



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Jana Kratochvíla a soudkyně Jitky Zavřelové ve věci žalobkyně: **Czech Digital Group, a.s.**, se sídlem Skokanská 2117/1, Praha 6, zastoupená Mgr. Karin Konstantinovou, advokátkou se sídlem Benediktská 690/7, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 11. 2023, čj. ČTÚ-31 167/2023-603, a ze dne 15. 11. 2023, čj. ČTÚ-31 990/2023-603 a čj. ČTÚ-31 989/2023-603, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2025, čj. 5 A 3/2024-76,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Projednávaná věc se týká Nejvyšším správním soudem již v minulosti řešené otázky, zda je využití dalšího kmitočtového pásma v rámci stávající vysílací sítě podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, umožněno jen pro vysílače malého výkonu, nebo i prostřednictvím vysílačů velkého výkonu (rozsudky NSS ze dne 20. 3. 2025, čj. 7 As 291/2024-48, čj. 7 As 292/2024-48 a čj. 8 As 242/2024-49). V projednávané věci došlo

ke vztažení závěrů citované judikatury, vyslovených dříve k Vysílací síti 22, rovněž na Vysílací síť 23.

[2] Žalovaný třemi samostatnými rozhodnutími ze dne 30. 6. 2023 zamítl žádost žalobkyně o udělení individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů rozhlasové služby pro účely provozování Vysílací sítě 23 vysílači velkého výkonu na stanovištích SUŠICE 32. kanál, JESENÍK 36. kanál a PLZEŇ 24. kanál. Dospěl k závěru, že počet práv k využívání rádiových kmitočtů je omezen, a rádiové kanály tak mohou být využívány pouze držitelem přidělu, na základě proběhlého výběrového řízení. Žalobkyně držitelkou přidělu rádiových kmitočtů pro skupinové přidělení rádiových kanálů 24, 32 a 36 není. Provozem vysílačů PLZEŇ, SUŠICE a JESENÍK ze shodné lokality a se shodnými parametry pouze s jiným rádiovým kanálem by navíc došlo k duplicitnímu vysílání stejného obsahu na velkém území a znemožnění využití shodného rádiového kanálu v sousedních skupinových přidělech. Takové využití rádiového kanálu je přitom s ohledem na nekonkrétní tvrzení žalobkyně ohledně velikosti špatným signálem zasažených lokalit neúčelné.

[3] Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu rozhodnutími ze dne 9. 11. 2023 a 15. 11. 2023 zamítl rozklady žalobkyně a prvostupňová rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti každému z napadených rozhodnutí podala žalobkyně samostatnou a obsahově stejnou žalobu k Městskému soudu v Praze, který je spojil ke společnému projednání. Ve věci samé následně všechny žaloby zamítl. Uvedl, že totožnými otázkami, s identickým skutkovým i právním základem jako v nyní posuzované věci, se již v minulosti zabývaly správní soudy, včetně Nejvyššího správního soudu. Na základě dosavadní judikatury (rozsudky NSS čj. 7 As 291/2024-48, čj. 7 As 292/2024-48 a čj. 8 As 242/2024-49) tak dospěl k závěru, že udělení oprávnění pro využití (přidání) dalšího kmitočtového pásma v rámci stávající vysílací sítě je umožněno toliko pro vysílače malého výkonu; nikoli vysílače velkého výkonu, jak se toho dovolávala žalobkyně.

[5] Městský soud především nepřisvědčil žalobkyni, že z čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra č. PV-P/10/05.2022-4 pro kmitočtové pásmo 470-960 MHz, jenž byl žalovaným vydán dne 3. 5. 2022 pod č.j. ČTÚ-2830/2022-619 (dále jen „plán využití rádiového spektra“) plyne, že je oprávněna žádat o oprávnění k využití dalších rádiových kmitočtů v rámci stávající Vysílací sítě 23, tedy prostřednictvím vysílačů velkého výkonu. Tuto vysílací síť upravuje § 8 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“), jenž je třeba na základě systematického výkladu chápat tak, že připouští použití jiných rádiových kanálů k šíření digitálního televizního vysílání skrze vysílače malého výkonu. Tím *ale a contrario* vylučuje použití jiných rádiových kanálů k témuž účelu vysílači velkého výkonu. Takový výkon šetří zájem na účelném využívání rádiových kmitočtů, zásadu zákonnosti a odpovídá smyslu a účelu právní úpravy; podpořen je rovněž Závěrečnou zprávou o výsledcích realizace Strategie rozvoje zemského digitálního televizního vysílání za období 2016-2020 – přechod na standard DVB-T2. Výklad čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra zastávaný žalobkyní proto považoval městský soud za izolovaný, nerespektující § 8 odst. 1 technického plánu přechodu. Nejde tedy o srovnatelně přesvědčivou výkladovou alternativu, kterou by bylo možné upřednostnit ve

pokračování

smyslu principu *in dubio pro libertate* před jazykovým výkladem kombinovaným s výkladem systematickým.

[6] Jelikož již z tohoto důvodu nemohly být žaloby úspěšné, nezabýval se městský soud souvisejícími námitkami žalobkyně, konkrétně zda splnila podmínku potřebnosti a nemožnosti pro udělení individuálního oprávnění podle § 7 odst. 5 věty první plánu využití rádiového spektra. Ze stejného důvodu nepřezkoumal ani námitku nesprávného posouzení účelnosti udělení individuálního oprávnění pro žalobkyní požadované kmitočtové frekvence pro Vysílací síť 23.

[7] Městský soud neshledal důvodnými ani zbylé žalobní námitky. Napadená rozhodnutí Předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu jsou přezkoumatelná. Žalovaný nepochybil ani tím, že o žádosti žalobkyně o součinnost nerozhodl v rámci výrokové části rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti vznáší kasační námitky, které se týkají:

- a) přezkoumatelnosti napadeného rozsudku (městský soud nevypořádal námitky týkající se splnění podmínek potřebnosti a nemožnosti pro udělení individuálního oprávnění a neúčelnosti využití rádiových kmitočtů);
- b) přezkoumatelnosti napadených správních rozhodnutí;
- c) posouzení rozporu § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích s článkem 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra (městský soud přijal nesprávný výklad těchto ustanovení; nesprávně vyhodnotil výkladovou alternativu stěžovatelky jako nesrovnatelnou s jím přijatým výkladem; podle stěžovatelky je nutné uplatnit princip *in dubio pro libertate*);
- d) posouzení účelnosti udělení individuálních oprávnění pro stěžovatelkou požadované kmitočtové frekvence;
- e) vady spočívající v absenci rozhodnutí o žádosti stěžovatelky o poskytnutí součinnosti.

[9] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Rozsudek městského soudu byl řádně odůvodněn a odpovídá závěrům dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost je navíc z většiny pouze opakováním argumentů uplatněných již v žalobě. Jedinou novou námitkou je nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu. Ani tato kasační námitka však není podle názoru žalovaného důvodná. Městský soud všechny žalobní námitky vypořádal, resp. srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů se jimi nebude zabývat.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přisvědčil žalovanému, že některé kasační námitky stěžovatelky pouze opakují totožnou argumentaci uplatněnou již v žalobě, aniž by adresně reagovaly na konkrétní odůvodnění městského soudu, kterým tyto námitky již jednou vyvrátil.

[11] Z judikatury správních soudů plyne, že stěžovatel zásadně musí reagovat na argumentaci krajského soudu (resp. městského soudu) a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl již v žalobě, aniž jakkoliv reflektuje argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal vlastní svébytnou argumentací a jejich zopakování nemůže obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS z 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, z 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43, nebo ze 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36). Za této situace, tj. bez bližší kasační argumentace, není úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatele domýšlet, proč má za to, že jsou závěry krajského soudu chybné. Takové kasační námitky proto nelze projednat, neboť nesměřují proti rozhodovacím důvodům krajského soudu. Jsou tak nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírají o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Nejedná se totiž pouze o setrvání na jiném názoru, ale o nereagování na konkrétní svébytnou argumentaci krajského soudu, proti které původní již vyvrácená námitka stěžovatele nemůže obstát.

[12] Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud vyhodnotil většinu kasačních námitek jako nepřipustných. Převážná část z celkem 18 stran kasační stížnosti obsahuje doslova stejnou argumentaci, kterou stěžovatelka uplatnila již ve svých žalobách. Změny oproti textu žalob jsou až na dvě níže uvedené výjimky pouze formální, spočívající ve spojení či rozdělení původních odstavců, stručné rekapitulaci závěrů městského soudu, vyjádření obecného nesouhlasu s nimi a uvození totožných pasáží z žaloby slovy „jak stěžovatelka uvedla již ve správních žalobách“, „stěžovatelka opětovně připomíná, že“, nebo „stěžovatelka opětovně zdůrazňuje, že“. Nijak však nereaguje na podrobnou argumentaci městského soudu, proč ty stejné námitky neshledal důvodné, resp. z jakých důvodů se jimi nepovažuje za nutné zabývat (body 12 až 39 napadeného rozsudku). Takové kasační námitky tudíž nejsou přípustné, neboť nereagují na svébytnou argumentaci krajského soudu, která tuto argumentaci stěžovatelky již jednou vyvrátila.

[13] Tento závěr o nepřipustnosti kasačních námitek se týká namítané *nepřezkoumatelnosti napadených správních rozhodnutí* [bod [8] písm. b) výše], tak i věcné argumentace týkající se *účelnosti udělení individuálních oprávnění* [bod [8] písm. d) výše], *absenci rozhodnutí o žádosti o poskytnutí součinnosti* [bod [8] písm. e) výše] a obecně též *posouzení otázky rozporu s plánem využití rádiového spektra* [bod [8] písm. c) výše]. Ve všech těchto případech představuje kasační argumentace v zásadě jen kopii žalob, aniž by stěžovatelka reagovala a konkrétním způsobem zpochybňovala svébytnou argumentaci městského soudu.

[14] Jedinými přípustnými kasačními námitkami je nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu [bod [8] písm. a) výše] a námitka, podle níž žalobkyní prosazovaný výklad otázky využití dalšího kmitočtového pásma představuje srovnatelnou výkladovou alternativu, která umožňuje uplatnit princip *in dubio pro libertate* [shrnuť v bodě [8] písm. c) výše]. V těchto případech stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí argumentaci, kterou reaguje na konkrétní závěry městského soudu. Tyto kasační námitky proto Nejvyšší správní soud přezkoumal.

pokračování

[15] Napadený rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal městský soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech a z jakých důvodů dospěl k dosaženým závěrům. Vypořádání jádra vznesené argumentace odpovídá požadavkům ustálené judikatury (např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 94/2007 107, ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74).

[16] Stěžovatelka dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu, že městský soud (věcně) nevypořádal její námitky týkající se splnění podmínek potřebnosti a nemožnosti pro udělení individuálního oprávnění a neúčelnosti využití rádiových kmitočtů. Městský soud nicméně v bodech 30. a 33. napadeného rozsudku srozumitelně vysvětlil, že věcné posouzení těchto námitek by bylo s ohledem na nedůvodnost klíčové žalobní argumentace nadbytečné. I pokud by stěžovatelka splnila podmínky potřebnosti a nemožnosti, nebylo by možné jejím žádostem vyhovět, neboť se týkaly vysílačů velkého rozsahu (bod 33 napadeného rozsudku). Takový postup je v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, který obdobné námitky rovněž vyhodnotil jako nadbytečné (rozsudky čj. 8 As 242/2024-49, bod 34, čj. 7 As 291/2024-48, bod 31, a čj. 7 As 292/2024-48, bod 31). Posouzení namítané neúčelnosti využití rádiových kmitočtů poté městský soud považoval za nadbytečné, jelikož žalovaný vystavěl svá rozhodnutí také na důvodu, který samostatně ob stojí, konkrétně neudělení licence podle § 17 odst. 11 písm. d) zákona o elektronických komunikacích (bod 33 napadeného rozsudku). Nejedná se tedy o opomenutí klíčové žalobní námitky, která by měla za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[17] Nejvyšší správní soud doplňuje, že nepřezkoumatelností netrpí ani žádné ze tří žalobami napadených rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu. Ze všech těchto správních rozhodnutí je zřejmé, na základě jakých skutečností a důvodů dospěl předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu k jím dosaženým závěrům.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani druhou přípustnou kasační námitku, tedy že výklad čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra, prosazovaný stěžovatelkou, představuje srovnatelnou výkladovou alternativu, kterou je v případě pochybností nutné upřednostnit.

[19] Podle čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra *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 síť pro účely celoplošného vysílání.*

[20] Stěžovatelka prosazuje takový výklad čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra, který umožňuje udělení oprávnění pro využití (přidání) dalšího kmitočtového pásma v rámci stávající vysílací sítě 23 nejen pro vysílače malého výkonu, ale též pro vysílače velkého výkonu. Naopak městský soud v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu

(čj. 7 As 291/2024-48, čj. 7 As 292/2024-48 a čj. 8 As 242/2024-49), přijal výklad, podle kterého oprávnění pro využití (přidání) dalšího kmitočtového pásma v rámci stávající vysílací sítě 23 je umožněno jen pro vysílače malého výkonu.

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že výklad zastávaný stěžovatelkou nelze považovat za srovnatelně přesvědčivou výkladovou alternativu, u které by mohlo připadat v úvahu využití principu *in dubio pro libertate*. Stěžovatelka totiž v zásadě spoléhá pouze na to, že její výklad není zněním čl. 7 odst. 5 plánu využití rádiového spektra vyloučen. Jazykový výklad nicméně představuje pouze prvotní přiblížení se obsahu vykládaného ustanovení (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97, N 163/9 SbNU 399; č. 30/1998 Sb.). Stěžovatelka nijak nezohledňuje další v úvahu přicházející výkladové metody, kterými se městský soud (a předtím Nejvyšší správní soud, byť ve vztahu k Vysílací síti 22) věnoval a na základě kterých dospěl k závěru, že využití (přidání) dalšího kmitočtového pásma v rámci stávající vysílací sítě je umožněno jen pro vysílače malého výkonu (body 21 až 25 napadeného rozsudku městského soudu; rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2025, čj. 8 As 242/2024, body 25 až 30).

[22] Nejvyšší správní soud proto opakovaně zdůrazňuje, že plán na využití rádiového spektra jakožto opatření obecné povahy je nutné vykládat tak, aby odpovídalo ústavnímu pořádku, zákonné i podzákonné právní úpravě (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, bod 29).

[23] Pro nyní posuzovanou otázku je klíčové, že stěžovatelkou provozovaná Vysílací síť 23 je na podzákonné úrovni upravena v § 8 odst. 1 technického plánu přechodu. Podle tohoto ustanovení, které představuje provedení § 17 zákona o elektronických komunikacích, stanovujícího podmínky pro udělení individuálního oprávnění k využívání radiových kmitočtů, platí, že *[f]inální Vysílací síť 23 pro šíření zemského digitálního televizního vysílání ve standardu DVB-T2 je tvořena rádiovými kanály 22, 23, 31, 33, 34 a 35. Pro vysílače malého výkonu mohou být za podmínek stanovených v § 10 odst. 8 použity jiné radiové kanály.*

[24] Jak Nejvyšší správní soud již vysvětlil ve vztahu k obsahově obdobnému § 7 odst. 1 technického plánu přechodu, upravujícímu Vysílací síť 22 (rozsudek ze dne 20. 3. 2025, čj. 8 As 242/2024, bod 29; potvrzeno rovněž v rozsudcích ze dne 20. 3. 2025, čj. 7 As 291/2024-48, bodě 28, a čj. 7 As 292/2024-48, bodě 28), souslednost uvedených dvou vět není nahodilá, ale značí jejich obsahovou návaznost. Druhou větu § 8 odst. 1 technického plánu přechodu je proto nutné vykládat v návaznosti na větu první tak, že k šíření zemského digitálního vysílání ve standardu DVB-T2 prostřednictvím vysílačů malého výkonu mohou být použity jiné radiové kanály než 22, 23, 31, 33, 34 a 35, a to za podmínek stanovených v § 10 odst. 8 technického plánu přechodu. Připouští-li systematický výklad § 8 odst. 1 technického plánu přechodu použití jiných radiových kanálů k šíření digitálního televizního vysílání skrze vysílače malého výkonu, pak výkladem opaku (*a contrario*) vylučuje použití jiných radiových kanálů k témuž účelu vysílači velkého výkonu. Tento výklad navíc šetří zájem na účelném využívání radiových 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 rozsáhlejších územích, než je potřeba. Tím umožní dalším provozovatelům vysílacích sítí tento kmitočť využívat v jiných lokalitách.

pokračování

[25] Stěžovatelce tudíž nelze přisvědčit, že o výkladu čl. 7 odst. 5 plánu na využití rádiového spektra přetrvává pochybnost. S ohledem na uvedený jazykový, systematický i teleologický výklad uvedeného ustanovení je nepochybné, že využití (přidání) dalšího kmitočtového pásma v rámci stávající Vysílací sítě 23 je umožněno jen pro vysílače malého výkonu. Výkladová alternativa prosazovaná stěžovatelkou je tak skutečně pouze izolovaným (jazykovým) výkladem, který by odporoval § 8 odst. 1 technického plánu přechodu. Nelze ji proto upřednostnit ve smyslu principu *in dubio pro libertate*.

[26] Na tomto závěru nic nemění ani Závěrečná zpráva o výsledcích realizace Strategie rozvoje zemského digitálního televizního vysílání za období 2016-2020 – přechod na standard DVB-T2, jak na ni stěžovatelka poukazuje. Jak Nejvyšší správní soud již vysvětlil v rozsudku NSS ze dne 20. 3. 2025, čj. 8 As 242/2024, bodě 30, rovněž tato zpráva na s. 8 navrhuje řešení praktických problémů (s příjmem signálu) právě za pomoci využití vysílačů malého výkonu. Ostatně, i uskutečnění mezinárodních koordinací rádiových kmitočtů, zmiňované rovněž stěžovatelkou v kasační stížnosti, tato zpráva na str. 5 výslovně vztahuje jen k vysílačům malého výkonu.

[27] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod se v projednávané věci jakkoli odchýlit od závěrů dosavadní judikatury (rozsudky čj. 8 As 242/2024-49, bod 34, čj. 7 As 291/2024-48, bod 31, a čj. 7 As 292/2024-48, bod 31). Tyto závěry dopadají zcela shodně i na Vysílací síť 23.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední soudního řádu správního zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, a tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok II. tohoto rozsudku). Žalovanému poté žádné náklady řízení nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, a proto se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (výrok III. tohoto rozsudku).

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

V Brně 20. října 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu