



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **České Radiokomunikace, a. s.**, se sídlem Skokanská 2117/1, Praha 6, zastoupená advokátkou Mgr. Karin Konstantinovou, se sídlem Benediktská 690/7, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 6. 11. 2023, čj. ČTÚ-31 169/2023-603, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2024, čj. 6 A 6/2024-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zdali lze žádost o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů vysílačem velkého výkonu zamítnout dle § 17 odst. 11 písm. d) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (dále „zákon o elektronických komunikacích“) pro rozpor s § 7 odst. 1 nařízení vlády č. 199/2018 Sb., o Technickém plánu přechodu zemského digitálního televizního vysílání ze standardu DVB-T na standard DVB-T2 (dále jen „technický plán přechodu“).

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[2] Žalobkyně je držitelkou skupinového přidělu rádiových kmitočtů (rádiové kanály 22, 27, 28, 34, 38 a 40) pro vysílací síť 22 určenou k šíření zemského digitálního televizního vysílání ve standardu DVB-T2. Dne 8. 11. 2022 požádala za účelem provozování vysílací sítě 22 o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů rozhlasové služby v rámci rádiového kanálu 48, a to prostřednictvím vysílače velkého výkonu na stanovišti JESENÍK (dále „vysílač Jeseník“). Žalovaný zamítl žádost žalobkyně podle § 17 odst. 11 písm. d) a i) zákona o elektronických komunikacích rozhodnutím ze dne 30. 6. 2023, čj. ČTÚ-50 281/2022-613/V.vyř., tedy jednak kvůli rozporu žádosti s § 7 odst. 1 technického plánu přechodu, který umožňuje použití jiných rádiových kanálů vysílači malého výkonu, a dále z důvodu neúčelného využití rádiového kanálu 48. Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Žalobkyně brojila proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu správní žalobou.

[3] Městský soud v Praze žalobu zamítl. Spor mezi účastníky se vedl o tom, zdali může být žalobkyní požadovaný rádiový kanál 48 distribuován prostřednictvím vysílače velkého výkonu, tj. vysílačem Jeseník. Městský soud uznal, že izolovaný výklad čl. 7 odst. 5 části plánu využití rádiového spektra č. PV-P/10/05.2022-4 pro kmitočtové pásmo 470-960 MHz vydané žalovaným dne 3. 5. 2022 pod čj. ČTÚ-2830/2022-619 (dále jen „plán využití rádiového spektra“), skutečně připouští, aby byl žalobkyni za splnění určitých podmínek přidělen další rádiový kanál i pro vysílač velkého výkonu. Nicméně toto ustanovení je dle soudu nutné vykládat v souladu s § 7 odst. 1 a § 10 odst. 8 technického plánu přechodu, jakož i ve spojení s § 21 zákona o elektronických komunikacích, který žalovanému ukládá povinnost vyhlásit výběrové řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů za situace, kdy plán využití rádiového spektra omezuje počet práv k využívání rádiových kmitočtů. Zásadní je zejména § 7 odst. 1 věta druhá technického plánu přechodu: „*Pro vysílače malého výkonu mohou být za podmínek stanovených v § 10 odst. 8 použity i jiné rádiové kanály.*“ Toto ustanovení neupravuje změnu rádiových kanálů tvořících vysílací síť 22, ale přidělení nového kanálu, čehož chtěla žalobkyně docílit. Ze *Závěrečné zprávy o výsledcích realizace Strategie rozvoje zemského digitálního televizního vysílání za období 2016-2020 – přechod na standard DVB-T2* (dále „závěrečná zpráva DVB-T2“) vyplývá, že zákonodárce chtěl řešit případné lokální problémy se signálem prostřednictvím vysílačů malého výkonu. Výklad právních norem byl nepochybný, proto soud neuplatnil výkladovou metodu *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch svobody), a neshledal, že by mírnější jazykový výklad měl převážet nad teleologickým výkladem nepříznivým pro žalobkyni. Městský soud proto uzavřel, že žádost žalobkyně odporovala plánu využití rádiového spektra dle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích.

[4] Městský soud připustil, že rádiový kanál 48 by měl dle čl. 7 odst. 5 věty druhé plánu využití rádiového spektra nejdříve sloužit k zajištění rozsahu pokrytí území nebo obyvatel stávajícími držiteli skupinových přidělů v rámci vysílacích sítí 21 až 24, a teprve poté by měl být využit pro vysílací síť 25 a 26. Avšak z této skutečnosti nelze dle soudu předem dovodit, že žalovaný měl bez dalšího vyhovět žádosti žalobkyně o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů v rámci rádiového kanálu 48. Vždy je třeba posuzovat podmínky vyplývající ze zákona o elektronických komunikacích, technického plánu přechodu či plánu využití rádiového spektra, které v tomto konkrétním případě žalobkyně nesplnila.

pokračování

[5] Městský soud dodal, že žalobkyně nesplnila kritéria stanovená § 7 odst. 5 věty první plánu využití rádiového spektra. Udělení individuálního oprávnění nebylo jediným způsobem, jak v rámci lokality dosáhnout pokrytí televizním signálem na vyžadované úrovni (podmínka *potřebnosti*). K podmínce *nemožnosti* soud uvedl, že žalobkyně sice stanovila plánovací parametry vysílací sítě 22 podle plánovacích parametrů dle přílohy č. 5 technického plánu přechodu, nicméně zvolila technické parametry sítě zajišťující maximální možnou přenosovou kapacitu na úkor robustnosti sítě. Právě robustnost má však význam pro odstranění nepříznivých vlivů na příjem signálu.

[6] Městský soud se dále zabýval tím, zdali by žalobkyní požadované využití rádiového kanálu 48 bylo neúčelné dle § 17 odst. 11 písm. i) zákona o elektronických komunikacích. Uznal, že žalobkyně dostatečně konkrétně v žádosti poukázala na dlouhodobé rušení signálu v dané lokalitě, přesto však nepovažoval udělení oprávnění za účelné. Cílem zákona o elektronických komunikacích a souvisejících předpisů je zajistit dostatečné pokrytí území a obyvatel signálem za současného využití pouze nezbytné části rádiového spektra. Vysílač velkého výkonu blokuje kmitočtové spektrum na mnohem rozsáhlejšího území, než je rozloha oblasti, která je postižena nedostatečným signálem. Požadovaným provozem vysílače Jeseník ze shodné lokality a se shodnými parametry, avšak pouze s jiným rádiovým kanálem, by tedy došlo k duplicitnímu vysílání stejného obsahu na velkém území. Na tom nic nemění žalobkyní požadované omezení oprávnění na dobu 5 let, neboť nelze vyloučit případný zájem provozovatelů vysílacích sítí 21, 23 a 24, kteří mají na základě čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra stejné právo jako žalobkyně požádat o další kanál pro vysílač malého výkonu.

[7] Městský soud poukázal na výsledky šetření stížností na špatný signál, z nichž vyplynulo, že v období po ukončení přechodu na DVB-T2 byl nekvalitní příjem často způsoben nesprávným nasměrováním antény. Při přechodu došlo ke změně technických parametrů jednotlivých vysílačů a provoz v rámci jedno-frekvenční sítě (SFN) vyžadoval přesnější nastavení přijímací antény.

[8] Městský soud konečně posoudil námitku, že žalovaný nerozhodl řádně o žádosti žalobkyně o poskytnutí součinnosti dle § 10 odst. 7 technického plánu přechodu. Shrnuje, že žalobkyně ve svém podání ze dne 2. 5. 2023, nazvaném „*Vyjádření společnosti České radiokomunikace k podkladům před vydáním rozhodnutí a návrh*“, v posledním odstavci na str. 4 uvedla, že je nadále připravena jednat o možnostech úpravy jednotlivých parametrů vysílače (vč. doby platnosti budoucích vydaných individuálních oprávnění) tak, aby mohlo být její žádosti vyhověno. Žalobkyně požádala žalovaného za účelem dalšího případného upřesnění žádosti o poskytnutí nezbytné součinnosti v souladu s čl. 10 odst. 7 technického plánu přechodu, aby mohlo dojít k účelnému využití požadovaných rádiových kmitočtů při odstranění technických překážek při zajištění pokrytí území zemským digitálním vysíláním, zejména s nejmenšími možnými dopady přechodu na DVB-T2 na diváky. Městský soud nesouhlasil s žalovaným, že žalobkyně požadovala právní poradenství, nikoli poskytnutí nezbytné součinnosti dle § 10 odst. 7 technického plánu přechodu. Chybný závěr žalovaného však neměl vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobkyně totiž požadovala součinnost za účelem vydání kladného rozhodnutí o udělení individuálního oprávnění. Žalovaný nevyhověl její žádosti, a to hned ze dvou důvodů [§ 17 odst. 11 písm.

d) a i) zákona o elektronických komunikacích], čímž vypořádal i dílčí žádost o poskytnutí součinnosti. Žalovaný sice uvedl, že žalobkyni poskytne součinnost při odstraňování technických překážek v souladu s plánem využití rádiového spektra a technickým plánem přechodu. Tento příslib však učinil ve vztahu k „zajištění kmitočtů pro vysílače malého výkonu“.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítala, že čl. 7. odst. 5 plánu využití rádiového spektra (i ve spojení s ustanovením § 7 odst. 1 technického plánu přechodu) umožňuje využití rádiového kanálu 48 prostřednictvím vysílače Jeseník za účelem provozování vysílací sítě 22. Žalovaný nemohl zamítnout její žádost dle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích. Plán využití rádiového spektra je opatřením obecné povahy (§ 16 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích) a je nutné jej vykládat ve spojení s jinými příslušnými právními předpisy, zejména se zákonem o elektronických komunikacích a technickým plánem přechodu. Městský soud však při výkladu vztahu technického plánu přechodu a plánu využití rádiového spektra opomenul, že nejde o vztah dvou paralelně trvajících a stejnou materii upravujících právních předpisů, ale že technický plán přechodu byl primárně jednorázovým právním aktem upravující přechod ze standardu DVB-T na DVB-T2 (§ 1 odst. 2 technického plánu přechodu). Proces přechodu, tak jak byl upraven technickým plánem přechodu, byl již dokončen v souladu s § 11 technického plánu přechodu. Technický plán přechodu nyní již neomezuje případný další rozvoj vzniklých vysílacích sítí, je-li to přípustné podle obecné právní úpravy. Dílčí okolnost, že § 7 a 8 technického plánu přechodu umožňují využití dalších rádiových kanálů pro vysílače malého výkonu, na tomto obecném závěru nic nemění. Na standardní vysílací síť DVB-T2 se tedy aplikuje především plán využití rádiového spektra ve spojení s příslušnými ustanoveními zákona o elektronických komunikacích. Městský soud pochybil, protože čl. 7 odst. 5 větu první plánu využití rádiového spektra vyložil pomocí § 7 odst. 1 technického plánu přechodu (*a contrario*) tak, že radiový kanál 48 může být přidělen k využití pouze prostřednictvím vysílače malého výkonu. Pokud městský soud připustil, že izolovaný výklad čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra umožňuje využití rádiového kanálu 48 prostřednictvím vysílače Jeseník, zatímco výklad společně s § 7 odst. 1 technického plánu přechodu nikoli, pak se jedná o rozpor, který měl soud překlenout pomocí zásady *in dubio pro libertate* (nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 634/06). V případě pochybností o výkladu právní normy převáží mírnější jazykový výklad nad pro adresáta nepříznivým teleologickým výkladem (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155).

[10] Stěžovatelka měla za to, že splnila zákonné podmínky pro přidělení dalšího rádiového kmitočtu (kanál 48) dle čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra. Podmínka *potřebnosti* byla naplněna, protože pokrytí lokality televizním signálem na úrovni DVB-T2 bylo možné pouze skrze využití kanálu 48 vysílačem velkého výkonu. Stěžovatelka splnila také podmínku *nemožnosti* zajistit požadovaný rozsah pokrytí vysílací sítě 22, protože nastavila parametry sítě v souladu s přílohou č. 5 technického plánu přechodu a toto opatření nevyřešilo problém s příjmem signálu při teplotních inverzích.

pokračování

[11] Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, že by udělení oprávnění k využívání rádiového kmitočtu 48 vedlo k jeho neúčelnému využívání ve smyslu § 17 odst. 11 písm. i) zákona o elektronických komunikacích. S ohledem na znemožnění stabilního a bezproblémového příjmu televizního signálu z vysílače stávající jedno-frekvenční sítě nelze hovořit o duplicitě televizního vysílání.

[12] Stěžovatelka konečně zpochybňovala právní názor, že její žádost o poskytnutí součinnosti dle § 10 odst. 7 technického plánu přechodu byla fakticky vypořádána rozhodnutím o zamítnutí žádosti o vydání individuálního oprávnění. Tímto rozhodnutím byla zpravena o tom, že požadovaný radiový kanál 48 nemůže být využíván vysílačem velkého výkonu bez ohledu na jeho další parametry, a že stávající potíže s příjmem signálu lze řešit pomocí vysílačů malého výkonu. Jde o nepřipustné zjednodušení postupu při řešení žádosti o poskytnutí součinnosti, které zcela vyprazdňuje institut žádosti o součinnost dle § 10 odst. 7 technického plánu přechodu. Žalovaný měl žádost stěžovatelky řádně vypořádat ve výrokové části rozhodnutí o rozkladu dle § 68 odst. 2 správního řádu, nikoli pouze v odůvodnění rozhodnutí.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti podotkl, že stěžovatelka v kasační stížnosti z větší části pouze zopakovala svou žalobní argumentaci. Uvedl, že technický plán přechodu je nadále účinným právním předpisem. Ustanovení § 11 technického plánu přechodu stanoví pouze termíny nejpozdějšího možného ukončení vysílání ve formátu DVB-T a zahájení vysílání ve formátu DVB-T2; nevyplývá z něj, že by § 7 technického plánu přechodu po uvedených datech pozbýval účinnost.

[14] Dle žalovaného neupravuje § 7 odst. 1 technického plánu přechodu výhradně skupinové přidělení rádiových kanálů. První věta daného ustanovení obsahuje výčet kanálů tvořících síť 22, zatímco druhá věta stanoví, že pro vysílače malého výkonu mohou být za podmínek stanovených v § 10 odst. 8 použity i jiné rádiové kanály. Žalovaný dodal, že mezi § 7 odst. 1 technického plánu přechodu a čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra neexistuje rozpor. Skutečnost, že předpis vyšší právní síly (technický plán přechodu) stanoví určité omezení a s ním provázaný předpis nižší právní síly (plán využití rádiového spektra) takové omezení nestanoví, nezakládá vzájemný rozpor. Za této situace je nutné obě pravidla vyložit souladně a aplikovat dané omezení. I kdyby se však o rozpor jednalo, převážil by předpis vyšší právní síly. Zásada *in dubio pro libertate* nemůže popřít hierarchii právních předpisů.

[15] Žalovaný poznamenal, že účelnost využití rádiového kanálu 48 je nutné posuzovat objektivně, nikoli pouze z hlediska zájmů stěžovatelky. Závěrečná zpráva DVB-T2 výslovně počítá s tím, že lokální nedostatky v pokrytí budou řešeny pomocí vysílačů malého výkonu.

[16] Žalovaný uzavřel, že z žádosti o poskytnutí součinnosti nebylo zřejmé, jakou technickou překážku měla součinnost vyřešit. Stěžovatelčina žádost byla navíc zamítnuta kvůli právní a nikoli technické překážce. Žádost o součinnost byla proto vypořádána vydáním zamítavých rozhodnutí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[18] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Kasačnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem (rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2020, čj. 7 Afs 251/2020-29). Předmětem přezkumu může být toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Z tohoto hlediska kasační námitky, které v podstatě jen opakuji žalobní tvrzení a alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[19] Stěžovatelka namítala, že rádiový kanál 48 měl nejdříve sloužit k zajištění požadovaného rozsahu pokrytí území nebo obyvatel stávajícími držiteli skupinových přidělů v rámci vysílacích sítí 21 až 24, a teprve poté měl být využit pro vysílací síť 25 a 26. Jednalo se o pouhé zopakování části 4.21 až 4.23 žaloby. Stěžovatelka se nijak nevymezila vůči právnímu názoru městského soudu, který se sice ztotožnil s její argumentací ohledně využití rádiového kanálu 48 předně pro účely vysílacích sítí 21 až 24, ale vzápětí dodal, že to samo o sobě nezaručuje vyhovění žádosti. Vždy je totiž nutné posuzovat splnění podmínek vyplývajících ze zákona o elektronických komunikacích, technického plánu přechodu a plánu využití rádiového spektra, a stěžovatelka tyto podmínky nesplnila. Kasační námitka tedy nesměřovala vůči rozsudku městského soudu, proto není přípustná.

[20] Stěžovatelka byla přesvědčena, že by rádiový kanál 48 využila účelně, pročez žalovaný nemohl její žádost zamítnout dle § 17 odst. 11 písm. i) zákona o elektronických komunikacích. Sekundární rádiový kmitočet by totiž zajistil bezproblémovou dostupnost televizního signálu na rozsáhlém území v době teplotních inverzí. Tvrdila, že přesnější nastavení antén nemá žádný pozitivní vliv na případy degradace televizního signálu v důsledku teplotních inverzí. Dodala, že požadovala využití rádiového kanálu 48 pouze na 5 let. Šlo o téměř doslovné zopakování bodů 5.7 až 5.9 žaloby, bez jakékoli reakce na právní názor městského soudu, že k řešení místních obtíží s příjmem signálu nelze využít vysílač velkého výkonu, který by blokoval kmitočet na mnohem rozsáhlejší území, než je zapotřebí. Městský soud připustil udělení nového rádiového kanálu, avšak pouze pro použití vysílačem malého výkonu. Stěžovatelka nicméně setrvala na své žalobní argumentaci o nevhodnosti řešení obtíží s příjmem signálu pomocí vysílače malého výkonu využívajícího stejnou frekvenci. Nezohlednila, že městský soud posuzoval účelnost s ohledem na výkonnost vysílače využívajícího nový rádiový kanál, nikoli ve vztahu k vysílači využívajícímu stejnou frekvenci. Stěžovatelka se vymezila pouze vůči závěrům městského soudu ohledně nasměrování antén a navrhované délky využití rádiového kanálu 48, tj. polemizovala toliko s dílčí argumentací, nikoli s nosnými důvody rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které se týkaly neúčelnosti využití nového rádiového kanálu prostřednictvím vysílače velkého výkonu. Kasační námitka proto není přípustná (obdobně usnesení NSS ze dne 21. 11. 2007, čj. 8 As 52/2006-74).

[21] Zbývající kasační námitky jsou přípustné, protože směřují proti závěrům městského soudu.

pokračování

[22] Mezi účastníky bylo sporné, zdali lze podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích zamítnout žádost o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů vysílačem velkého výkonu pro rozpor s § 7 odst. 1 technického plánu přechodu.

[23] Podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích *žalovaný neudělí oprávnění k využívání rádiových kmitočtů, jestliže využívání požadovaných rádiových kmitočtů neumožňuje plán přidělení kmitočtových pásem (národní kmitočtová tabulka) nebo plán využití rádiového spektra; to neplatí v případě využívání rádiových kmitočtů pro experimentální účely podle § 19b.*

[24] Stěžovatelka obdržela pro provozování vysílací sítě 22 skupinové přidělení rádiových kanálů 22, 27, 28, 34, 38 a 40. Podle čl. 7 odst. 4 věty první plánu využití rádiového spektra *je počet práv pro účely celoplošného vysílání omezen, uděleny byly čtyři přiděly rádiových kmitočtů pro sítě určené k poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací ve standardu DVB-T2.* Podle čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra platí, *že další rádiové kanály potřebné pro zajištění požadovaného rozsahu pokrytí území nebo obyvatel sítěmi popsány v odstavci 4, který nelze řešit opatřeními v rámci jednotlivých skupinových přidělení, přiděluje Úřad na základě odůvodněné žádosti o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů a na základě úspěšné koordinace. Do doby, než bude zajištěn požadovaný rozsah pokrytí území nebo obyvatel sítěmi popsány v odstavci 4 a než bude rozhodnuto o dalším využití pásma rozhlasovou službou po roce 2030, nebudou udělovány přiděly a vydávána individuální oprávnění na rádiové kanály pro další sítě pro účely celoplošného vysílání.*

[25] Ustanovení čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra se týká situace, kdy je nutné za účelem pokrytí území nebo obyvatel celoplošnými sítěmi využít i další rádiové kanály nad rámec skupinových přidělení, tj. souboru rádiových kanálů přidělených provozovateli vysílací sítě k zajištění jejího provozu. Žalovaný vydává plán využití rádiového spektra jako opatření obecné povahy (§ 16 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích). Jde o tzv. smíšený správní akt (stojící na pomezí rozhodnutí a právního předpisu). Opatření obecné povahy se stejně jako správní rozhodnutí týká určité věci (stanovení technických parametrů a podmínek využití rádiového spektra v pásmu od 470 MHz do 960 MHz radiokomunikačními službami), zatímco právnímu předpisu se podobá relativně neurčitým okruhem adresátů. Podobnost s právním předpisem znamená, že se výklad opatření obecné povahy řídí obdobnými výkladovými metodami jako výklad právního předpisu. Ze znění čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra nevyplývá, že by udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů mělo záviset na míře výkonnosti vysílače. Jazykový výklad však představuje pouze prvotní přiblížení se obsahu čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra.

[26] Opatření obecné povahy je nutné dle zásady zákonnosti (§ 2 odst. 1 správního řádu) dále vykládat tak, aby odpovídalo ústavnímu pořádku, zákonné a podzákonné právní úpravě (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014 – 36, bod 29).

[27] Podzákonnou právní úpravou je § 7 odst. 1 technického plánu přechodu (nařízení vlády), který upravuje vysílací síť 22 provozovanou stěžovatelkou. Dle tohoto ustanovení

platí, že *finální vysílací síť 22 pro šíření zemského digitálního televizního vysílání ve standardu DVB-T2 je tvořena rádiovými kanály 22, 27, 28, 34, 38 a 40. Pro vysílače malého výkonu mohou být za podmínek stanovených v § 10 odst. 8 použity i jiné rádiové kanály.* Jde o provedení § 17 zákona o elektronických komunikacích, jenž stanoví podmínky pro udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů. Stěžovatelka namítala, že § 7 odst. 1 technického plánu přechodu je obsoletní, a zpochybňovala jeho výklad provedený městským soudem.

[28] Kasační soud uvádí, že technický plán přechodu není „jednorázovým“ právním předpisem, který se již neuplatní, neboť upravuje toliko přechod z vysílacího standardu DVB-T na standard DVB-T2, jak tvrdila stěžovatelka. Ustanovení § 1 odst. 2 technického plánu přechodu uvádí, že *se toto nařízení vztahuje na zemské digitální televizní vysílání šířené ve vysílacích sítích uvedených v přílohách č. 1 až 4 k tomuto nařízení a upravuje proces přechodu zemského digitálního televizního vysílání ze standardu DVB-T na standard DVB-T2 za účelem uvolnění rádiových kmitočtů v kmitočtovém pásmu 694-790 MHz.* Předmětem úpravy technického plánu přechodu je tedy nejen proces přechodu na vyšší standard zemského digitálního televizního vysílání, ale také samotné zemské digitální televizní vysílání šířené ve vysílacích sítích uvedených v přílohách č. 1 až 4, tj. též pomocí sítě 22 provozované stěžovatelkou (viz příloha č. 2 technického plánu přechodu). Skutečnost, že přechod na vysílání DVB-T2 byl již dokončen v souladu s termíny dle § 11 technického plánu přechodu, nemá vliv na použitelnost § 7 odst. 1 technického plánu přechodu, který se přechodu bezprostředně netýká. Věta první § 7 odst. 1 technického plánu přechodu vymezuje rádiové kanály tvořící vysílací síť 22 a druhá věta stanovuje podmínky, za kterých mohou být pro vysílače malého výkonu použity jiné kanály. Ustanovení § 7 odst. 1 technického plánu přechodu proto není obsoletní v důsledku dokončení přechodu na vyšší standard vysílání.

[29] Ustanovení § 7 odst. 1 technického plánu přechodu se skládá ze dvou vět. Z principu právní jistoty vyplývá, že souslednost jednotlivých vět v odstavci není nahodilá, ale značí jejich obsahovou návaznost. Druhou větu § 7 odst. 1 technického plánu přechodu je proto nutné vykládat v návaznosti na větu první tak, že k šíření zemského digitálního televizního vysílání ve standardu DVB-T2 prostřednictvím vysílačů malého výkonu mohou být použity jiné rádiové kanály než kanály 22, 27, 28, 34, 38 a 40, a to za podmínek stanovených v § 10 odst. 8 technického plánu přechodu. Připouští-li systematický výklad § 7 odst. 1 technického plánu přechodu použití jiných rádiových kanálů k šíření digitálního televizního vysílání skrze vysílače malého výkonu, pak výkladem opaku (*a contrario*) vylučuje použití jiných rádiových kanálů k témuž účelu vysílači velkého výkonu. Tento výklad šetří zájem na účelném využívání rádiových kmitočtů [§ 5 odst. 1 písm. c) zákona o elektronických komunikacích], neboť umožňuje řešit místní obtíže s příjmem televizního signálu pomocí vysílačů malého výkonu, které nezabírají daný kmitočť na rozsáhlejším území, než je potřeba, a umožní dalším provozovatelům vysílacích sítí tento kmitočť využívat v jiných lokalitách.

[30] Ostatně závěrečná zpráva DVB-T2 Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 20. 9. 2021, která informuje o úspěšném dokončení procesu přechodu zemského digitálního televizního vysílání ze standardu DVB-T na DVB-T2 podle technického plánu přechodu, zmiňuje na str. 9 a 12 stejné problémy s příjmem signálu jako stěžovatelka (znehodnocení signálu odrazy ve velkých jedno-frekvenčních sítích a při inverzích) a navrhuje jejich řešení právě pomocí vysílačů s výkonem do 1 kW.

pokračování

[31] Výklad čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra, který zastává stěžovatelka, nepředstavuje srovnatelně přesvědčivou výkladovou alternativu, kterou by bylo možné upřednostnit podle principu *in dubio pro libertate* před jazykovým výkladem kombinovaným se systematickým výkladem šetřícím princip zákonnosti výkonu veřejné správy dle § 2 odst. 1 správního řádu. Právní názor rozšířeného senátu NSS vyjádřený v rozsudku ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, o upřednostnění jazykového a systematického výkladu před výkladem teleologickým, se neuplatní. Rozšířený senát v bodě 64 rozsudku podotkl, „že ne každá interpretační nejjasnost povede v daňovém právu k výkladu výhodnému pro soukromou osobu; bude tomu tak pouze tehdy, budou-li proti sobě stát srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy. Srovnatelně přesvědčivé jsou výkladové alternativy, tehdy, není-li žádná z nich zjevně a jednoznačně přesvědčivější než alternativy ostatní; nestačí tedy, že určitá alternativa je o něco přesvědčivější než jiná (jiné).“ Ve stávající věci však proti sobě nestojí srovnatelně přesvědčivé výkladové varianty, neboť stěžovatelčin výklad nebere v potaz § 7 odst. 1 technického plánu přechodu. Rozšířený senát navíc upřednostnil jazykový a systematický výklad před výkladem teleologickým. Právě výsledek jazykového a systematického výkladu však popírá stěžovatelčino přesvědčení, že vysílač velkého výkonu může využívat nový rádiový kanál.

[32] Tvrzení stěžovatelky, že § 7 odst. 1 technického plánu přechodu se týká výhradně změny skupinového přidělení rádiových kanálů pro vysílací síť 22, nemá oporu v jeho znění. Druhá věta § 7 odst. 1 technického plánu přechodu sice odkazuje na § 10 odst. 8 technického plánu přechodu, dle kterého *žalovaný změnil rádiové kanály stanovené v přílohách č. 1 až 4 k technickému plánu přechodu pro vysílače malého výkonu v závislosti na technických možnostech vysílacích sítí na základě úspěšné kmitočtové koordinace a odůvodněné žádosti operátora příslušné vysílací sítě o změnu stanoveného rádiového kanálu*. Ustanovení § 7 odst. 1 technického plánu přechodu se však liší od § 10 odst. 8 technického plánu přechodu tím, že neupravuje nahrazení rádiového kanálu jiným rádiovým kanálem v rámci téhož skupinového přidělení (změnu rádiového kanálu), nýbrž přidělení nového rádiového kanálu nad rámec stávajícího skupinového přidělení. Cílem odkazu na § 10 odst. 8 technického plánu přechodu není popřít provázanost první a druhé věty § 7 odst. 1 technického plánu přechodu, které se o změně rádiového kanálu vůbec nezmiňují, a vytvořit tak duplicitní právní úpravu změny rádiových kanálů pro vysílače malého výkonu (§ 7 odst. 1 věta druhá a § 10 odst. 8 technického plánu přechodu), ale stanovit pro použití jiných rádiových kanálů nad rámec skupinového přidělení stejné podmínky jako pro jejich změnu v rámci skupinového přidělení.

[33] Na výsledku interpretace nic nemění výtky stěžovatelky, že výklad čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra společně s § 7 odst. 1 technického plánu přechodu je pro ni překvapivý, protože s ní žalovaný tento výklad nekonzultoval při přípravě plánu využití rádiového spektra dle § 130 zákona o elektronických komunikacích. Účel konzultace návrhu opatření obecné povahy s dotčenými subjekty spočívá v získání připomínek, stanovisek a názorů dotčených subjektů k návrhu opatření (viz poslední věta § 130 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích). Žalovaný tedy nebyl povinen se stěžovatelkou předem individuálně konzultovat, jaká je její představa výkladu plánu využití rádiového spektra a zda se neliší od výkladu zastávaného žalovaným.

[34] Nejvyšší správní soud shrnuje, že čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra je nezbytné vykládat v souladu s § 7 odst. 1 technického plánu přechodu tak, že individuální oprávnění k využívání rádiových kanálů netvořících vysílací síť 22 lze udělit pouze pro vysílače malého výkonu. Stěžovatelka chtěla rádiový kanál 48 využívat pomocí vysílače Jeseník, tj. vysílače velkého výkonu, což neumožňoval plán využití rádiového spektra. Již jen z tohoto důvodu nemohla být její žádost úspěšná. Soud proto dále nezkoumal, zda by stěžovatelka případně hypoteticky splnila další podmínky (potřebnost a nemožnost) pro udělení individuálního oprávnění dle čl. 7 odst. 5 věty první plánu využití rádiového spektra. I kdyby totiž stěžovatelka obě podmínky splnila, žalovaný by její žádosti nemohl vyhovět, neboť se týkala vysílače velkého výkonu. Na právním posouzení sporné otázky by se tak nic nezměnilo.

[35] Městský soud tedy správně shledal důvod pro neudělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů dle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích spočívající v tom, že stěžovatelka v rozporu s čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra a § 7 odst. 1 technického plánu přechodu požadovala oprávnění k využívání rádiového kanálu 48 prostřednictvím vysílače velkého výkonu. Kasační námitka proto není důvodná.

[36] Konečně stěžovatelka namítala, že žalovaný nerozhodl o její žádosti o poskytnutí součinnosti dle § 10 odst. 7 technického plánu přechodu samostatným výrokem ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu.

[37] Podle § 68 odst. 2 věty první správního řádu *se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1.*

[38] Podle § 10 odst. 7 technického plánu přechodu platí, že *pokud operátor vysílací sítě nemůže v dotčené územní oblasti pro technické překážky zajistit pokrytí území zemským digitálním televizním vysíláním v rozsahu stanoveném tímto nařízením, a to ani postupem podle odstavců 4 a 5, neprodleně o tom informuje příslušné provozovatele vysílání a Úřad. Při odstraňování technických překážek zajištění pokrytí území zemským digitálním televizním vysíláním podle věty první poskytne Úřad operátorovi vysílací sítě na jeho žádost nezbytnou součinnost.*

[39] Z věty druhé § 10 odst. 7 technického plánu přechodu vyplývá, že žalovaný poskytne operátorovi vysílací sítě součinnost nezbytnou k odstranění technických překážek. Zjevně jde o poskytování faktické součinnosti v podobě konzultací či koordinace přípustného využívání kmitočtového spektra. Podáním žádosti o součinnost tedy nedochází k zahájení správního řízení ve smyslu § 9 správního řádu, na jehož konci by žalovaný rozhodl výrokem o poskytnutí či neposkytnutí součinnosti. Buď nezbytnou součinnost poskytne, nebo nikoli. Jde pouze o jeho faktickou, neformalizovanou činnost. Stěžovatelka sice požádala o součinnost v rámci řízení o žádosti o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiového kanálu 48, to ale nic nemění na povaze této součinnosti. Poskytnutí nezbytné součinnosti nebylo předmětem tohoto řízení, a proto nemá svůj odraz ve výrokové části rozhodnutí žalovaného o individuálním oprávnění dle § 68 odst. 2 věty první správního řádu. Nejvyšší správní soud proto koriguje právní názor městského soudu, že žalovaný vypořádal

pokračování

žádost o nezbytnou součinnost zamítavým výrokem rozhodnutí o individuálním oprávnění. Ačkoli městský soud posoudil právní otázku odlišně od kasačního soudu, dospěl ke správnému závěru, že žalovaný nebyl povinen rozhodnout o žádosti stěžovatelky o nezbytnou součinnost samostatným výrokem. Kasační námitka tak není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[41] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 20. března 2025

Petr Mikeš
předseda senátu