. Stěžovatelka namítá, že kontrolní měření je s ohledem na jeho nepřesnost pouze orientační. Městský soud nesprávně přičítá některým stěžovatelkou užitým výrazům rozdílný význam, načež tyto rozpory jí nesprávně přičítá k tíži v rámci hodnocení věrohodnosti jejího tvrzení; taktéž městský soud nesprávně přičítá stěžovatelce k tíži, že námitku souladného postupu s všeobecným oprávněním č. VO-R/12 uplatnila až v rozkladovém řízení, když je z rozhodnutí prvního stupně patrné, že tak učinila již v rámci prvostupňového řízení. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí správního orgánu.

[10] **Žalovaný** se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a kasačnímu soudu navrhuje, aby kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že v rámci správního řízení byly z jeho strany vypořádány veškeré stěžovatelčiny námitky, přičemž své závěry opřel o jednoznačné a přesné výpočty a měření uvedená v kontrolních protokolech a jim předcházejících záznamech o měření. Žalovaný se ztotožnil se závěrem městského soudu o tom, že zařízení byla určena k provozu vně budovy, a jako taková byla provozována v rozporu se všeobecným oprávněním č. VO-R/12. Závěr o odpovědnosti za přestupek byl učiněn nikoliv toliko na základě kontrolního měření, ale též na základě informací o rádiových zařízeních, které poskytla stěžovatelka a které v průběhu řízení nijak nezpochybnila. Podle žalovaného byl v řízení dostatečně zjištěn skutečný stav věci, a proto městský soud nepochybil, pokud nepřipustil další dokazování prostřednictvím svědeckých výpovědí. Pokud se jedná o námitku stran výpočtů naměřených hodnot, žalovaný sděluje, že tyto byly vypracovány kompetentními osobami, které se na danou problematiku specializují a prostřednictvím technologií, které nepřipouštějí nejednoznačný závěr. Dle jeho názoru není třeba ve věci nechat vypracovat znalecký posudek.

[11] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za ni osoba s náležitým právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

pokračování

[12] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Kasační stížnost stěžovatelky se především týká otázky skutkové. Podstata jejích námitek směřuje k tomu, že ve správním řízení a potažmo v soudním řízení nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav o tom, že některá rádiová zařízení RLAN měla sloužit k užití uvnitř budovy, nikoliv vně, čili nelze učinit závěr o tom, že provozovala dotčená rádiová zařízení v rozporu s čl. 2 písm. b) všeobecného oprávnění č. VO-R/12. Podle tohoto ustanovení lze provozovat rádiová zařízení typu RLAN v pásmu 5150 MHz až 5350 MHz pouze za podmínek dle tohoto všeobecného oprávnění a pouze uvnitř budovy. Stěžovatelka však v kasační stížnosti namítá, že minimálně dvě z pěti kontrolovaných zařízení byla užívána v souladu s uvedeným ustanovením, a tedy v tomto rozsahu z její strany nedošlo k porušení zákona o elektronických komunikacích. Žalovaný naproti tomu trvá na tom, že v řízení byl dostatečně zjištěn skutkový stav a je zřejmé, že všechna kontrolovaná zařízení byla určena k provozu vně budovy; své závěry postavil na základě provedených měření ze dne 10. 3. 2018 v obci Tasovice a 10. 8. 2018 v obci Suchohrdly a informacích, které získal od stěžovatelky v reakci na výzvu č. j. ČTÚ-44 147/2016-620.

