



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera, v právní věci žalobce: K. L., spol. s r. o., proti žalované: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, se sídlem Praha 10, Krátká 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: R. P. s. r. o., zastoupené Mgr. Ludmilou Kutějovou, advokátkou v Praze 8, Sokolovská 49/5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 1. 2005, čj. Ru/206/04, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2005, čj. 9 Ca 39/2005-48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2005, čj. 9 Ca 39/2005 – 48, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 1. 2005, čj. Ru/206/04, výrokem I. udělila R. P., s. r. o. (osobě zúčastněné na řízení), licenci k provozování rozhlasového vysílání s využitím souboru v rozhodnutí specifikovaných technických parametrů a výrokem II. téhož rozhodnutí, pod body 1 - 21, zamítla žádosti ostatních 21 žadatelů o udělení licence k provozování rozhlasového vysílání s využitím souboru týchž technických parametrů (žádost žalobce byla zamítnuta pod bodem 8).

Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který jej rozsudkem ze dne 6. 5. 2005, čj. 9 Ca 39/2005-48, zrušil v rozsahu výroku I. a výroku II. bodě 8, které se dotýkají žalobce. Nezrušil však správní rozhodnutí v rozsahu celého výroku II., neboť shledal, že s výjimkou bodu 8 se právního postavení žalobce nedotýká. Rozsudek odůvodnil tím, že z napadeného správního rozhodnutí je zřejmé, jak žalovaná odůvodnila výrok I.; toto

rozhodnutí však nesplňuje zákonem předepsané náležitosti co do odůvodnění výroku II. Městský soud postupoval procesně tak, že přípisem ze dne 23. 3. 2005 vyrozuměl R. P., s. r. o., o probíhajícím řízení a o možnosti uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 2 s. ř. s.). R. P., s. r. o., oznámilo vstup do řízení jako osoba zúčastněná přípisem ze dne 5. 4. 2005.

Osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností, kterou namítla nezákonnost napadeného rozsudku s tím, že správní rozhodnutí není nepřezkoumatelné; dále tvrdila nezákonnost zrušení výroku o udělení licence, který byl řádně odůvodněn; a uzavřela, že byla narušena její právní jistota, neboť v dobré víře ve své oprávnění provozovat rozhlasové vysílání již toto vysílání připravuje. Stěžovatelka vznesla rovněž námitku litispendence a námitku věci pravomocně rozhodnuté, neboť Městský soud v Praze již dne 22. 4. 2005 v jiné věci vedené pod sp. zn. 5 Ca 40/2005 rozhodl o zrušení výroku I. téhož správního rozhodnutí.

Žalovaná se svým vyjádřením ke kasační stížnosti připojila.

Nejvyšší správní soud se před věcným přezkumem kasační stížnosti zabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Dospěl přitom k závěru, že nevyrozumění účastníků správního řízení (konkrétně pak neúspěšných žadatelů o licenci k rozhlasovému vysílání, kteří nepodali žalobu) podle § 34 odst. 2 s. ř. s., představuje vadu řízení před soudem ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. Jednalo se právní otázku, kterou Nejvyšší správní soud již dříve ve své rozhodovací činnosti řešil odlišným způsobem.

Osmý senát, který byl příslušný ve věci rozhodnout, proto usnesením ze dne 28. 3. 2006 předložil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu. Ten pak usnesením ze dne 23. 5. 2006, čj. 8 As 32/2005–81, vyslovil, že nevyrozumí-li soud, který rozhoduje o žalobě neúspěšného uchazeče o licenci k rozhlasovému vysílání proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, ostatní neúspěšné uchazeče o tutéž licenci postupem podle § 34 odst. 2 s. ř. s., a neumožní jim tak účastnit se řízení jako osobám na něm zúčastněným, je řízení před soudem zatíženo vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 s. ř. s.].

Vycházejí ze shora citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, Nejvyšší správní soud uzavřel, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí napadeného kasační stížností. Jedná se o vadu, ke které Nejvyšší správní soud přihlídl, aniž byla namítána účastníky řízení (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Proto napadené rozhodnutí zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je ve svém dalším

postupu vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

S ohledem na závěry vyslovené shora již nebylo třeba, aby se Nejvyšší správní soud zabýval kasační stížností po věcné stránce. Nejvyšší správní soud ovšem přesto považuje za vhodné vypořádat se s argumenty kasační stížnosti alespoň *obiter dictum*. Je vhodné tak učinit tím spíše, že se dále předestřený názor soudu odvíjí od ustálené judikatury, se kterou se i senát v této věci rozhodující plně ztotožňuje.

Již v rozsudku publikovaném pod č. 739/2006 Sb. NSS (srov. také rozsudek ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005–298¹), Nejvyšší správní soud konstatoval, že výrok o udělení licence jednomu z žadatelů je vždy spojen s výrokem o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů. Rozhodnutí musí obsahovat podrobné odůvodnění a kritéria, na jejichž základě byla jednomu z žadatelů udělena licence a žádosti ostatních žadatelů zamítnuty. Správní orgán 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 zdůvodnit, proč je nesplnili ostatní žadatelé, případně proč je naplnili méně než žadatelem úspěšný. I když správní orgán 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.).

Rozhoduje-li žalovaná o udělení jedné licence, o kterou se uchází několik žadatelů, je zcela nepřípustné, aby byl odůvodněn prakticky pouze výrok o udělení licence, a postavení ostatních účastníků správního řízení paušálně vyřešeno tvrzením, že jejich žádosti byly zamítnuty v důsledku udělení licence jinému žadateli. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem, že žalovaná odůvodnila, na základě jakých kritérií rozhodnutí o udělení licence učinila. Pomíjíje netransparentnost rozhodování žalované, spočívající v tom, že kritéria rozhodování nejsou známa před samotným výběrem, Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit stěžovateli ani v názoru, že žalovaná se s nesplněním kritérií u neúspěšných uchazečů o licenci vypořádala závěrem, podle kterého stěžovatel naplnil ve srovnání s ostatními kritéria výběru nejlépe.

Nejvyšší správní soud nedospěl na rozdíl od stěžovatele k závěru, že požadavek soudu na jednotlivá podrobná odůvodnění zamítavých rozhodnutí je absurdní. Tento požadavek je naopak elementární podmínkou transparentního správního rozhodování, podmínkou bytostně vlastní demokratickým správním

¹ www.nssoud.cz

orgánům rozhodujícím o právech a povinnostech jednotlivců. Nenaplnění tohoto požadavku je pak živnou půdou pro rozhodování neobjektivní, často spojované s přívlastky jako nepotismus, klientelismus, či dokonce korupce. Rozhodování srozumitelné a průhledné naopak posiluje důvěru veřejnosti v činnost správních orgánů; jako takové musí být nejen v zájmu žalované, ale i stěžovatele, který se v jiném řízení o udělení licence může ocitnout v postavení neúspěšného žadatele.

Nejvyšší správní soud rozhodně odmítá úvahu, podle které je podrobné odůvodňování vyloučeno charakterem kolektivního rozhodování žalované. I v případě kolektivního rozhodování, spojeného s hlasováním, platí v předchozím odstavci naznačené požadavky na správní rozhodování. Kolektivní rozhodování nemůže vést ke snížení standardu práv, kterými účastníci správního řízení disponují, nemůže vést k rezignaci na odůvodnění rozhodnutí, nemůže být výrazem kolektivní neodpovědnosti. Představa, podle které je rozhodnutí tvořeno pouze výrokem, a důvody, pro které jednotliví členové k tomuto výroku došli, se navzájem liší, a jejich vyjádření by vedlo ke zmatečnosti rozhodnutí, je výrazem hlubokého nepochopení rozhodovací činnosti. Rozhoduje-li žalovaná o udělení licence, musí se shodnout nejen na jejím udělení určitému žadateli, ale i na důvodech, které k tomuto udělení vedly, a pro které byli ostatní žadatelé odmítnuti. Přijetí názoru nastíněného stěžovatelem by vedlo k absenci odůvodnění ve všech případech, kdy je rozhodováno kolektivně hlasováním, a vylučovala by ostatně i odůvodnění soudních rozhodnutí. Možnost stěžovatele číst tyto řádky je pak ekvivalentní možností, kterou musí mít všichni, tedy (a především) i neúspěšní účastníci správního řízení.

Zrušení výroku o udělení licence, je-li rušen výrok o jejím neudělení, vychází ze vzájemné podmíněnosti obou výroků. Nejvyšší správní soud v podrobnostech opět odkazuje na svůj shora citovaný rozsudek ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004-79.

Odvolává-li se stěžovatel na svoji povinnost zahájit vysílání ve lhůtě 180 dnů od právní moci rozhodnutí o udělení licence, jinak mu hrozí její odnětí, připomíná Nejvyšší správní soud ustanovení § 66 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, za použití § 19 téhož zákona. Podání žaloby má totiž ze zákona odkladný účinek.

Stěžovatel rovněž namítl, že řízení u městského soudu bylo vedeno v rozporu se zákonem, protože v části týkající se zrušení výroku I. správního rozhodnutí bylo zahájeno již dříve jiné řízení. Na tuto námitku navazuje námitka o překážce věci rozhodnuté, neboť Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 4. 2005 ve věci vedené pod sp. zn. 5 Ca 40/2005.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou litispendence. Správní rozhodnutí se dotýká širšího okruhu účastníků, a každý z nich toto rozhodnutí může napadnout z jiných důvodů; práv a povinností každého z nich se dotýká různým způsobem. I ti účastníci správního řízení, kteří nevyužili možnosti podat žalobu ve správním soudnictví, by měli být vyrozuměni o možnosti uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení. Nezávisle na této možnosti ale nelze přehlédnout, že každý z účastníků napadá v případě podání žaloby primárně část výroku jemu určenou, a proti ostatním výrokům brojí odvozeně, jako proti výrokům souvisejícím. Za popsaného stavu je nepochybně procesně vhodným a žádoucím postupem spojení všech žalob proti jednomu rozhodnutí ke společnému projednání (§ 39 odst. 1 s. ř. s.), projednání takových žalob samostatně však překážka litispendence nebrání.

Poněkud odlišná situace nastává v případě již dříve zrušeného výroku o udělení licence. V řízení - a to ani ve dvou různých řízeních - nelze rozhodovat o téže skutečnosti dvakrát, a soud nemůže zrušit správní rozhodnutí již dříve zrušené. Námitka věci rozhodnuté proto byla vznesena důvodně, a sama o sobě by vedla ke zrušení rozsudku městského soudu.

Nejvyšší správní soud na tomto místě podotýká, že i zde je jediným procesně vhodným postupem spojení věcí podle § 39 odst. 1 s. ř. s. V případě odděleného rozhodování mohou totiž například nastat situace, kdy správní soud v řízení A zruší výrok o udělení licence, proti rozhodnutí je podána kasační stížnost, do doby jejího vyřízení správní soud rozhoduje v řízení B a žalobu ve vztahu k výroku o udělení licence odmítne právě pro překážku *rei indicatae* [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Účastník nepodá proti (formálně správnému) rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnost. Bude-li ale rozsudek správního soudu ve věci A kasačním soudem zrušen, výrok o udělení licence „ožije“, aniž by účastník řízení B mohl věc a dopady na své právní postavení jakkoliv ovlivnit.

O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 23. srpna 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu

