



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **J. M. s. r. o.**, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Praha 10, Krátká 10, za účasti: **M. P. s. r. o.**, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2004, č. j. 6 Ca 136/2004-98,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalované ze dne 7. 4. 2004, č. j. Ru/66/04, datovaným dnem 5. 5. 2004, byla ve výroku č. I společnosti M. P. s. r. o. udělena licence k provozování rozhlasového vysílání programu Rádio N. P. s využitím kmitočtu B. – K. 89,3 MHz/5 kW na dobu 8 let od právní moci tohoto rozhodnutí a současně byly ve výroku č. II zamítnuty žádosti o udělení licence podané dalšími žadateli včetně žalobkyně (bod 8 výroku č. II). Rozhodnutí žalované navázalo na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2003, č. j. 11 Ca 46/2003 - 58, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalované ze dne 5. 11. 2002, č. j. Ru/259/02, o udělení licence k provozování rozhlasového vysílání programu Rádio Sázava s využitím kmitočtu B. – K. 89,3 MHz/5 kW společnosti M. P. s. r. o. na dobu 8 let od právní moci rozhodnutí žalované a zamítnutí ostatních žádostí o udělení licence, neboť žalovaná podle názoru soudu řádně neodůvodnila výrok o udělení licence a zamítnutí žádostí dalších žadatelů. V odůvodnění nového rozhodnutí ze dne 7. 4. 2004, č. j. Ru/66/04, žalovaná uvedla, že hodnotila ekonomickou, organizační a technickou připravenost žadatelů k zajištění vysílání včetně výsledků dosavadního podnikání žadatelů v oblasti rozhlasového a televizního

vysílání, transparentnost vlastnických vztahů ve společnosti žadatelů, přínos jejich programové skladby i jejich přínos pro rozvoj původní tvorby a k zajištění rozvoje kultury národnostních a jiných menšin v České republice. Žalovaná po zvážení skutečností, které shledala rozhodnými pro udělení licence, dospěla k závěru, že žádost společnosti M. P. s. r. o. vyhovuje stanoveným hodnotícím kritériím v nejvyšší míře ze všech posuzovaných žádostí. Zejména programová skladba navrhovaná společností M. P. s. r. o. byla vyhodnocena jako nejvíce přispívající k rozmanitosti stávající nabídky programů, kladně byl u tohoto žadatele hodnocen i přínos k zajištění rozvoje menšin. Při posuzování přínosu programové skladby brala žalovaná do úvahy stávající charakter rozhlasového vysílání na daném území. Ostatní účastníci podle žalované sice splňují zákonné předpoklady pro udělení licence, avšak v souhrnu je nenaplnují v takové míře jako společnost M. P. s. r. o., a proto se žalovaná rozhodla udělit licenci tomuto účastníku.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, v níž namítala, že věc nebyla dostatečně skutkově posouzena, byla rovněž nesprávně právně posouzena, v odůvodnění rozhodnutí jsou uvedeny rozporuplné, resp. přímo nepravdivé skutečnosti. Žalovaná podle názoru žalobkyně nerozhodovala na základě kvality předložených projektů, ale spíše podle instrukcí lobbystických skupin, a tak porušila ustanovení § 17 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“). Rozhodnutí neobsahuje řádné zdůvodnění, proč žalobkyně předmětnou licenci neobdržela, přestože byla schopna beze zbytku naplnit a realizovat projekt vysílání rádia S., na který byla udělena licence zrušeným rozhodnutím žalované ze dne 5. 11. 2002, č. j. Ru/259/02. Tím bylo porušeno ustanovení § 18 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Žalobkyně v žalobě podrobně popsala situaci kolem společnosti M. P. s. r. o. s tím, že napadené rozhodnutí je absurdní, pokrytecké a formálně vykonstruované, neboť neurovnané vztahy uvnitř společnosti M. P. s. r. o. byly žalované v době vydání napadeného rozhodnutí známy. Odůvodnění tohoto rozhodnutí je v podstatě shodné, resp. přímo identické, s původním rozhodnutím žalované ze dne 5. 11. 2002, č. j. Ru/259/02, když přitom novým rozhodnutím získal licenci de facto úplně jiný subjekt (s ohledem na změnu vlastníka obchodního podílu této společnosti) s naprosto odlišným programovým, koncepčním i hudebním záměrem. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a uložil žalované rozhodnout o odebrání licence společnosti M. P. s. r. o. a vyloučení této společnosti z obnoveného licenčního řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 11. 2004, č. j. 6 Ca 136/2004 – 98, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2004, datované dnem 5. 5. 2004, č. j. Ru/66/04, ve výroku č. II bodě 8 a v tomto rozsahu vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Městský soud v Praze dále odmítl žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2004, datované dnem 5. 5. 2004, č. j. Ru/66/04, ohledně výroku č. I a výroku č. II bod 1 až 7 a bod 9 až 13, odmítl návrh na uložení povinnosti žalované rozhodnout o odebrání licence společnosti M. P. s. r. o. a návrh na uložení povinnosti žalované rozhodnout o vyloučení účastníka řízení společnosti M. P. s. r. o. z obnoveného licenčního řízení, dále zamítl návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku Městský soud v Praze uvedl, že napadené rozhodnutí bylo v uvedeném rozsahu zrušeno především pro vady řízení spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a nedostatečném respektování právního názoru vyjádřeného v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2003 č. j. 11 Ca 46/2003 – 58, jakož i proto, že skutkový stav, který vzala žalovaná za základ napadeného rozhodnutí nemá oporu ve spisech, v nichž chybějí

dokumenty, ze kterých by bylo možno dovodit úvahy žalované uvedené v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Podle názoru soudu neobstojí ani námitka snížené možnosti odůvodnění kolektivního rozhodování založeného na hlasování, neboť nedostatek důvodů jakéhokoli správního rozhodnutí způsobující jeho nepřezkoumatelnost povede ke zrušení takového rozhodnutí. Přestože na udělení licence není právní nárok a její udělení závisí na správním uvážení žalované, podléhá rozhodnutí přezkumu v režimu správního soudnictví mimo jiné především z hlediska zachování principů a podmínek správního řízení a obsahu rozhodnutí o udělení licence jednomu ze žadatelů a o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů. Toto rozhodnutí musí podle ustanovení § 18 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání obsahovat podrobné odůvodnění, nikoliv pouze obecnou tezi, že žalovaná respektovala skutečnosti významné pro rozhodování o žádostech o udělení licence, vyjmenované v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, a tyto skutečnosti ztotožnila s kritérii, která vzala do úvahy při svém rozhodování. Zákon totiž zaručuje všem žadatelům o licenci, tzn. účastníkům tohoto správního řízení, že budou podrobně, tedy i konkrétně informováni, jakými úvahami byla žalovaná vedena při hodnocení důkazů a podle jakých kritérií hodnotila skutečnosti považované zákonem za významné pro rozhodování o žádostech o udělení licence k vysílání, a že se dozví, jaká kritéria rozhodla při posouzení nejúspěšnější žádosti ve vztahu k žádostem neúspěšným. Kritéria posuzování nelze omezit jen na ta, na jejichž základě byla licence udělena, ale musí zahrnovat i hlediska vedoucí k zamítnutí žádostí ostatních účastníků právě proto, že tu jde o jediné licenční řízení se všemi žadateli. Odůvodnění musí být do té míry podrobné, aby bylo patrné, v čem byly skutečnosti uvedené v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání naplněny v nestejně míře a jaké hraniční kritérium žalovaná zvolila, aby mohla konstatovat, u kterého žadatele byly naplněny v největší míře; nestačí pouhé konstatování, že naplněny nebyly. V tomto směru spatřuje soud nedostatečné uvedení důvodů, které vedly ke zhodnocení ekonomické, organizační a technické připravenosti, transparentnosti vlastnických vztahů, přínosu navrhované programové skladby, v neposlední řadě i důvodu kladného hodnocení přínosu žadatele k zajištění rozvoje kultury zákonem vyjmenovaných menšin; odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí pak v těchto bodech nemá oporu ve správních spisech předložených soudu v souvislosti s tímto řízením. Výrok č. I napadeného rozhodnutí žalované byl pravomocně zrušen rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2004, č. j. 10 Ca 114/2004 – 197, soud proto v této části žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) odmítl. Pokud jde o část žaloby, kde se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí ohledně výroku č. II bod 1 až 7 a bod 9 až 13, pak v této části soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., když se tato část výroku napadeného rozhodnutí zjevně nikterak nedotýká práv žalobkyně. Pokud se dále žalobkyně domáhala, aby soud uložil žalované rozhodnout o odebrání licence společnosti M. P. s. r. o. a o vyloučení této společnosti z obnoveného licenčního řízení, pak v této části soud návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť tento návrh je podle soudního řádu správního nepřipustný, protože soudu nepřísluší ukládat správnímu orgánu, jak má konkrétně v dalším řízení rozhodnout, soud pouze vysloví právní názor na konkrétní žalobní námitku a z tohoto názoru pak správní orgán musí vycházet při vydání nového správního rozhodnutí. Návrh na odklad vykonatelnosti rozhodnutí, resp. přiznání odkladného účinku žalobě, byl zamítnut s ohledem na to, že bylo rozhodnuto ve věci samé.

Proti výroku I. tohoto rozsudku, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2004, datované dnem 5. 5. 2004, č. j. Ru/66/04, ve výroku č. II bodě 8 a věc vrácena žalované k dalšímu řízení, podala žalovaná (dále jen stěžovatelka) včas kasační stížnost, v níž uplatnila kasační důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační

stížnosti nejprve soudu vytkla nepravdivost tvrzení, že napadené rozhodnutí postrádá odůvodnění kritérií, na základě kterých správní orgán rozhodoval. Namítala, že není povinna odůvodnit každý jednotlivý výrok svého rozhodnutí zvlášť, což podle jejího názoru ani není možné. Podle stěžovatelky není pravdou, že výrok rozhodnutí o licenci, kterým byly zamítnuty žádosti ostatních žadatelů, není odůvodněn, je totiž nutno vycházet z té části odůvodnění, v níž jsou uvedena kritéria udělování licence. V rozhodnutí o licenci je velmi podrobně rozebráno, na základě jakých kritérií stěžovatelka své rozhodnutí učinila, jak tato kritéria zkoumala a jak je vyhodnotila. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že licence byla udělena na základě stejných kritérií, na jejichž základě byly zamítnuty žádosti ostatních neúspěšných uchazečů, když zákon stěžovatelce neumožňuje udělit licenci na základě jedné kritérií a zamítnout žádosti ostatních uchazečů na základě kritérií odlišných. Stěžovatelka shledává absurdním požadavek Městského soudu v Praze na podrobné odůvodnění zamítavých výroků, neboť stěžovatelka je kolektivním orgánem, o udělení licence rozhoduje hlasováním a konečné rozhodnutí vždy závisí na konkrétním subjektivním názoru každého jednotlivého člena. Stěžovatelka se domnívá, že nelze žádat každého člena, aby zdůvodnil, proč hlasoval pro určitého účastníka licenčního řízení. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že rozhodnutí je odůvodněno řádně a v souladu se zákonem, protože je podrobné a obsahuje kritéria, na jejichž základě byla udělena licence a ostatní žádosti byly zamítnuty. Stěžovatelka dále namítala, že výrok o udělení licence k provozování rozhlasového vysílání je pravomocným dnem doručení rozhodnutí, neboť proti němu nelze podat žalobu podle § 66 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Společnost M. P. s. r. o. v dobré víře, že je oprávněným provozovatelem rozhlasového vysílání, zahájila vysílání a vynaložila nemalé prostředky na vybudování zázemí pro toto vysílání, přičemž veškeré investice učinila právě proto, že jí byla udělena licence. Společnosti M. P. s. r. o. současně hrozily sankce za nezačátek vysílání do 180 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence, a to mimo jiné i odnětí licence. Stěžovatelka také Městskému soudu v Praze vytkala, že svým rozsudkem útočí přímo na její samostatnost jako orgánu oprávněného k udělení licence, když supluje její pravomoc tím, že na jedné straně označuje výrok o udělení licence i jeho odůvodnění za souladné se zákonem, ale z důvodu nedostatečného odůvodnění, proč licenci nedostala třetí osoba, tuto udělenou licenci ruší. Zároveň tak redukuje počet oprávněných účastníků řízení, čímž „řídí i řízení o udělení licence“, a působnost stěžovatelky je tak zúžena a manipulována. Tento princip je přímým a nezákonným zásahem do vymezené kompetence stěžovatelky a paralyzuje rozhlasový trh, neboť podnikatel, kterému byla udělena licence, by musel počkat na rozhodnutí soudu ve věci ostatních žadatelů, což však učinit nemůže, protože je do 180 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence povinen zahájit vysílání. Stěžovatelka má za to, že soudní pravomoc přezkumu je limitována a vady rozhodnutí měl soud posoudit pouze do té míry, aby „byla zachována práva stěžovatelky nabytá v dobré víře“ a ochráněna práva ostatních žadatelů, tedy aby bylo správně odůvodněno, proč jim nebyla licence udělena. To však Městský soud v Praze neučinil, a pokud ano, nezabýval se tím v odůvodnění napadeného rozsudku, a proto je tento nepřezkoumatelný. Stěžovatelka požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle ustanovení § 107 s. ř. s. a navrhla, aby byl napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozhodnutí stěžovatelky je nezákonné a kasační stížnost neobsahuje žádný argument, který by mohl obhájit nezákonný postup stěžovatelky v této věci. K důkazu nezákonného postupu stěžovatelky odkázala žalobkyně na správní spis. Žalobkyně vyjmenovala řadu vnitřních problémů úspěšné žadatelky o licenci společnosti M. P. s. r. o., které se přímo týkají řízení o udělení licence.

Poukázala na skutečnost, že stěžovatelka jednala pouze s jednou skupinou reprezentující tuto společnost, ačkoli v obchodním rejstříku byly zapsány jiné osoby oprávněné jednat jménem této společnosti, a jednateli neumožnila přístup do spisu této společnosti. Společnost M. P. s. r. o. od roku 2003 provozuje rozhlasové vysílání, čímž žalobkyni vznikla značná škoda, protože tato společnost nerespektuje uzavřenou servisní smlouvu; vyčíslenou a rozhodčím nálezem přiznanou škodu žalobkyně uplatnila, když podala návrh na prohlášení konkurzu na společnost M. P. s. r. o. Stěžovatelka byla o návrhu na prohlášení konkurzu informována. Žalobkyně dále konstatovala, že původně udělenou licenci stěžovatelka vydala osobě, která jménem společnosti M. P. s. r. o. jednala na základě neplatné plné moci, a stěžovatelka následně odmítla vystavit duplikát. Stěžovatelka rovněž odsouhlasila převod obchodního podílu na společnosti M. P. s. r. o. proti vůli jediného společníka této společnosti, a proto je dnes tato společnost pod kontrolou silné mediální skupiny. Při vydání napadeného rozhodnutí o udělení licence ze dne 7. 4. 2004, č. j. Ru/66/04, stěžovatelka nerespektovala rozhodnutí soudu, vycházela z toho, že společnost M. P. s. r. o. má zajištěnu jinou servisní organizaci než žalobkyni a spory uvnitř této společnosti byly ukončeny, aniž si stěžovatelka tyto skutečnosti ověřila. Žalobkyně konstatovala, že rozhodnutí stěžovatelky je povrchně odůvodněno, neobsahuje specifikaci rozhodných kritérií, ani zdůvodnění, jak stěžovatelka ke svému rozhodnutí dospěla. Podle názoru žalobkyně měla být společnost M. P. s. r. o. vyřazena, protože nesplňovala zákonem stanovená kritéria. Žalobkyně zdůraznila právo každého neúspěšného žadatele dozvědět se, v čem byla jeho žádost horší než žádost žadatele úspěšného, proto je stěžovatelka povinna tyto skutečnosti v odůvodnění rozhodnutí uvést. Žalobkyně dále předložila k porovnání seznam údajů o žalobkyni a seznam údajů o společnosti M. P. s. r. o. a zdůraznila, že nechápe, jak může být společnost M. P. s. r. o. lepší než žalobkyně. Následně se pozastavila nad informací a zájmem stěžovatelky o společnost M. P. s. r. o., která podle žalobkyně není v dobré víře a nebyla jí způsobena žádná škoda, když licenci získala nelegálně a poškození byli ostatní žadatelé o tuto licenci.

Ve stanovisku ke kasační stížnosti ze dne 25. 10. 2005 žalobkyně zdůraznila, že stěžovatelka napadeným rozhodnutím ze dne 7. 4. 2004, č. j. Ru/66/04, udělila licenci opět společnosti M. P. s. r. o., která však již byla ovládána jinou skupinou, než v případě původního rozhodnutí, a která předložila jiný projekt, než v případě původního rozhodnutí. Žalobkyně uzavřela s tím, že stěžovatelka dne 19. 10. 2005 znovu v této věci rozhodla tak, že licenci k provozování rozhlasového vysílání s využitím souboru technických parametrů B. – K. 89,3 MHz/5 kW neuděljuje žádnému z účastníků řízení. Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost v plném rozsahu zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně

zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku Městského soudu v Praze neshledal.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spočívající v tom, že Městský soud v Praze měl podle názoru stěžovatelky vady správního rozhodnutí posoudit pouze do té míry, aby „byla zachována práva stěžovatelky nabytá v dobré víře“ a ochráněna práva ostatních žadatelů, tedy aby bylo správně odůvodněno, proč jim nebyla licence udělena. Stěžovatelka namítala, že Městský soud v Praze tak neučinil, a pokud ano, nezabýval se tím v odůvodnění napadeného rozsudku, který je proto nepřezkoumatelný.

Tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou, neboť stěžovatelka je správním orgánem, a proto v souvislosti s vydáním svého rozhodnutí žádná práva v dobré víře nenabyla, resp. nemohla nabýt vůbec žádná práva. Napadený rozsudek Městského soudu v Praze nezasahuje do práv úspěšné žadatelky o udělení licence společnosti M. P. s. r. o., neboť rozhodnutí o udělení licence ze dne 7. 4. 2004, č. j. Ru/66/04, datované dnem 5. 5. 2004, bylo v rozsahu výroku I (výroku o udělení licence) pravomocně zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2004, č. j. 10 Ca 114/2004 – 197; kasační stížnost stěžovatelky proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 – 298.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo k zásahu do dobré víry ostatních žadatelů o udělení licence, když jejich žádosti byly zamítnuty a toto negativní rozhodnutí rozhodně nezakládá jejich dobrou víru. S ohledem na tyto skutečnosti není uvedená námitka stěžovatelky důvodná.

Nejvyšší správní soud dále posuzoval námitku stěžovatelky, již Městskému soudu v Praze vytkla nepravdivost tvrzení, že napadené rozhodnutí postrádá odůvodnění kritérií, na základě kterých správní orgán rozhodoval.

Podle ustanovení § 12 odst. 4 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání na udělení licence není právní nárok, pokud není dále stanoveno jinak.

Podle ustanovení § 66 první věta zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o odvolacím řízení, řízení o rozkladu, o přezkumném řízení a o obnově řízení a novém rozhodnutí.

Podle ustanovení § 18 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání rozhodnutí o udělení licence obsahuje výrok o udělení licence jednomu ze žadatelů o licenci a o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů, podrobné odůvodnění, které obsahuje

kritéria, na základě kterých byla licence udělena žadateli o licenci a zamítnuty žádosti všech ostatních účastníků řízení, a poučení o opravném prostředku.

Podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání při rozhodování o udělení licence Rada pro rozhlasové a televizní vysílání hodnotí a) ekonomickou, organizační a technickou připravenost žadatele k zajištění vysílání, včetně výsledků dosavadního podnikání žadatele v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, pokud v této oblasti podnikal, b) transparentnost vlastnických vztahů ve společnosti žadatele, c) přínos programové skladby navrhované žadatelem o licenci k rozmanitosti stávající nabídky programů rozhlasového nebo televizního vysílání na území, které by mělo být rozhlasovým nebo televizním vysíláním pokryto, d) zastoupení evropské tvorby (§ 42), tvorby evropských nezávislých producentů a současné tvorby (§ 43) v navrhované programové skladbě televizního vysílání, jde-li o licenci k televiznímu vysílání, e) přínos uchazeče pro rozvoj původní tvorby, f) v televizním vysílání připravenost žadatele opatřit určité procento vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky pro sluchově postižené, g) přínos žadatele k zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice.

Přestože na udělení licence k provozování rozhlasového vysílání není právní nárok, disponují účastníci licenčního řízení v jeho průběhu procesními právy, z nichž je třeba zmínit zejména ta, která jsou uvedena v ustanovení § 18 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání a upravují náležitosti rozhodnutí o udělení licence. Výrok o udělení licence jednomu ze žadatelů je vždy spojen s výrokem o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů, rozhodnutí musí obsahovat podrobné odůvodnění a dále kritéria, na jejichž základě byla jednomu ze žadatelů udělena licence a žádosti ostatních žadatelů zamítnuty. Správní orgán, zde stěžovatelka, tedy musí nejen popsat, proč a jaká kritéria pro své rozhodování zvolil a jakým způsobem tato kritéria naplnil úspěšný žadatel o licenci, ale musí rovněž podrobně popsat, proč tato kritéria 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 (včetně 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.).

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí o udělení licence podle § 18 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání obsahuje výrok jednak o udělení licence jednomu ze žadatelů o licenci, jednak o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů; tyto výroky jsou přitom propojené (závislé). Z odůvodnění rozhodnutí, jež má být ze zákona „podrobné“, pak musí být zřejmé a přezkoumatelné, jak každé z kritérií stanovené pro udělení licence naplnil každý ze žadatelů, a proč Rada pro rozhlasové a televizní vysílání licenci udělila, resp. neudělila. Nesplňuje-li odůvodnění rozhodnutí o udělení licence tyto požadavky, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 – 298).

Náležitosti výroku a odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky vychází ze skutečnosti, že tímto rozhodnutím je společně rozhodováno o žádostech více žadatelů, a proto obsahuje

jak výrok o udělení licence jednomu ze žadatelů o licenci, tak výrok o zamítnutí žádosti ostatních žadatelů, jakož i podrobné odůvodnění těchto výroků. Z logiky vzájemné propojenosti výroku o udělení licence a zamítavých výroků u ostatních žadatelů pak vyplývá i nezbytnost vzájemné propojenosti odůvodnění těchto výroků. Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání kvalitu tohoto odůvodnění charakterizuje slovem „podrobně“. Požadavek citovaného zákona na podrobné odůvodnění přitom není samoučelný, neboť řádné odůvodnění rozhodnutí vylučuje libovůli při rozhodování a povinnost řádně odůvodnit rozhodnutí je obecným principem představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Ústavy České republiky. Ústavní soud České republiky vyjádřil tento princip ve vztahu k rozhodnutím soudů (srov. nález Ústavního soudu České republiky ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 45/02, zveřejněný pod č. 76 ve svazku č. 26 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), avšak Nejvyšší správní soud je považuje za aplikovatelný bez dalšího též na rozhodnutí správních orgánů.

Z ustanovení § 18 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání vyplývá požadavek, že odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky musí být natolik podrobné, aby z něj bylo zřejmé, jak které kritérium naplnil každý jednotlivý účastník a jak lze účastníka hodnotit z hlediska naplnění všech kritérií. Teprve z tohoto hodnocení může vyplynout, proč stěžovatel udělil licenci některému z účastníků a proč zamítl žádosti ostatních.

Požadavku na řádné a podrobné odůvodnění neodpovídá odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky, kde se bez dalšího pouze konstatuje, že účastník, kterému licence byla udělena, splnil tato kritéria nejlépe. V tomto rozhodnutí stěžovatelka uvedla, že se při rozhodování řídila zákonnými kritérii stanovenými v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, která citovala, aniž by jejich naplnění blíže rozvedla. Dále stěžovatelka uvedla, že při srovnání žádostí jednotlivých účastníků a jejich prezentací při veřejném slyšení dospěla k závěru, že jednotlivé skutečnosti uvedené v citovaném ustanovení zákona jsou v projektech jednotlivých žadatelů naplněny v nestejně míře, přičemž však souhrn těchto skutečností je ve srovnání s ostatními žadateli v největší míře naplněn v žádosti společnosti M. P. s. r. o. Zejména programová skladba navrhovaná touto žadatelkou o licenci byla ve srovnání s žádostmi ostatních účastníků vyhodnocena jako nejvíce přispívající k rozmanitosti stávající nabídky programu na území, které bude tímto rozhlasovým vysíláním pokryto. Tato společnost navrhla v licenčním řízení nejprínosnější programovou skladbu ve vztahu k rozmanitosti stávající nabídky programu rozhlasového vysílání na území města Benešova a okolí, neboť její koncepce doplňuje chybějící programový prvek ve vysílání v tomto teritoriu, objektivně zjištěný analýzou demografického a sociálně-ekonomického složení regionu, tedy konkurenčních rozhlasových formátů. Kladně byl hodnocen i přínos společnosti M. P. s. r. o. k zajištění rozvoje menšin ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 písm. d) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Při posuzování přínosu programové skladby brala stěžovatelka do úvahy stávající charakter rozhlasového vysílání na tomto území, a to z hlediska žánrové rozmanitosti nabídky, zastoupení jednotlivých programových prvků, jakož i předpokládané okruhy rozhlasových posluchačů, pro které je stávající rozhlasové vysílání již k dispozici a pro které má být na základě této licence rozšířeno. Ve srovnání s ostatními projekty proto projekt společnosti M. P. s. r. o. představuje relativně nejvyšší míru programového obohacení rozhlasového vysílání na tomto území o dosud nezastoupené prvky. Pokud jde o ostatní účastníky dospěla stěžovatelka k závěru, že sice splnili zákonné podmínky pro udělení licence, avšak nikoli v takové míře jako společnost M. P. s. r. o.

Z uvedeného jednoznačně plyne, že rozhodnutí stěžovatelky nesplňuje zákonné požadavky na podrobné odůvodnění, jak byly vymezeny výše. Rozhodnutí stěžovatelky je odůvodněno pouze obecně s využitím blíže nekonkretizovaných zákonných kritérií, aniž by byla zkoumána, popsána či zdůvodněna vyhodnocená míra naplnění jednotlivých kritérií každým z účastníků řízení o udělení licence. Z tohoto pohledu je proto celé rozhodnutí stěžovatelky nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K tomu je nutné zároveň uvést, že na rozdíl od odůvodnění výroku o udělení licence v rozhodnutí ze dne 5. 11. 2002, č. j. Ru/259/02, které s výhradou vady současného nezdůvodnění zamítavých žádostí je obsahově podrobně konkretizováno, rozhodnutí stěžovatelky ze dne 5. 5. 2004, č. j. Ru/66/04, které je předmětem soudního přezkumu, obsahuje v podstatě jen volné parafráze zákonných kritérií, z nichž stěžovatelka vycházela, aniž by byla zdůvodněna rozdílná míra naplnění těchto kritérií účastníkem, jemuž byla licence udělena, a ostatními žadateli o udělení licence.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou námitku stěžovatelky brojící proti závěru Městského soudu v Praze, že rozhodnutí stěžovatelky postrádá odůvodnění kritérií, na základě kterých stěžovatelka rozhodovala. Nedůvodné jsou rovněž související námitky stěžovatelky, že ve vztahu k výroku o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů je nutno vycházet z té části odůvodnění, v níž jsou uvedena kritéria udělování licence, a že licence byla udělena na základě stejných kritérií, na jejichž základě byly zamítnuty žádosti ostatních neúspěšných uchazečů, když zákon stěžovatelce neumožňuje udělit licenci na základě jedné kritérií a zamítnout žádosti ostatních uchazečů na základě kritérií odlišných.

K námitce stěžovatelky, že zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání nepředpokládá povinnost stěžovatelky odůvodnit každý jednotlivý výrok zvlášť, Nejvyšší správní soud uvádí, že zmíněný zákon vyžaduje podrobné odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky, které musí obsahovat kritéria, na jejichž základě byla licence udělena žadateli o licenci a zamítnuty žádosti všech ostatních účastníků řízení. Uvedený argument stěžovatelky Nejvyšší správní soud považuje za správný, nelze jím však zpochybnit zákonnou povinnost podrobného odůvodnění rozhodnutí, které stěžovatelka v posuzovaném případě nedostála.

Stejně tak nelze na úkor zákonného požadavku podrobnosti odůvodnění argumentovat skutečností, že rozhodnutí stěžovatelky je výsledkem hlasování kolektivního orgánu, závisí vždy na konkrétním subjektivním názoru každého člena a nelze každého člena žádat, aby zdůvodnil, proč hlasoval pro určitého účastníka licenčního řízení. Rovněž tato námitka stěžovatelky proto není důvodná. Rozhodování každého kolektivního orgánu musí totiž vyústit v určitý závěr, který by měl být dostatečně jasně a srozumitelně skutkově popsán a právně posouzen. Tak tomu v posuzované věci nebylo.

Stěžovatelka dále namítala, že výrok o udělení licence k provozování rozhlasového vysílání je pravomocný dnem doručení rozhodnutí, neboť proti němu nelze podat žalobu podle ustanovení § 66 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

Podle ustanovení § 66 druhá věta zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání je možno podat žalobu podle zvláštního právního předpisu proti výroku rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o udělení licence, rozhodnutí o změně licence, rozhodnutí o odnětí

licence, rozhodnutí o neprodloužení licence, rozhodnutí o odmítnutí registrace, rozhodnutí o zrušení registrace a rozhodnutí o sankci.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení licence k rozhlasovému vysílání podle § 18 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání obsahuje vzájemně podmíněné výroky o udělení licence a o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů. Neúspěšný žadatel má proto možnost napadnout rovněž výrok o udělení licence, učiněný ve stejném řízení a v rámci jednoho rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 – 79, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 739/2006).

Uvedenou námitku proto Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou.

K námitce stěžovatelky, týkající se v dobré víře vynaložených prostředků společnosti M. P. s. r. o. a možnosti odnětí licence při nezačínání vysílání do 180 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence, Nejvyšší správní soud podotýká, že společnost M. P. s. r. o. je samostatnou právnickou osobou, nadanou vlastní právní subjektivitou, která je nepochybně schopna své zájmy chránit sama, což v předcházejícím soudním řízení činila. Stěžovatelka v tomto případě vystupuje jako správní úřad disponující určitými pravomocemi, nikoliv jako zástupce nebo ochránce subjektu, o jehož právech a povinnostech rozhodovala. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje obecný principiální požadavek nestrannosti orgánu, který je nadán rozhodovací pravomocí. Stěžovatelka tedy rozhodně nesmí hájit zájmy žádného ze žadatelů o licenci, zde dokonce úspěšné žadatelky. Uvedená námitka stěžovatelky proto spíše podporuje tvrzení žalobkyně a Nejvyšší správní soud ji neshledává důvodnou.

Stěžovatelka také Městskému soudu v Praze vytýkala, že svým rozsudkem útočí přímo na její samostatnost jako orgánu oprávněného k udělení licence, supluje její pravomoc, redukuje počet oprávněných účastníků řízení, čímž je působnost stěžovatelky zúžena a manipulována. Současně namítala, že tím dochází k paralyzování rozhlasového trhu, neboť podnikatel, kterému byla udělena licence, by musel počkat na rozhodnutí soudu ve věci ostatních žadatelů, což však učinit nemůže, protože je do 180 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence povinen zahájit vysílání.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

Stěžovatelka zcela nepochybně spadá do okruhu správních orgánů vymezeného citovaným ustanovením soudního řádu správního, čímž je dána pravomoc soudů rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím vydaným stěžovatelkou. Pravomoc soudů rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů je projevem ústavního práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soudy jsou tak povolány k přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů, což stěžovatelka neprávem považuje za zásah do své samostatnosti. Pokud by napadené rozhodnutí stěžovatelky bylo vydáno v souladu se zákonem a splňovalo veškeré zákonné požadavky, včetně podrobného odůvodnění, Městský soud v Praze by žalobu podanou proti takovému rozhodnutí musel

zamítnout. Stěžovatelka proto v důsledku opakovaných nedostatků svých rozhodnutí nabyla falešného dojmu, že soud zasahuje do její samostatnosti a zužuje její působnost.

Nejvyšší správní soud uvedenou námitku považuje za nedůvodnou a zdůrazňuje, že stěžovatelka je povinna respektovat právní názory a závěry vyjádřené v rozsudcích, jimiž krajské soudy ruší její rozhodnutí, avšak tím v žádném případě není omezena ani manipulována samostatnost, pravomoc či působnost stěžovatelky, neboť právní názory a závěry soudů vychází z platné právní úpravy, kterou je stěžovatelka povinna dodržovat. Namítané potenciální paralyzování rozhlasového trhu je rovněž způsobeno pochybením stěžovatelky, která při vydání napadeného rozhodnutí nedodržela požadavky zákona.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle odst. 2 téhož ustanovení žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

K namítané redukci počtu oprávněných účastníků řízení o udělení licence Nejvyšší správní soud uvádí, že z ustanovení § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. vyplývá, že žalobu proti rozhodnutí stěžovatelky mohl podat každý žadatel o udělení licence, jehož žádost byla zamítnuta. Pokud tak učinili jen někteří, lze předpokládat, že se ostatní žadatelé s výsledkem řízení o udělení licence ztotožnili a na možnost příznivějšího rozhodnutí dobrovolně rezignovali. Tato okolnost vůbec nezávisí na rozhodnutí Městského soudu v Praze, opět se jedná o důsledek nedodržení zákona stěžovatelkou.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. uvedené v kasační stížnosti nebyly prokázány, a proto Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatelka podala současně s kasační stížností návrh, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek podle ustanovení § 107 s. ř. s. Za této procesní situace, kdy Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl neprodleně po jejím obdržení a po nezbytném poučení účastníků řízení o složení senátu, se z důvodu nadbytečnosti již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, kterému by nadto stejně nemohl vyhovět, neboť jeho předmětem nebyla a nemohla být ochrana stěžovatelky (tedy správního orgánu) před nenahraditelnou újmou ve smyslu ustanovení § 73 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 107 s. ř. s.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a ustanovení § 120 s. ř. s. Protože žalobkyně žádné náklady neuplatňovala a Nejvyšší správní soud ani žádné jí vzniklé náklady ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť stěžovatelka s podanou kasační stížností úspěch neměla.

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

V Brně dne 30. března 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu