



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **EVROPA 2, spol. s r. o.**, se sídlem Wenzigova 4/1872, Praha 2, zastoupený JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2009, č. j. 7 Ca 111/2007 – 111,

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 :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2009, č. j. 7 Ca 111/2007 – 111 byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) ze dne 26. 3. 2007, č. j. cun/3400/07, kterým nebyl udělen souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů, programu Rádio Evropa 2, udělené na základě rozhodnutí Rady ze dne 14. 12. 1998, č. j. Ru/31/99, ve znění pozdějších změn, spočívající ve změně územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů, a to přidělením kmitočtu Uherský Brod - Králov 88,5 MHz/180 W. Rozsudek odůvodnil městský soud tím, že již ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 26. 9. 2007, č. j. 7 Ca 111/2007 – 29, jímž napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil Radě k dalšímu řízení. Tento rozsudek byl poté zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 6 As 6/2008 – 97 a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku definoval kriteria, která měla Rada hodnotit v rámci správní úvahy. Z tohoto rozsudku se podává, že Rada se

pohybovala v rámci zákonem stanovených mezí správního uvážení a hodnotil skutečnosti rozhodné pro posouzení věci. Jelikož zákon jednoznačně hovoří o stávající nabídce programů rozhlasového vysílání na určitém území, pro něž je o změně uvažováno, je pro posouzení věci zásadní zjištění přínosu programové skladby k rozmanitosti stávající nabídky, které předpokládá nejprve zjistit programovou nabídku v každém regionu, neboť tyto se mohou v každém regionu lišit a tvoří rozmanitost programové nabídky v předmětném regionu. Jedná se tedy o skutečnost, kterou je správní orgán při svém rozhodování povinen zjistit. K tomu v daném případě došlo, neboť příloha č. 1 napadeného rozhodnutí obsahuje přesný popis stávající programové nabídky v daném území. Následné hodnocení přínosu k rozmanitosti stávající nabídky je pak předmětem správního uvážení. Úvahy Rady, zda jsou kriteria uvedená v ust. § 17 zákona č. 231/2001 Sb., ve znění účinném do 30. 5. 2006, (dále jen „zákon o vysílání“) splněna a proč, jsou dostatečné. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že Rada zjistila situaci v daném regionu, včetně poměru žánrů a zaměření jednotlivých stanic, provedla porovnání konkrétních prvků programové skladby stěžovatele a programových prvků stávající nabídky posluchačům a porovnála jejich shodnost a rozdílnost, přičemž se jednalo o území odpovídající okresu Uherské Hradiště. Z tabulky obsažené v příloze napadeného rozhodnutí vyplývá, že obdobnou cílovou skupinu jako stěžovatel mají rozhlasové programy Rádio Zlín, RADIO ČAS – FM, ROCK MAX, Kiss Publikum a Rádio Jih. Obdobný hudební formát mají programy Rádio Zlín, Kiss Publikum, FREKVENCE 1, Rádio Jih, částečně také RÁDIO IMPULS a ROCK MAX. V oblasti programových prvků a místních informací je přínos programu nízký. Program se nevěnuje oblasti zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice. Je tedy důvodný závěr Rady, že vysílání stěžovatele nepřispěje k rozmanitosti stávající nabídky. Rada hodnotila, zda vysílání stěžovatele přispělo k rozmanitosti stávající nabídky v okamžiku jejího rozhodování. Podle městského soudu není rozhodné, že vysílání stěžovatele je na daném území slyšitelné, a to na kmitočtu přiděleném na základě jím splněných podmínek. V daném případě bylo vyhlášeno licenční řízení na udělení kmitočtu Uherský Brod-Králov 88,5 MHz/180w a ohledně této lokality byla posuzována rozmanitost programové nabídky. K této rozmanitosti stěžovatel nepřispěl, proto mu licence udělena nebyla. Skutečnost, že je jeho vysílání v této oblasti slyšitelné na základě licence již dříve udělené, není pro posouzení věci rozhodné. Žalobní námitka bez toho, aby byly popsány shodné okolnosti udělení licence stěžovateli tehdy a nyní, nemůže obstát. Je však zřejmé, že při udělování dřívější licence byl nepochybně posuzován jiný skutkový stav než v daném případě.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž namítal jeho nezákonnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu, že Rada ve správním řízení provedla řádné hodnocení žádosti stěžovatele ve smyslu ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání a na jeho základě a v intencích správního uvážení shledala, že vysílání programu stěžovatele by nepřispělo k rozmanitosti stávající nabídky rozhlasových programů v regionu. Tento závěr nezohledňuje všechny podstatné okolnosti, které byly, resp. měly být, podkladem pro rozhodnutí o žádosti stěžovatele. Pokud by stěžovatel žádal o přidělení vysílacího kmitočtu jako technického prostředku sloužícího k pokrytí území, které dosud není vysíláním jeho programu pokryto, bylo by rozhodnutí Rady a závěry městského soudu správné, neboť je skutečně na zvážení Rady, aby v takových případech

potenciální přínos zvažila. Avšak Rada, a následně i městský soud, hodnocení žádosti stěžovatele z pohledu kritérií podle citovaného ustanovení prováděla tak, jako by stěžovatel žádal o kmitočty k pokrytí nového, jeho vysíláním dosud nepokrytého území, což ale odporuje (odporovalo) skutečnému stavu pokrytí ke dni, ke kterému Rada o žádosti rozhodovala. Jak plyne z napadeného rozhodnutí, v době jeho vydání bylo, a stále je, vysílání programu stěžovatele v dotčeném okrese zachytitelné a má posluchovost (share) 3,02%. Rada tedy při správním uvažování o potenciálním přínosu programové skladby stěžovatele k rozmanitosti stávajících rozhlasových programů na daném území porovnávala již vysílané programy dostupné posluchačům na dotčeném území (mezi nimiž je i program stěžovatele) s programem stěžovatele. Dospěla tak k nelogickému a vnitřně rozpornému závěru, že program stěžovatele nemůže být přínosem k rozmanitosti nabídky ve své podstatě proto, že je již na daném území zachytitelný. Takový závěr je podle stěžovatele nesprávný. Rada již dříve nutně musela dospět k závěru, že program stěžovatele je přínosem pro rozmanitost vysílání na daném území, jelikož na základě již dříve udělené licence na daném území svůj program vysílá a podanou žádostí ve svém důsledku žádá o možnost technického zkvalitnění příjmu stávajícího vysílání, nikoliv o „vstup na nové území“. Rada tedy již dříve vyhodnotila, že na daném území mohou být vysílány programy všech v rozhodnutí vyjmenovaných rozhlasových stanic, a to včetně programu stěžovatele, jehož vysílání již je na daném území zachytitelné. Požadovaný souhlas se tak u stěžovatele týká pouze zkvalitnění pokrytí v rámci jeho vysílání, které již bylo před tímto rozhodnutím povoleno. Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Rada ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označila za zcela bezpředmětnou stížní námitku, že Rada musela již dříve nutně dospět k závěru, že program stěžovatele je přínosem pro rozmanitost vysílání na daném území, jelikož na základě dříve udělené licence na daném území svůj program vysílá. Není totiž rozhodné, že vysílání stěžovatele je na daném území slyšitelné, a to na jiném kmitočtu přiděleném na základě stěžovatelem splněných podmínek. V daném případě šlo o licenční řízení na kmitočty Uherský Brod - Králov 88,5 MHz/180 W a ohledně této lokality byla posuzována rozmanitost programové nabídky. Skutečnost, že stěžovatelovo vysílání je v této oblasti slyšitelné, není pro posouzení věci rozhodná. Při udělování dřívější licence byl posuzován jiný skutkový stav než v daném případě. Rada nesouhlasí s názorem stěžovatele, že požadovaný souhlas se týká pouze zkvalitnění příjmu stávajícího vysílání, nikoliv o vstup na nové území. Zákon o vysílání nezná a nerozlišuje v případě přidělování nových kmitočtů pojmy jako „zkvalitnění příjmu stávajícího vysílání“ či „vstup na nové území“. V daném případě se jedná o žádost o změnu územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů přidělením nového kmitočtu, která je posuzována na základě výše zmiňovaných zákonných kritérií. Vzhledem k uvedenému Rada navrhla, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti, neboť byla podána proti rozsudku, jímž městský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho předchozí rozsudek, v němž konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí Rady, byl zrušen. Vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu se městský soud v napadeném rozsudku věcně vypořádal se žalobními námitkami. Proto je kasační stížnost

soudu přípustná, neboť v ní uvedená námitka nebyla v předcházejícím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu řešena.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání je provozovatel vysílání s licenci povinen předem požádat Radu o písemný souhlas se změnou časového a územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů.

Podle ust. § 21 odst. 3 věta třetí zákona o vysílání Rada souhlas neudělí pouze tehdy, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení.

Podle ust. § 17 odst. 1 písm. zákona o vysílání Rada při rozhodování o udělení licence 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.

V dané věci Nejvyšší správní soud především poukazuje na rozsudek ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 50/2009 – 76, dostupný na www.nssoud.cz, v němž se již zabýval problematikou licenčního řízení a řízení o změně licenčních podmínek. V tomto rozsudku zdůraznil, že „požadavek zákazu podstatných změn parametrů licence ostatně lze nalézt i v zákoně o vysílání, konkrétně v ust. § 21 odst. 3 věta třetí, které souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci vylučuje v případě, že by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Citované ustanovení definuje, a zásadním způsobem i omezuje, okruh přípustných změn skutečností uvedených v žádosti o licenci v řízení podle ust. § 21 zákona o vysílání pouze na takové změny, které svým obsahem fakticky nevedou k popření výsledků řízení o udělení licence, tj. k popření výsledků soutěže uchazečů o licenci. Rada tedy není oprávněna provést takovou změnu skutečností uvedených v žádosti o licenci, která by znamenala, že posuzovala-li by se žádost provozovatele vysílání o licenci se zohledněním změn podle ust. § 21 zákona o vysílání, provozovatel by v původním licenčním řízení nebyl nejúspěšnějším uchazečem. Rada tedy je v řízení podle citovaného ustanovení oprávněna provést ve vztahu k určitému provozovateli vysílání jen takové změny skutečností uvedených v žádosti o licenci, které by, posuzováno zpětně, nezpůsobily jiný výsledek řízení o udělení licence, na základě něhož provozovatel vysílání licenci získal.“

V intencích citovaného právního názoru je pak nutno posoudit i povahu změny, o jejíž schválení žádal stěžovatel. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v režimu ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání nelze vyslovit souhlas s takovou změnou parametrů, která by de facto představovala novou licenci. Na základě žádosti o změnu licence nelze obejít požadavky licenčního řízení. K tomu by došlo i v případě, kdy by změnou územního rozsahu a technických parametrů byl přidělen kmitočet, který by představoval pokrytí území větších parametrů a nikoliv tzv. dokrývací kmitočet (k terminologii a správní praxi Rady při poskytování dokrývacích kmitočetů viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 8 As 61/2005 – 91, dostupný na www.nssoud.cz, v němž bylo zdůrazněno, že „žalovaná nemá povinnost vyhlásit licenční řízení vždy v případě existence „neobsazeného“ kmitočtu, ale může se zabývat posouzením otázky, zda je takový kmitočet dostatečně bonitní, tj. zda může být samostatným předmětem licenčního řízení, či zda bude využit pouze jako kmitočet dokrývací, ke zlepšení existujícího územního pokrytí držitelem jiné licence za její současné změny“). Posouzení, zda se při žádosti o změnu územního rozsahu a technických parametrů nejedná o pouhou změnu v intencích původně udělené licence, ale fakticky o nové licenční řízení, je předmětem odborného posouzení Rady jako k tomu zřízeného odborně specializovaného správního orgánu, které musí být podloženo racionální úvahou opřenou o, po skutkové (a tedy technické) stránce, dostatečně zjištěné parametry vysílání, jež by přidělením kmitočtu žadatel získal. V daném případě stěžovatel dne 3. 5. 2006 požádal o přidělení kmitočtu 88,5 MHz/180W Uherský Brod - Králov, který byl podle obsahu správního spisu předán Radě Českým telekomunikačním úřadem dne 18. 1. 2006. Podle výpočtu pokrytí systémem RadioLab pokryje vysílač cca 22 tisíc obyvatel. Rada tak při posuzování žádosti stěžovatele o přidělení předmětného kmitočtu postupovala fakticky jako by se jednalo o vstup na nové území, tedy nikoliv o zkvalitnění stávající licence, jak namítal stěžovatel. Posuzovala tedy stěžovatelovu žádost prizmatem požadavků ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání zkoumaných v licenčním řízení. K tomuto postupu dospěla na základě racionálních kritérií, jak vyplývá ze správního spisu. Jedná se zejména o mapy zobrazující intenzitu signálu stěžovatele za stávající situace a za situace, pokud by mu byl předmětný kmitočet udělen a o výpočet pokrytí. Z mapových zobrazení je zřejmé, že přidělením kmitočtu by došlo nejen ke zkvalitnění vysílání, které je na daném území místy zachytitelné, ale i k rozšíření území, kde by bylo možno program stěžovatele vysílat. Z těchto důvodů postupovala Rada v případě stěžovatele správně, když posuzovala jeho přispění ke stávající nabídce vysílání na území pokrytém předmětným kmitočtem.

V této souvislosti proto není důvodná stížná námitka, že při posuzování žádosti měla Rada přihlédnout k rozhodnutí o udělení licence, o jejíž změnu stěžovatel žádal a na jejímž základě je jeho vysílání částečně na daném území zachytitelné (rozhodnutí č. j. Ru/31/99 ze dne 14. 12. 1998). Pouze v případě, že by se skutečně obsahově jednalo o žádost o změnu licenčních podmínek poskytnutím tzv. odkrývacího kmitočtu ve smyslu ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, by bylo nutné, aby při posuzování žádosti Rada vyšla z původních podmínek již udělené licence a tyto porovнала s navrhovanou změnou, zda nevybočí z kritérií specifikovaných v ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání pro udělování licence na základě veřejného slyšení. V takovém případě by taky bylo povinností Rady jednat i s ostatními účastníky původního licenčního řízení ve smyslu ust. § 13 odst. 1 zákona o vysílání. Jak již zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 7. 2009,

č. j. 7 As 50/2009 - 76 „zákon o vysílání výslovné ustanovení o účastenství v řízení podle ust. § 21 tohoto zákona neobsahuje. Podle ust. § 66 věta první zákona o vysílání je proto nutno v otázce účastenství v řízení použít zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který v ust. § 27 odst. 1 písm. a) stanoví, že účastníky řízení (...) jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Řízení podle ust. § 21 odst. 1 zákona o vysílání je již podle jeho dikce řízením o žádosti. O tom, že provozovatel vysílání je účastníkem řízení, tedy není pochyb. Podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu však účastníky řízení jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. (...) [N]eúspěšní uchazeči o licenci mohou být rozhodnutím podle ust. § 21 zákona o vysílání dotčeni na svém právu na to, aby po dobu trvání udělené licence v žádném řízení následujícím po jejím udělení nebyly úspěšnému uchazeči (provozovateli vysílání) parametry licence změněny tak, že by již nadále nemusel plnit slib ohledně charakteru programu, na základě něhož v soutěži o licenci uspěl. Na základě toho jsou účastníky řízení podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu.“. V daném případě, kdy Rada na základě racionálních úvah fakticky posuzovala žádost stěžovatele jako žádost o novou licenci a souhlas nevydala pro nesplnění kritéria přínosnosti k rozmanitosti stávající nabídky v předmětném území, nedošlo ke krácení ostatních možných uchazečů o vysílání v daném území v důsledku přidělení předmětného kmitočtu stěžovateli. V případě, že by však na základě žádosti stěžovatele v tomto konkrétním případě kmitočty 88,5 MHz/180W Uherský Brod – Králov bez řádného vyhlášení licenčního řízení přidělen byl, došlo by k porušení zákona o vysílání a stěžovatel by byl nezákonně zvýhodněn oproti ostatním možným uchazečům o tento kmitočty. Rada tedy výsledným nesouhlasným posouzením žádosti stěžovatele nepochybně, ač jistě mohla vedle uvedeného hodnocení jednotlivých kritérií precizněji charakterizovat parametry daného kmitočtu ve smyslu citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006 č. j. 8 As 61/2005 – 91 a také jednoznačně uvést, že se v daném případě nejedná o tzv. dokrývací kmitočty.

Městský soud tedy dospěl ve výsledku ke správnému právnímu závěru, byť na základě v řadě ohledu nesprávných právních úvah. Nejvyšší správní soud v této souvislosti již dříve vyslovil (např. v rozsudcích ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 - 106 či ze dne 29. 8. 2008, č. j. 8 Afs 20/2008 – 123, oba dostupné na www.nssoud.cz), že pokud je (zamítavý) rozsudek krajského soudu o žalobě podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. ve výsledku věcně správný, lze dílčí nesprávné závěry krajského soudu, za předpokladu, že jsou přezkoumatelné, korigovat právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu, aniž by rozsudek krajského soudu byl zrušen. Podobnou korekci, byť za přísnějších podmínek, připouští ostatně judikatura Nejvyššího správního soudu i ve vztahu mezi zrušujícím rozsudkem krajského soudu v řízení podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. a rozsudkem Nejvyššího správního soudu potvrzujícím správnost výroku takového rozsudku (k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2008, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). Korekci nosných důvodů napadeného rozsudku bylo možno v rozsudku Nejvyššího správního soudu provést, neboť tyto byly přezkoumatelným a dostatečně konkrétním způsobem vysloveny.

Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), přičemž v souladu s ust. § 109 odst. 1 s.ř.s ve věci rozhodl bez jednání, když neshledal ani jiný důvod, pro nějž by nařízení jednání ve věci bylo vhodné.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a úspěšné Radě žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 10. září 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu