



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobkyně: **Frekvence 1, a. s.**, se sídlem Wenzigova 4/1872, Praha 2, zastoupená 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, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 5. 2008, čj. vav/3322/08, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2009, čj. 8 Ca 278/2008 - 34,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2009, čj. 8 Ca 278/2008 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 20. 5. 2008, čj. vav/3322/08, nevyhověla žádosti žalobkyně a neudělila souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání programu FREKVENCE 1, udělené na základě rozhodnutí čj. Ru/249/98, s platností do 25. 2. 2013, spočívající ve změně licenčních podmínek, jejíž podstatou je rozšíření zpravodajství lokálním odpojováním.

II.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 29. 1. 2009, čj. 8 Ca 278/2008 - 34, zamítl.

Městský soud odmítl jako nepatřičnou námitku žalobkyně, že „*žádné ustanovení vysílacího zákona ani příslušné licence žalobkyně pozitivně nestanoví nic o tom, co má být obsahem...vysílaných pořadů...*“, protože podle něj nesouvisí „*s meritem věci*“.

Dále městský soud konstatoval, že požadovaná změna licenčních podmínek, „*a to rozšíření zpravodajství...o celodenní možnost vysílání lokálního zpravodajství a informací,*

jejichž obsah bude zaměřen na dění v daném regionu, a tedy bude odlišný od zpráv v ostatních regionech, zcela mění původní profil stanice“ jako „celoplošné“. Městský soud proto přisvědčil žalované, „že by za stejných podmínek nemohla rozhodnout ani o přidělení licence, a proto nemohla v inkriminované věci z těchto důvodů souhlas ke změně udělit“.

K námitkám poukazujícím na zákonné definice v § 2 odst. 1 písm. a), c), j) a l) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“), městský soud uvedl, že žalobkyni byla udělena licence k vysílání konkrétního programu jako celku z hlediska struktury i obsahu. Tzv. lokálním odpojováním by žalobkyně porušovala zákon o vysílání a licenční podmínky, které ji opravňují pouze k vysílání jednotného celoplošného programu. Lišil-li by se program na jednotlivých regionálních vysílačích, nejednalo by se o shodný jediný program.

Městský soud zdůraznil, že licence udělená žalobkyni neumožňuje odpojování regionálních vysílačů. Žádost o změnu licenčních podmínek tak představuje žádost o podstatnou změnu licence. Zařazením regionálních zpravodajských pořadů „by došlo k vážnému obsahovému překrytí s regionálními provozovateli a také k omezení variability trhu na poli rozhlasových médií“. Městský soud proto přisvědčil postupu žalované, stejně jako jejímu závěru, že tato skutečnost by byla ve veřejném slyšení důvodem pro neudělení licence. Zákonný důvod k nevyhovění žádosti o změnu licenčních podmínek proto byl dán.

Konečně městský soud doplnil, že rozhodnutí žalované vyhovuje požadavkům vyplývajícím z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Z rozhodnutí je zřejmé, proč žalovaná souhlas se změnou licence neudělila a její stanovisko je náležitě zdůvodněné.

III.

Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů.

Stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně zaměnil pojmy „program“ a „pořad“ definované zákonem o vysílání, které vyložil „za použití definičních prvků, které zákon neobsahuje, a to konkrétně za použití „obsahu“ programu a pořadu“. Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že nežádala o změnu programu, ale o možnost lokálního odpojení pořadu zpravodajství, tedy o změnu pořadu. Případné zásahy by se tím dotkly pouze obsahu pořadu, nikoliv jeho časového zařazení, a nebyla by narušena struktura vysílaného programu. S ohledem na znění § 2 odst. 1 písm. j) zákona o vysílání by se tak jednalo oproti závěrům městského soudu o totožný vysílaný program. Městský soud přitom nijak nezdůvodnil, „na základě jakého zákonného ustanovení dovodil, že definičním prvkem programu je obsah pořadu. Stejně tak nezdůvodnil, na základě jakého zákonného ustanovení či na základě jaké úvahy dospěl k tomu, že různý obsah pořadu způsobí nejednotnost programu.“. Ze stejných důvodů nemohlo dojít k narušení celoplošnosti vysílání programu, protože stěžovatelka by bez ohledu na obsah pořadu nadále vysílala svůj jednotný program

v územním rozsahu pokrývajícím nejméně 70 % obyvatel. Nijak by tak nemohlo dojít ke změně původního profilu stanice, tvrzené městským soudem.

Dále stěžovatelka namítla, že lokální odpojování nelze považovat za porušení licenčních podmínek či zákona o vysílání. Ty totiž neobsahují žádné ustanovení, které by stěžovatelce zakazovalo lokální odpojování provádět. Stejně tak není v licenci ani v zákoně o vysílání obsaženo ustanovení, které by stěžovatelce „*ukládalo jakoukoliv pozitivní povinnost, pokud jde o konkrétní obsah jednotlivého pořadu*“. V části licence, která upravuje vysílací schéma pořadu, je navíc předvídána možnost zařazování lokálního zpravodajství. Městský soud se s těmito skutečnostmi nevypořádal a naopak uzavřel, že udělením souhlasu a umožněním lokálního odpojování zpravodajství by došlo k narušení celoplošnosti stanice a základní charakteristiky programu, k vážnému obsahovému překrytí s regionálními provozovateli či k omezení variability trhu na poli rozhlasových médií. Závěr městského soudu, že u celoplošného vysílání není prvek samostatné regionality přípustný, je podle stěžovatelky chybný a je v přímém rozporu s licenci, která prvky regionality připouští.

Stěžovatelka také bez bližšího upřesnění uvedla, že městský soud dostatečně neodůvodnil celou řadu svých závěrů a v rozsudku se nevypořádal s některými žalobními námitkami. Rozsudek městského soudu proto není přezkoumatelný.

Konečně stěžovatelka namítla, že v posuzované věci není „*dán jediný zákonný důvod ve smyslu ust. § 21 odst. 3 vysílacího zákona pro odeprání udělení požadovaného souhlasu záležející v důvodech uváděných Radou...*“. Městský soud přitom přisvědčil žalované v tom, „*že by za stejných podmínek nemohla rozhodnout o udělení licence proto, že podanou žádostí se stěžovatelka domáhala změny licenčních podmínek spočívající v možnosti celodenního vysílání lokálního zpravodajství*“. Stěžovatelka uvedla, že nežádala o možnost celodenního neomezeného lokálního odpojování, ale o odpojování v přesně stanovených časech a v ostatním vysílání pouze za výjimečných okolností, přičemž by lokální odpojení představovalo vždy méně než 1 % vysílacího času. Takovým lokálním odpojením nelze podle stěžovatelky narušit celoplošnost vysílání.

IV.

Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Uvedla, že trvá na svém posouzení předmětné věci, protože stěžovatelkou požadovaná změna by vedla ve veřejném slyšení k neudělení licence. Žalovaná se plně ztotožnila se závěry městského soudu, zopakovala argumenty uvedené ve vyjádření k žalobě a doplnila, že „*(r)ozhodující není ani časový úsek, kterého by se odpojování dotklo, resp. k porušení licenčních podmínek dojde v každém případě, ať už budou jednotlivé vysílače odpojeny po dobu hodin, minut či vteřin*“. Podle žalované „*(v) tomto případě jde o celkový přístup k problematice, o porušení jednoty programu v daném čase, nikoli o posuzování jednotlivých podmínek či časového rozsahu*“.

V.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se s ohledem na uplatněné stížní důvody nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka uvedla, že se městský soud nevypořádal s řadou žalobních námitek a celou řadu svých závěrů dostatečně neodůvodnil.

Neurčitost stížní námitek umožnila Nejvyššímu správnímu soudu zabývat se jí pouze v míře obecnosti odpovídající kasační stížnosti.

K nedostatečnému odůvodnění některých závěrů městského soudu stěžovatelka v rámci úvodní stížní námitek uvedla, že městský soud nezdůvodnil svůj závěr, podle nějž nejednotný obsah pořadu měl bez dalšího za následek porušení podmínky celoplošného vysílání programu.

Stěžovatelka v žalobě s odkazem na zákonné vymezení pojmů „celoplošné vysílání“, „program“ a „pořad“ v § 2 odst. 1 písm. a), c), j) a l) zákona o vysílání dovodila, že je povinna „*provozovat rozhlasové vysílání programu Frekvence 1, a to 24 hodin denně, na všech přidělených technických prostředcích, šířením programu obsahujícího pořady, které budou do vysílání zařazeny způsobem, který stanoví vysílací schéma*“. Uvedla přitom, že je povinna zařazovat a vysílat tytéž pořady a další části vysílání v druhové skladbě stanovené vysílacím schématem, ale s obsahem, který sama určí. Pořad není podle stěžovatelky definován obsahem, ale vnějšími znaky, tj. obsahovou souvislostí, celistvostí a časovou ohraničeností. Stěžovatelka v žalobě podotkla, že nelze paušálně uzavřít, že by udělením souhlasu se změnou licenčních podmínek došlo k narušení celoplošnosti vysílání daného programu, proto nemůže být naplněn důvod, pro který žalovaná odmítla souhlas udělit.

Městský soud v rámci posouzení tohoto žalobního bodu uvedl, že stěžovatelce byla udělena licence k vysílání konkrétního programu jako celku z hlediska struktury i obsahu. Tzv. lokálním odpojováním by stěžovatelka porušovala zákon o vysílání a licenční podmínky. Ty ji opravňují pouze k vysílání jednoho celoplošného programu jednotného obsahem i strukturou. Lišil-li by se program na jednotlivých regionálních vysílačích, nejednalo by se o shodný jediný program.

Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu je povinnost soudů odůvodnit své rozsudky principem představujícím nedílnou součást práva na řádný proces, která je v souladu s článkem 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a článkem 1 Ústavy imanentní demokratickému právnímu státu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, <http://nalus.usoud.cz>). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že „(n)ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci

účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na niž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“ (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS).

V posuzované věci bylo hlavním žalobním bodem právě posouzení vlivu lokálního odpojování na splnění povinnosti celoplošného vysílání programu. Stěžovatelka v žalobě na několika místech rozvedla svůj právní názor, který založila na legálních definicích shora uvedených pojmů. Dovedla přitom, že změnu obsahu pořadu zpravodajství, kdy lokálním odpojováním bude v různých regionech vysíláno zpravodajství různého obsahu, nelze bez dalšího považovat za změnu programu a tedy za porušení povinnosti celoplošného vysílání. Městský soud v rámci vypořádání tohoto žalobního bodu pouze uvedl, že „*musel...i tuto námitku odmítnout*“. Dále bez bližšího odůvodnění již jen konstatoval, že licenční podmínky i zákon o vysílání stěžovatelku opravňují k vysílání jednoho obsahem i strukturou jednotného programu.

Přestože tak podstata žalobního bodu směřuje k tomu, že zákon o vysílání nijak neomezuje stěžovatelku, pokud jde o obsah programu, městský soud bez bližšího odůvodnění uzavřel, že stěžovatelka je oprávněna celoplošně vysílat program identický nejen co do struktury, ale i obsahu. Pro tento závěr však nenabídl žádné argumenty, ani se nevypořádal s argumenty vznesenými stěžovatelkou v žalobě. Takový postup městského soudu nemůže vyhovět shora uvedeným požadavkům na odůvodnění rozsudku. Městský soud tak zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a námitce stěžovatelky bylo nutno přisvědčit.

Nejvyšší správní soud také zvažoval, zda má výše uvedenou otázku posoudit sám, dospěl však k závěru, že by takový postup nahrazoval závěry Městského soudu a *de facto* by tak vyloučil možnost účastníků řízení bránit se kvalifikovaným způsobem proti právním závěrům formulovaným v odůvodnění rozsudku městského soudu kasační stížností.

Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že s ohledem na nedávnou novelizaci zákona o vysílání zákonem č. 196/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů, budou závěry městského soudu v dalším řízení zřejmě pouze akademického charakteru. Zmíněným právním předpisem totiž byla problematika lokálního odpojování *pro futuro* jednoznačně vyřešena tak, že dle § 31 odst. 5 zákona o vysílání „*(p)rovozovatel rozhlasového nebo televizního vysílání je oprávněn do vysílání současně zařazovat i pořady, programové prvky a další části vysílání, zejména reklamu a teleshopping, s regionálně odlišným obsahem. Provozovatel celoplošného rozhlasového a televizního vysílání s licenci je povinen vysílat celoplošně bez zařazování pořadů a dalších částí vysílání, programových prvků a reklamy s regionálně odlišným obsahem minimálně 85 % týdenního vysílacího času.*“ Lze tedy shrnout, že dle aktuálně účinné právní úpravy by již stěžovatelce nic nebránilo v rámci vysílání celoplošného programu vysílat v úhrnu nižším

než 1 % denního vysílacího času zpravodajství s regionálně odlišným obsahem. Nemusela by tak z pochopitelných důvodů ani žádat o změnu licenčních podmínek, neboť by se chovala právně aprobovaným způsobem. Pokud však v dalším řízení stěžovatelka nevezme žalobu proti rozhodnutí žalované zpět, bude městský soud nucen vypořádat se s otázkou vlivu změny obsahu pořadu na splnění povinnosti celoplošného vysílání programu a své závěry tentokrát opřít o odpovídající argumentaci.

Jelikož shledal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu nepřezkoumatelným, zrušil jej a vrátil věc Městskému soudu k dalšímu řízení.

V novém rozhodnutí Městský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. října 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu