



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Jana Passera a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci **žalobce W. spol. s r. o.**, proti **žalované Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, se sídlem Krátká 10, Praha 10**, o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2004, č. j. 38 Ca 597/2002 – 55,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2004, č. j. 38 Ca 597/2002 – 55, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalované ze dne 19. 3. 2002, č. j. RU/71/02/1567, výrokem I, byla udělena společnosti F. B., s.r.o., licence k provozování rozhlasového vysílání programu R. F. FM s využitím kmitočtu O. – S. 94,7 MHz/1 kW na dobu 8 let. Výrokem II citovaného rozhodnutí pak byla zamítnuta žádost o udělení licence dalším čtrnácti účastníkům licenčního řízení, mj. společnosti W. spol. s r.o.

Žaloba W. spol. s r.o. proti tomuto rozhodnutí byla odmítnuta usnesením Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2004, č. j. 38 Ca 597/2002 – 55. Městský soud v Praze se nejprve vypořádal se změnou procesní úpravy, která od podání opravného prostředku (podle části páté, hlavy třetí občanského soudního řádu) nastala a v souladu s ustanovením § 129 odst. 2 s. ř. s., postupoval od 1. 1. 2003 podle nové právní úpravy (zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení se zákonem č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé předpisy v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, ve znění pozdějších

předpisů). Své rozhodnutí pak odůvodnil tím, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným soudním řádem správním nebo zvláštními zákony (§ 2 s. ř. s.). Účastníky licenčního řízení jsou všichni žadatelé o udělení licence, jejichž žádost byla doručena Radě pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) ve lhůtě stanovené ve vyhlášení licenčního řízení (§ 13 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání“). O udělení licence rozhoduje Rada na neveřejném zasedání hlasováním (§ 18 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání) a na udělení licence není právní nárok (§ 12 odst. 4 cit. zákona). Ve vztahu k výroku rozhodnutí žalované, jímž bylo rozhodnuto o udělení licence jinému právnímu subjektu než žalobci Městský soud v Praze dovodil, že je pojmově vyloučeno, aby žalobce byl nositelem subjektivního práva ve smyslu § 2 s. ř. s. jehož ochrany se domáhá. V této části byl tedy návrh podán osobou zjevně neoprávněnou a soud jej podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl. Ve vztahu k výroku rozhodnutí žalované, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o udělení licence Městský soud v Praze dovodil, že rozhodování se děje v absolutní volné úvaze Rady, která rozhoduje o udělení licence, na niž není právní nárok a nejde tedy o zkrácení na subjektivním právu žalobce. I ve zbývajících částech je proto návrh žalobce nepřipustný a soud jej podle § 46 odst. 1 písm. d) odmítl.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) uvedl, že napadá rozhodnutí Městského soudu v Praze z důvodů podle § 103 s. ř. s., zejména pak z důvodu nezákonnosti napadeného rozhodnutí, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení.

Stěžovatel nesdílí názor Městského soudu v Praze, podle něhož není nositelem subjektivního práva ve věci návrhu směřujícího proti výroku o udělení licence jinému právnímu subjektu. Licence k rozhlasovému a televiznímu vysílání je i dle dlouhodobého výkladu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání neoddelitelně spjata s technickým prostředkem (konkrétním kmitočtem na danou lokalitu vysílání). Licenční řízení je vždy vyhlašováno pro konkrétní technický prostředek a udělení licence automaticky znamená diskvalifikaci ostatních žadatelů o licenci k témuž technickému prostředku. Proběhne-li licenční řízení v rozporu se zákonem, má každý účastník licenčního řízení právo na soudní ochranu, tj. na přezkum rozhodnutí správního orgánu. Proto i stěžovatel v této věci je nositelem subjektivního práva ve smyslu § 2 s. ř. s. a odmítnutí návrhu stěžovatele Městským soudem v Praze je zjevně nezákonné.

Stěžovatel považuje za nesprávný i názor Městského soudu v Praze, podle něhož není nositelem subjektivního práva ve věci návrhu směřujícího proti výroku o zamítnutí žádosti stěžovatele. Rozhodnutí Rady dle její volné úvahy musí být v souladu se zákonem, morální, a zcela přezkoumatelné. Stěžovatel tvrdí, že Rada rozhodovala o jeho žádosti v rozporu se zákonem jak zevrubně popsal a odůvodnil v návrhu. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí Rady o zamítnutí žádosti stěžovatele a dále namítá postup Rady v napadeném licenčním řízení jako rozporný s dobrými mravy. Proto i v tomto rozsahu je stěžovatel nositelem subjektivního práva ve smyslu § 2 s. ř. s. a odmítnutí návrhu stěžovatele Městským soudem v Praze je zjevně nezákonné.

Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem Městského soudu v Praze. Uvedla, že licence je k dispozici vždy pouze jedna, může být vyhověno pouze

jednomu žadateli a na udělení licence není právní nárok. Otázku správního uvážení je potřeba posuzovat s ohledem na uvedené skutečnosti. V rámci správního uvážení žalovaná pracuje se zákonnými kritérii, která však mnohdy nejsou exaktně měřitelná. Použití volné úvahy je v mezích zákona a nedochází ke krácení subjektivních práv účastníků řízení. Žalovaná proto navrhla, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Kasační stížnost žalobce byla podána z důvodu odpovídajícího ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Jakkoliv žalobce namítá jako důvod nezákonnosti nesprávné posouzení právní otázky (podmínek pro odmítnutí návrhu) soudem v předcházejícím řízení [tj. důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], postačí v daném případě pro určení důvodu kasační stížnosti vycházet ze zvláštního ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

V projednávané věci závisí rozhodnutí soudu na výkladu ustanovení § 65 s. ř. s. v návaznosti na příslušná ustanovení zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

Úvodem se Nejvyšší správní soud musel vypořádat s otázkou, zda správní rozhodnutí vydané v licenčním řízení je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., které definuje tento pojem ve formě legislativní zkratky platící pro všechna ustanovení s. ř. s.

Rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je rozhodnutí o individuálním subjektivním právu, tj. rozhodnutí, kterým se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují práva nebo povinnosti fyzických nebo právnických osob. Přezkoumání ve správním soudnictví podléhají tato rozhodnutí pouze tehdy, bylo-li jimi rozhodnuto o veřejných subjektivních právech fyzických nebo právnických osob. Rozhodnutím Rady o udělení licence dochází zpravidla ke vzniku takového veřejného subjektivního práva jednomu z účastníků licenčního řízení. Veřejným subjektivním právem ve smyslu ustanovení § 2 s. ř. s., o němž je v licenčním řízení konstitutivním způsobem rozhodováno, je v daném případě licence/oprávnění k rozhlasovému vysílání. Ustanovení § 12 a odst. 4 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání toto právo koncipuje jako právo bez nároku (tj. na udělení licence není právní nárok). Tato skutečnost však nemění však nic na podstatě rozhodnutí samotného, které zjevně je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a to i za situace, kdy Rada podle ust. § 18 odst. 5 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání neudělí licenci žádnému z účastníků. Rozhodnutí Rady by tak mohlo být z přezkoumání soudem vyloučeno jen tehdy, pokud by tak stanovil soudní řád správní nebo zvláštní zákon. Tak tomu ovšem v daném případě není. Soudní řád správní neobsahuje ustanovení obdobné ust. § 248 odst. 2 písm. i) o. s. ř. ve znění platném do 31. 12. 2002 a nevylučuje paušálně z přezkumu rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není právní nárok. Zvláštní zákon – zde zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání – tak rovněž nečiní, ba právě naopak, ve svém ustanovení § 19 možnost podat proti rozhodnutí Rady opravný prostředek (nyní žalobu ve správním soudnictví) výslovně upravuje. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že není dán důvod pro odmítnutí návrhu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V návaznosti na svůj závěr, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou žalobní legitimace.

Ta je dle cit. ust. zákona založena na tvrzení žalobce, že správním rozhodnutím byl nezákonně zkrácen na svém právu. Této povinnosti žalobce dostál. Odmítnout žalobu z důvodu jejího podání osobou zjevně neoprávněnou by soud mohl pouze v případě, že by žalobce pojmově vůbec nositelem práva, o němž je v řízení rozhodováno, nemohl být. K tomu uvádí Nejvyšší správní soud následující.

Žalobce byl účastníkem licenčního řízení a je nepochybné, že se nositelem práva – oprávnění k provozování rozhlasového vysílání – mohl na základě rozhodnutí Rady stát. Již z tohoto faktu samotného je zřejmé, že osobou zjevně neoprávněnou k podání návrhu není. Při úvaze o aplikaci ustanovení § 65 s. ř. s. se tak Nejvyšší správní soud musel pouze vypořádat s otázkou rozsahu napadení správního rozhodnutí podle § 19 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Ustanovení § 19 totiž v současné době obsahuje přímý odkaz k ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. a i před 1. 1. 2003 bylo třeba jej považovat za *lex specialis* ve vztahu k úpravě žalobní legitimace v rámci obecných procesních předpisů upravujících soudní přezkum správních rozhodnutí (vč. § 65 s. ř. s.). Cit. ustanovení výslovně umožňuje napadnout opravným prostředkem (žalobou) výrok o zamítnutí žádosti o licenci (v daném případě výrok II). Žalobce v této věci ovšem výslovně napadá i výrok I, kterým byla udělena licence jinému žadateli.

Při posuzování této otázky je třeba vycházet z logické souvislosti výroků rozhodnutí. Není pochyb o tom, že licence je neoddělitelně spjata s technickým prostředkem (konkrétním kmitočtem na danou lokalitu vysílání) a v konkrétním licenčním řízení nemůže být udělena více než jedna licence. Restriktivní výklad ustanovení § 19 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, vylučující možnost napadnout rozhodnutí Rady i ve vztahu k vyhovujícímu výroku o udělení licence jinému subjektu, by mohl (v případě úspěšné žaloby podané neúspěšným žadatelem o licenci) vyústit v existenci pravomocného správního rozhodnutí o udělení licence jednomu subjektu a současnou existenci neukončeného správního řízení o vydání licence jinému subjektu, což je pojmově vyloučeno, neboť oba jsou účastníky téhož správního řízení, v němž se rozhoduje o tomtéž právu. Lze hovořit o výrocích vzájemně podmíněných, když obsah výroku prvního bez dalšího určuje obsah výroku druhého.

Tuto vzájemnou podmíněnost lze ostatně podpůrně dovodit i ze současného znění ustanovení § 66 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, podle kterého podání žaloby (podle § 19 cit. zákona) má odkladný účinek. Takovýto odkladný účinek by byl nonsensem ve vztahu k zamítavému výroku, kterým se práva bezprostředně nezakládají (výrokem se zamítá žádost o přiznání práva, na nějž neexistuje právní nárok), a který je, jak shora uvedeno, logickým vyústěním výroku vyhovujícího. Naopak, v souladu s výkladem shora dává odkladný účinek perfektní smysl ve vztahu k rozhodnutí jako takovému, neboť v případě úspěšnosti podané žaloby může dojít k nutnosti revokace rozhodnutí s možnými dopady do výroku vyhovujícího. Za situace, kdyby ustanovení § 19 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání dávalo neúspěšnému žadateli možnost napadnout pouze jeho se týkající zamítavý výrok, by ustanovení § 66 zcela postrádalo svého smyslu. Rozhodnutí jako takové – tj. především ve svém vyhovujícím výroku, by totiž bylo prakticky nezměnitelné a odkladný účinek zcela zbytečný. Nejvyšší správní soud proto nemohl než dovodit, že v případě rozhodnutí Rady o ne/udělení licence k provozování rozhlasového vysílání je ve smyslu ustanovení § 19 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání dána možnost neúspěšného žadatele napadnout rovněž výrok o udělení licence, učiněný ve stejném řízení a v rámci jednoho rozhodnutí. Žalobce tedy nelze považovat za osobu k podání návrhu zjevně neoprávněnou dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve vztahu k žádnému z napadených výroků správního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud považuje nad rámec odůvodnění shora za vhodné *obiter dictum* zmínit, že i když na udělení licence není právní nárok, disponují účastníci licenčního řízení v rámci správního řízení právy procesními. Z těchto práv je třeba zmínit zejména ta, která jsou uvedena v ustanovení § 18 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání a upravují náležitosti rozhodnutí o udělení licence. Výrok o udělení licence jednomu z žadatelů je pak vždy spojen s výrokem o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů. Rozhodnutí musí obsahovat podrobné odůvodnění a dále kriteria, na jejichž základě byla jednomu z žadatelů udělena licence a žádosti ostatních žadatelů zamítnuty. Správní orgán tedy musí nejen popsat, proč a jaká kriteria pro své rozhodování zvolil a jakým způsobem tato kriteria naplnil úspěšný žadatel o licenci, ale musí rovněž podrobně popsat, proč tato kriteria nebyla naplněna ostatními žadateli, případně proč byla ostatními žadateli naplněna méně než úspěšným žadatelem. I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech atd.). Nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů. Účastníci jsou tímto limitováni při formulaci žalobních bodů správní žaloby, nikoliv však vyloučení ze soudní ochrany.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že Městský soud v Praze vycházel z nesprávného právního názoru, když podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c), d) s. ř. s. žalobu odmítl. Kasační stížnost proto shledal důvodnou, napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2004, č. j. 38 Ca 597/2002 – 55 podle § 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 soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 o. s. ř.).

V Brně dne 30. listopadu 2004

JUDr. Jaroslav Vlašín

předseda senátu