[15] Městský soud si v průběhu řízení vyžádal od žalovaného zmíněnou výzvu o poskytnutí informací ze dne 20. 6. 2016, č. j. ČTÚ-44 147/2016-620 a odpověď stěžovatelky na ni, neboť ani jeden z těchto dokumentů doposud nebyl součástí správního spisu. Tento dokument byl městským soudem v průběhu jednání proveden jako listinný důkaz, přičemž obě strany potvrdily, že poskytnuté informace, které obsahovaly umístění jednotlivých RLAN zařízení provozovaných stěžovatelkou a jejich parametry, se týkaly toliko rádiových zařízení určených k vnějšímu užití. Nicméně dle stěžovatelky v mezidobí (tj. od okamžiku poskytnutí informací v roce 2016 až po uskutečnění kontroly v roce 2018) došlo ke změně účelu, ke kterému měla zařízení sloužit. Údaje obsažené v poskytnutých informacích jsou tedy dle jejího tvrzení neaktuální. K dotazu předsedy senátu městského soudu, zda disponuje důkazem, kterým by mohla prokázat tvrzenou změnu využití rádiových zařízení, stěžovatelka uvedla, že žádnou listinnou dokumentaci o této změně nevede, nicméně účel, ke kterému předmětná zařízení měla sloužit, lze prokázat prostřednictvím svědeckých výpovědí zaměstnanců. Městský soud návrh na provedení svědecké výpovědi zaměstnanců stěžovatelky hodnotil jako nedostatečný, neboť tyto výpovědi by dle jeho názoru nemohly jednoznačně prokázat účel použití daných zařízení na rozdíl například od písemných důkazů svědčících o užití zařízení. K ověření výpočtu žalovaného (a stěžovatelky) městský soud též odmítl nechat vypracovat znalecký posudek, a to s tím odůvodněním, že v dané věci lze seznat rozhodný skutkový stav ze správního spisu; nadto městský soud uvedl, že jako správní soud ověřuje, zda byl skutkový stav správním orgánem zjištěn správně a dostatečně, přičemž z povahy věci bude dokazování méně časté oproti civilněprávním sporům. Nejvyšší správní soud považuje postup městského soudu za nesprávný, a to z následujících důvodů.

[16] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že stěžovatelka v průběhu přestupkového řízení nevznesla konkrétní námitku, která by naznačovala, že některá z kontrolovaných zařízení v obci Tasovice byla přesunuta do vnitřní části kostela a měla nově sloužit ke

kontrole ostatních zařízení. Její námitky byly do té doby obecného rázu a uvedeným způsobem je konkretizovala až v průběhu jednání před městským soudem. V rámci kontrolního řízení stěžovatelka vystupovala aktivně, když kontrolní orgán informovala o odstranění nedostatků přeladěním jednotlivých rádiových zařízení na optimální kmitočtové pásmo (viz námitky ze dne 9. 5. 2018 proti protokolu o kontrole č. 1803-121/02/1K). V odporu proti příkazu ze dne 9. 1. 2019, č. j. ČTÚ-455/2019-637, stěžovatelka sice uvedla, že se monitoring týkal provozu zařízení, které bylo provozováno v intencích všeobecného oprávnění č. VO-R/12, avšak z kontextu této námítky je zřejmé, že byla uplatněna ve vztahu ke kontrolnímu monitoringu ze dne 17. 9. 2018, č. j. 1808-053-00/3M, který byl proveden poté, co při monitoringu ze dne 10. 8. 2018 v obci Suchohrdly bylo zjištěno, že rádiové zařízení s MAC DC:9F:DB:1E:96:01 bylo provozováno v rozporu se všeobecným oprávněním č. VO-R/12. Ani v rozkladu ze dne 21. 3. 2019 se stěžovatelka nezmínila o tom, že některá z kontrolovaných zařízení změnila svá umístění a účel. Taktéž v rámci přestupkového řízení nezpochybnila aktuálnost informací, které žalovanému poskytla a ze kterých při kontrolní činnosti vycházel.

[17] I přes výše popsáný liknavý přístup stěžovatelky, který zaujala ve vztahu k vlastní obraně, je třeba nutno vycházet z předpokladů stanovených soudní judikaturou (shrnuto např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 2 As 145/2018-43), ze které vyplývá, že osoba, proti níž se vede řízení o přestupku, není povinna se hájit či uvádět na svou obhajobu tvrzení a navrhopvat důkazy k jejich prokázání (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS). Naopak je oprávněna „*uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnila v odvolacím řízení, ač tak učinit mohla*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS). Rovněž „*skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, a s ohledem na princip plné jurisdikce ani nemůže znamenat, že tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které obviněný z přestupku poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné*“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, publ. pod č. 3577/2017 Sb. NSS).

[18] Uvedená východiska judikatury Nejvyššího správního soudu je nutné vztáhnout i na nyní souzenou věc. Nejvyšší správní soud proto musí odmítnout výtky ze strany městského soudu, že stěžovatelka v řízení před správními orgány nepřednesla žádnou argumentaci či nepředložila žádný důkaz, který by potvrzoval změnu účelu rádiových zařízení RLAN k užití uvnitř budovy, jež měla nastat v době kontroly, resp., že skutkový stav poprvé zpochybnila až v řízení o rozkladu. Ustanovení § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) na řízení o přestupku nedopadá. V tomto ohledu nehraje zásadní roli ani skutečnost, že stěžovatelka změnu využití rádiových zařízení nesdělila kontrolnímu orgánu již v průběhu kontrolního řízení v reakci na protokoly o kontrole. Žádný zákon totiž nepočítá s koncentrací výhrad proti kontrolnímu zjištění jen do námitek podle kontrolního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30).

[19] Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že pokud stěžovatelka zůstala v průběhu správního řízení před podáním žaloby pasivní, nemůže namítat nepřezkoumatelnost

pokračování

správního rozhodnutí z toho důvodu, že se správní orgán s některou z budoucích námitek nevypořádal (viz již citovaný rozsudek č. j. 7 Afs 54/2007-62). Jinými slovy, v případě, že obviněný z přestupku využije „svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného ‚domyslel‘ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal“ (viz již citované usnesení č. j. 5 As 126/2011-68). Z tohoto důvodu nelze žalovanému vyčítat, že v rámci řízení nezkoumal, zda se některá z kontrolovaných zařízení nově nacházejí uvnitř budovy a z tohoto důvodu se dožadovat zrušení jeho rozhodnutí. *Nota bene* tak nelze postupovat v případě, kdy jediný, kdo disponuje informací o změně relevantních okolností, je samotná stěžovatelka, která však tuto informaci kontrolnímu orgánu potažmo žalovanému nesdělila.

[20] Městský soud odmítl návrh na provedení svědeckých výpovědí zaměstnanců stěžovatelky, neboť by nemohly jednoznačně prokázat účel použití daných zařízení na rozdíl například od písemných důkazů svědčících o užití zařízení. Stěžovatelka s tímto názorem městského soudu nesouhlasí a podotýká, že to jsou právě její zaměstnanci, kteří denně pracují s předmětnými zařízeními; zároveň podotkla, že požadované listiny by stejně museli vyhotovit právě její zaměstnanci.

[21] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že důvod, pro který městský soud odmítl návrh na provedení svědeckých výpovědí, není přesvědčivý. V průběhu řízení byl zpochybněn skutkový stav ohledně umístění a účelového určení dvou rádiových zařízení. Městský soud však námitky stěžovatelky odmítl a zároveň své závěry o skutkovém stavu postavil na záznamech o měření ze dne 10. 3. 2018 a dne 10. 8. 2018 a dokumentu, jež stěžovatelka poskytla žalovanému na základě žádosti č. ČTÚ-44 174/2016-620 a jehož validitu zpochybnila. Nejvyšší správní soud uznává, že je na úvaze městského soudu, které z navrhovaných důkazů provede (srov. § 52 odst. 1 s. ř. s.). Úvaha soudu prvního stupně však v tomto ohledu není bezmezná. Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 118/09 ze dne 8. 12. 2009 (N 254/55 SbNU 455), „[n]eakceptování důkazního návrhu účastníka řízení lze založit pouze třemi důvody. Prvním je argument, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, podle kterého důkaz není s to ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencií. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, podle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno.“

[22] Nejvyšší správní soud není přesvědčený o tom, že v případě stěžovatelky byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností. Nutno zdůraznit, že podkladem pro provedení kontrolního měření byly informace ohledně umístění jednotlivých RLAN zařízení a jejich parametrů, které stěžovatelka žalovanému k jeho výzvě poskytla dne 16. 8. 2020, tj. téměř rok a půl před tím, než žalovaný uskutečnil první měření v obci Tasovice (viz záznam o měření č. 1803-121-00/2M). Dle názoru Nejvyššího správního soudu není nepředstavitelné či prakticky nemožné, aby v mezidobí došlo k deklarované změně účelu kontrolovaných rádiových zařízení; tuto možnost nelze bez patřičného dokazování vyloučit. Městský soud však ve vztahu k této skutečnosti odmítl stěžovatelčiny návrhy na dokazování. Na jednu stranu tak městský soud vyčítá stěžovateli, že nepředložila relevantní důkazy k prokázání svých tvrzení, na stranu druhou však navrhované důkazy neumožnil provést, resp. si je nevyžádal.

[23] Z napadeného rozsudku není zřejmé, z jakého důvodu se městský soud domnívá, že svědecká výpověď zaměstnanců stěžovatelky má nižší vypovídací hodnotu, než listinný důkaz. Tyto své úvahy nikterak nerozvíjí. Městský soud tak fakticky předjímá výsledek dokazování ještě před jeho provedením, což nelze akceptovat. Dále městský soud uvedl, že „[n]elze předpokládat, že by při změně vysílacích zařízení došlo k takové změně vysílání, že by nově instalovaná zařízení již nebyla určena pro použití vně budovy, nýbrž by nově byla určena výhradně pro použití uvnitř budovy (...). A navíc soud souhlasí se žalovaným, že s ohledem na původní účel instalace není pravděpodobné, že by došlo ke změně jejich směřování.“ Nejvyšší správní soud však nemůže těmito domněnkám městského soudu (resp. žalovaného) přisvědčit, neboť tyto nejsou relevantně podloženy a správní spis též neobsahuje podrobnější dokumentaci z místa měření (jako tomu bylo například u rádiových zařízení s identifikátorem 00:04:56:C1:1F:C2 a MAC 00:04:56:C1:20:18, kde kontrolní orgán pořídil fotografickou dokumentaci).

[24] Nejvyšší správní soud rovněž nemůže souhlasit s tím, že stěžovatelka pochybila, když žalovanému nezaslala aktualizované informace stran údajů či umístění rádiových zařízení. Jak uvedl sám žalovaný, kontrola plnění podmínek stanovených všeobecným oprávněním č. VO-R/12 se provádí bez předchozího upozornění osob využívajících rádiové kmitočty (viz vyjádření žalovaného k replice žalobce ze dne 23. 11. 2020). Pokud tedy může kontrolní orgán kdykoliv provést kontrolní monitoring, aniž by o tom kontrolovanou osobu dopředu obeznámil, je jeho povinností obstarat si postupem dle § 115 zákona o elektronických komunikacích relevantní a aktuální informace ohledně kontrolovaného zařízení. Kontrolované osobě nemůže být přičítáno k tíži, že změnu okolností týkající se provozovaných zařízení úřadu nenahlásila z vlastní iniciativy, pokud jí tuto povinnost zákon neukládá.

[25] Co se týče toho, jak městský soud posoudil žalobní námitku stěžovatelky ohledně výpočtu předsedkyně Rady, na němž mělo být ilustrováno, že naměřená hodnota výkonu jednoho z kontrolovaného rádiového zařízení (konkrétně se jednalo o zařízení v obci Tasovice s MAC DC:9F:DB:48:C0:B2) ve výši -63dBm na vstupu monitorovací soupravy Mikrotik se musela vztahovat k zařízení umístěnému vně objektu, zdejší soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že posouzení správnosti provedeného výpočtu vyžaduje odborné znalosti. V takovém případě, nejedná-li se o skutečnosti obecně známé ve smyslu § 121 o. s. ř., by si soud měl vyžádat buď odborné vyjádření, nebo znalecký posudek (§ 127 odst. 1 o. s. ř.). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 1 As 28/2011-130 platí, že posoudí-li soud prvního stupně „*příslušný žalobní bod, aniž si vyžádal stanovisko znalce, zatíží své řízení vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé* [§ 103 odst. 1 písm. d); § 109 odst. 3 s. ř. s.]“.

[26] Městský soud ve svém rozsudku zopakoval relevantní část výpočtu, kterou přdestřela v rozhodnutí o rozkladu předsedkyně Rady; pokud jde o výpočet stěžovatelky, ten dle jeho názoru potvrzuje, že předmětná zařízení byla provozována jako zařízení pro venkovní užití. Kromě toho, že městský soud dále odkazuje na žalobou napadené rozhodnutí a přejímá závěry žalovaného, není zřejmé, na základě čeho si vytvořil vlastní úsudek o korektnosti výpočtu právě předsedkyně Rady. V této souvislosti nepředstavil žádnou vlastní úvahu a rovněž si nevyžádal odborné vyjádření či stanovisko, o které by svůj závěr mohl opřít. Ve smyslu výše uvedené judikatury je tedy rozhodnutí městského

pokračování

soudu, co do části ohledně daného výpočtu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[27] Nad rámec výše uvedeného zdejší soud doplňuje, že znalecký posudek nebo odborné vyjádření v dané věci nemusí nutně představovat jediný ani klíčový důkaz, kterým lze prokázat, zda se naměřená hodnota týkala zařízení umístěného uvnitř, či vně budovy. Vzniklé pochybnosti ohledně umístění, resp. účelu kontrolovaných zařízení je možné odstranit například výpovědí kompetentního zaměstnance stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto nechává na úvaze městského soudu, jakým způsobem doplní dokazování tak, aby bylo možné s jistotou učinit závěr o tom, zda byla rádiová zařízení určena pro vnitřní, či vnější užití a zda tedy správní orgán dospěl ke správnému závěru o porušení všeobecného oprávnění č. VO-R/12, potažmo tedy spáchání přestupku dle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích. Pokud městský soud zjistí, že nedostatky ohledně skutkového stavu jsou takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží městský soud tuto povinnost správnímu orgánu.

[28] Dále Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že stěžovatelka v rámci žaloby uvedla, že „[m]inimálně u 2 vysílacích AP z 5 naměřené hodnoty nevylučují, že zařízení nebyla provozována v souladu s VO-R/12, neboť mohl být zachycen signál vysílaný ze zařízení nacházejícího se uvnitř budovy namísto zařízení venku.“ V rámci soudního jednání pak stěžovatelka tvrdila, že dvě zařízení byla přesunuta do vnitřní části kostela, avšak neupřesnila, o která zařízení se jedná. Nejvyšší správní soud po prostudování správního spisu zjistil, že námitky, které stěžovatelka uplatňovala v žalobě stran umístění rádiového zařízení a nesprávného výpočtu (teoretické) hodnoty výkonu signálu v místě měření (viz výše), se týkaly toliko rádiového zařízení s identifikátory MAC DC:9F:DB:48:C0:B2 a SSID - In938b. Není sporu o tom, že stěžovatelka své námitky ohledně nedostatku zjištěného skutkového stavu směřovala vůči závěrům týkajícím se tohoto zařízení. Na druhou stranu zdejší soud nebyl schopen na základě předloženého spisového materiálu jednoznačně určit, které *druhé* zařízení měla stěžovatelka na mysli. V následujícím řízení bude tedy úkolem městského soudu, aby tento nedostatek ve spolupráci se stěžovatelkou odstranil.

[29] Stěžovatelka dále poukazuje na nepřesnost měření, přičemž konstatuje, že naměřené hodnoty jsou toliko orientační. Vznesená kasační námitka má zcela obecný charakter a stěžovatelka ji dále nerozvíjí. Nejvyšší správní soud musí zdůraznit, že s ohledem na dispoziční zásadu řízení o kasační stížnosti, kvalita kasační argumentace do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatelky, aby v kasační stížnosti specifikovala skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí městského soudu (srov. rozsudek ze dne 10. 10. 2022, č. j. 10 Afs 37/2020-64). Úkolem soudu není za stěžovatelku spekulativně domýšlet další argumenty. Optikou těchto zásad zdejší soud posuzoval námitku stěžovatelky, přičemž vycházel z podané žaloby, kdy stěžovatelka hovořila o orientačních výsledcích měření v souvislosti s výše zmíněným výpočtem ve vztahu k naměřené hodnotě signálu. Zde je však nutné důrazně upozornit na to, že sama předsedkyně Rady připustila, že naměřená hodnota signálu má toliko informativní hodnotu. Provedená měření se však týkala toho, zda stěžovatelka provozovala rádiová zařízení na kmitočtech v pásmu 5150 MHz až 5350 MHz, a to v souladu se všeobecným oprávněním č. VO-R/12. Přesné měření úrovně

signálu od kontrolovaného RLAN tudíž ani nebylo předmětem měření. V tomto směru je tedy možné určitou odchylku tolerovat, neboť pro učinění závěru o tom, na kterém kmitočtu stěžovatelka provozovala předmětná zařízení, má podřadný význam. K obdobnému závěru dospěl též městský soud; stěžovatelka přitom nepřišla s námitkou, kterou by tento závěr rozporovala. Tato námitka stěžovatelky je tedy nedůvodná.

[30] Ve světle výše uvedeného zdejší soud shrnuje, že kasační stížnost je z části důvodná. Ohledně zjištěného skutkového stavu přetrvávají pochybnosti, v důsledku čehož nelze s jistotou učinit závěr o tom, že se stěžovatelka dopustila přestupků dle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o elektronických komunikacích. Úkolem městského soudu v dalším řízení proto bude tyto pochybnosti rozptýlit a znovu se zabývat otázkou, zda rádiové zařízení RLAN s identifikátorem MAC DC:9F:DB:48:C0:B2 (popř. další zařízení) sloužilo k vnitřnímu, či vnějšímu užití a zda bylo provozováno v souladu s čl. 2 odst. 1 písm. b) všeobecného oprávnění č. VO-R/12. Zároveň je rozhodnutí městského soudu zčásti nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz výše). Nejvyšší správní soud jej proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[31] V novém řízení též rozhodne dle § 110 odst. 3 s. ř. s. o nákladech kasačního řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 21. října 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně
senátu