



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **BBC Radiocom (Praha), s. r. o.**, se sídlem Dlouhá 705/16, Praha 1, zast. 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, zast. JUDr. Zdeňkem Hromádkou, advokátem se sídlem Rašínova 522, Zlín, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 3. 2014, sp. zn. 2013/278/CUN/BBC, č. j. CUN/970/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2014, č. j. 6 A 76/2014 - 42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e** právo na náhradu nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh dosavadního řízení

[1] Dne 25. 10. 2005 vydal jediný společník žalobkyně (stěžovatelky) British Broadcasting Corporation, se sídlem Londýn, rozhodnutí o zrušení české redakce stěžovatelky k 31. 1. 2006. V návaznosti na toto rozhodnutí uzavřela stěžovatelka smlouvu s Českým rozhlasem, v níž se Český rozhlas zavázal dodávat do programových bloků vysílaných stěžovatelkou v českém jazyce, ve stanovených časových pásmech, programové bloky Českého rozhlasu - Rádio Česko.

[2] Stěžovatelka požádala žalovanou o udělení souhlasu s uvedenými změnami licenčních podmínek, který však žalovaná udělit odmítla. Žalovaná dospěla k závěru, že jak vysílání části programu BBC WS, tak i vysílání bloků programu Rádio Česko je vysíláním převzatým. Nemohla proto udělit souhlas se změnou licenčních podmínek, protože by tím byla udělena licence výlučně pro provozování převzatého vysílání, bez vložení jakékoli vlastní (původní) komponenty.

[3] Dne 11. 8. 2006 stěžovatelka podala „Žádost o změnu některých skutečností uvedených v žádosti o licenci spočívající ve změně licenčních podmínek – schválení schématu vysílání.“ Své programové a vysílací schéma stěžovatelka formulovala tak, že v době od 00.00 hod. do 08.00 hod. bude probíhat vysílání BBC WS v angličtině (zpravodajství, publicistika, vzdělávání a sport), od 08.00 hod. do 11.00 hod. v českém jazyce (zpravodajství, publicistika, vzdělávání a sport), od 11.00 hod. do 13.00 hod. vysílání BBC WS v angličtině (zpravodajství, publicistika, vzdělávání a sport), od 13.00 hod. do 16.00 hod. v českém jazyce (zpravodajství, publicistika, vzdělávání a sport), a od 16.00 do 24.00 hod. BBC WS v angličtině (zpravodajství, publicistika, vzdělávání a sport). Do dopoledního i odpoledního programového bloku bude zařazen program české redakce BBC – jazykové kursy angličtiny BBC. Zařazením jazykových kursů byla ve vysílání BBC obnovena původní komponenta.

[4] Rozhodnutím ze dne 6. 9. 2006, sp. zn. 2006/552/vav/BBC, č. j. Vav/6405/06, vydala žalovaná stěžovatelce souhlas ke změně skutečností uvedených v žádosti o licenci, spočívající ve změně licenčních podmínek ve shora uvedeném rozsahu.

[5] Napadeným rozhodnutím uložila žalovaná stěžovatelce pokutu ve výši 100 000 Kč pro neplnění licenčních podmínek, kterých se stěžovatelka dopustila tím, že nezařazováním programových bloků dodávaných Českým rozhlasem nedodržela schéma programu BBC. Analýzou vysílání programu stěžovatelky žalovaná zjistila, že (i přes předchozí upozornění) stěžovatelka neodvysílala ve dnech 1. 3. 2013 a 24. 3. 2013 programové bloky Rádio Česko. Do vysílání nezařadila jazykový kurz angličtiny, navíc dne 28. 2. 2013 ve vysílání opakovaně zaznělo, že tímto dnem je dodávání bloků Rádio Česko ukončeno.

[6] Proti rozhodnutí o uložení pokuty brojila stěžovatelka žalobou, o níž zamítavě rozhodl Městský soud v Praze shora uvedeným rozsudkem.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[7] Stěžovatelka v podané žalobě formulovala následující žalobní body: nezařazování programových bloků dodávaných Českým rozhlasem do jeho vysílání nelze hodnotit jako neplnění licenčních podmínek, neboť rozhodnutím ze dne 6. 9. 2006 žalovaná stěžovatelce neuložila povinnost v dopoledním a odpoledním bloku vysílat programové bloky dodávané Českým rozhlasem se zařazením jazykového kurzu angličtiny. Pokud by se o součást licenčních podmínek jednalo, zanikla povinnost stěžovatelky v důsledku novelizace zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen

pokračování

zákona), provedené zákonem č. 196/2009 Sb., podle kterého provozovatel rozhlasového a televizního vysílání může po předchozím souhlasu žalované přejímat program jiného provozovatele rozhlasového vysílání, pokud tím nedojde ke změně základní programové specifikace. Stěžovatelka dále namítla, že žalovaná nerespektovala § 31 odst. 1 zákona, podle kterého má provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání právo vysílat programy svobodně a nezávisle.

[8] V napadeném rozsudku dospěl městský soud k závěru, že výrok žalované v rozhodnutí o udělení pokuty nelze interpretovat izolovaně, je třeba vycházet ze znění celého výroku rozhodnutí ze dne 6. 9. 2006. Věta týkající se zařazení bloků vysílání Českého rozhlasu je jednoznačně součástí výroku rozhodnutí. Rozdělení vysílání na vysílání v angličtině a v češtině vede k závěru, že zmínění programových bloků dodávaných Českým rozhlasem se vztahuje k těm časovým úsekům, kdy stěžovatelka má vysílat v českém jazyce. Uvedená věta je součástí licenčních podmínek, a nevysíláním programových bloků dodaných Českým rozhlasem nebyly ze strany stěžovatelky plněny licenční podmínky. Je zřejmé, již z podané žádosti o povolení změny licence, že stěžovatelka požadovala souhlas žalované k tomu, aby mohla v rámci svého vysílání využívat programové bloky dodávané Českým rozhlasem, který dokonce ukončil určité vysílání právě proto, aby tento obsah mohl být stěžovatelkou využit v rámci jejího vlastního vysílání. Skutečnost, že následně došlo k ukončení smlouvy o dodávání programových bloků, nemá žádný vliv na posouzení toho, zda stěžovatelka plnila, či nikoliv licenční podmínky.

[9] Zákonem č. 196/2009 Sb. byl mimo jiné do ustanovení § 21 doplněn odstavec 10, ve kterém je stanoveno, že *provozovatel rozhlasového vysílání s licenci může po předchozím souhlasu Rady přejímat program jiného provozovatele rozhlasového vysílání s licenci včetně identifikace přejímaného programu, pokud tím nedojde ke změně základní programové specifikace. Provozovatel vysílání s licenci nesmí přebírat program ani části programu od provozovatele vysílání ze zákona.* Podle § 2 odst. 1 písm. j) zákona č. 231/2001 Sb. *pro účely tohoto zákona se rozumí programem záměrné časové uspořádání jednotlivých rozhlasových nebo televizních pořadů a dalších částí vysílání a v rozhlasovém vysílání i toku programových prvků; dalšími částmi vysílání se rozumí zvukové, obrazové nebo zvukově-obrazové části vysílání, které nemají povahu pořadu a jsou zařazovány mezi pořady nebo jsou jimi pořady prováděny nebo přerušovány, zejména reklama, teleshopping, oznámení provozovatele vysílání týkající se jeho vlastních pořadů a doprovodných produktů, které jsou od těchto pořadů přímo odvozeny, oblašování pořadů, zvukové a obrazové prostředky oznamující nebo oddělující vysílání obchodních sdělení a jiná programová interpunkce.* Podle závěrů napadeného rozsudku z citovaného ustanovení vyplývá, že v daném případě programové bloky dodávané Českým rozhlasem nenaplnují definici programu či jeho části. Český rozhlas nijak neurčoval záměrné časové uspořádání jednotlivých pořadů a dalších částí vysílání a tok programových prvků, dodávání programových bloků bylo upraveno smluvně, program určovala stěžovatelka. Za této situace nelze mít za to, že nabytím účinnosti zákona č. 196/2009 Sb. stěžovatelka nemohla přebírat od Českého rozhlasu předmětné programové bloky. Citované ustanovení § 21 odst. 10 zákona na danou věc nedopadá, neboť předmětem přebírání nebyl program či části programu Českého rozhlasu. Je tedy nerozhodné, že Český rozhlas je provozovatelem vysílání ze zákona. Za tohoto stavu pak

není rozhodné ani znění stěžovatelkou označeného přechodného ustanovení čl. II bod 8. zákona č. 196/2009 Sb.

[10] K žalobní námitce, že daným rozhodnutím nebylo respektováno ustanovení § 31 odst. 1 zákona, podle kterého provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání má právo vysílat programy svobodně a nezávisle, Městský soud v Praze uzavřel, že uvedené ustanovení nelze stavět proti povinnosti plnit licenční podmínky. Uložení sankce za neplnění licenčních podmínek nelze pokládat za zásah do práva vysílat programy svobodně a nezávisle. Pokud stěžovatelka poukazovala na to, že došlo k ukončení smlouvy s Českým rozhlasem o dodávání programových bloků a že tato spolupráce není zajištěna, dospěl soud k závěru, že tato okolnost není pro posouzení důvodnosti žaloby právně významná. Jestliže stěžovatelka chtěla či musela změnit programové a vysílací schéma, mohla požádat o souhlas se změnou licenčních podmínek.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Včas podanou kasační stížností stěžovatelka brojí proti uvedenému rozsudku městského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Napadené rozhodnutí spočívá, podle názoru stěžovatelky, v nesprávném posouzení právní otázky.

[12] Stěžovatelka s odkazem na čl. 17 a 26 Listiny základních práv a svobod namítá, že není přípustné, aby žalovaná svým rozhodnutím uložila stěžovatelce od jakého dodavatele je povinna odebírat program (programové bloky), jak je definováno § 2 odst. 1 zákona. Stěžovatelka je v souladu s § 31 odst. 1 zákona oprávněna provozovat vysílání svobodně a nezávisle, interpretace licenčních podmínek nemůže vést k zásahu do tohoto práva stěžovatelky. Smyslem sektorové regulace ze strany žalované je dozor nad obsahem vysílání, nikoli regulace mediálního trhu. Stěžovatelka je konkurentem Českého rozhlasu na stejném produktovém trhu, oba jsou soutěžitelé s významným tržním podílem. Žalovaná svým rozhodnutím nutí oba hráče na trhu k exkluzivní spolupráci, což může vést k efektu uzavření trhu. Povinná exkluzivita ve prospěch Českého rozhlasu může být také porušením unijního soutěžního práva. Spolupráce mezi stěžovatelkou a Českým rozhlasem je možná pouze na základě soukromoprávní dohody těchto subjektů. Pokud taková dohoda chybí, nemůže žalovaná formou rozhodnutí o licenčních podmínkách vynutit mezi provozovateli přebírání programů, dodávání programových bloků či jen programového obsahu. Taková licenční podmínka by byla v rozporu s Listinou, zákonem č. 231/2001 Sb. i právem na ochranu hospodářské soutěže.

[13] Stěžovatelka trvala na tom, že na její případ dopadá § 21 odst. 10 zákona s tím, že právní názor vyslovený městským soudem pokládá za obtížně srozumitelný. Zařazení programu české redakce BBC – jazykové kurzy angličtiny je zařazením programu jiného provozovatele, který, podle § 21 odst. 10 zákona, vyžaduje předchozí souhlas žalované. Přijímání programu mezi konkurenčními provozovateli je možné pouze se souhlasem žalované a nemůže být proto licenční podmínkou k provozování vysílání. Pro posouzení věci není významné, zda Český rozhlas určoval záměrné časové uspořádání jednotlivých pořadů a dalších částí vysílání a tok programových prvků, či nikoliv. Jelikož rozhodnutí o

pokračování

licenčních podmínkách hovoří o programu, pak se na ně v celém rozsahu vztahuje jak § 21 odst. 10 zákona č. 231/2001 Sb., tak znění přechodného ustanovení čl. II bod 8 zákona 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.

[14] Stěžovatelka shledává rozpor v úvaze soudu, který dospívá k závěru, že nezařazením programových bloků dodávaných Českým rozhlasem žalovaná porušila licenční podmínky, a byla jí proto důvodně uložena pokuta, avšak současně připouští oprávnění stěžovatelky určovat program BBC.

[15] Stěžovatelka dále namítla, že soud nevzal úvahu obsah žádosti, na základě které bylo rozhodnutí o licenčních podmínkách vydáno. Stěžovatelka totiž nežádala o stanovení licenční povinnosti v tom smyslu, že smí vysílat pouze programový blok vysílaný Českým rozhlasem. Poznámka o Českém rozhlasu je v žádosti obsažena na vysvětlení toho, jak bude zachován autentický prvek vysílání redakce BBC. Žádost stěžovatelky žalovaná schválila formou rozhodnutí o licenčních podmínkách; bylo by nepřipustným zásahem do svobodného vysílání provozovatele, pokud by žalovaná uložila svým rozhodnutím omezující licenční podmínku, o níž žadatel vůbec nežádal.

[16] Žalovaná uvedla, že udělením souhlasu se změnou licenčních podmínek byla stěžovatelce na její žádost uložena povinnost vysílat bloky dodávané Českým rozhlasem. Tím, že žalovaná trvala na plnění licenčních podmínek, nemohlo být zasaženo do práva stěžovatelky vysílat svobodně a nezávisle. Byla to přitom sama stěžovatelka, kdo smlouvu s Českým rozhlasem vypověděl. Licenční podmínky nehovořily o programu, nýbrž o programovém bloku. Stěžovatelka oba pojmy nepřipustně směšuje. Ačkoli pojem program je definován § 2 odst. 1 písm. j) zákona. Napadený rozsudek důsledně vykládá zákonný pojem „program“ a odlišuje jej od situace, kdy Český rozhlas dodával část vysílaného obsahu na smluvním základě. Program, tj. uspořádání jednotlivých pořadů a bloků v rámci denního toku vysílání, určovala stěžovatelka v souladu s jí požadovaným schématem vloženým do licenčních podmínek programu BBC. Český rozhlas dodával pouze část vysílaného obsahu na objednávku stěžovatelky jako provozovatelky vysílání. V podrobnostech žalovaná odkázala na své písemné vyjádření k žalobě s tím, že napadený rozsudek pokládá po věcné i právní stránce za správný.

IV. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Pojem licence ve smyslu § 12 zákona představuje zvláštní veřejnoprávní souhlas vykonavatele veřejné správy k provozování určité činnosti - v dané věci k provozování rozhlasového nebo televizního vysílání. Smyslem licence je stanovení podmínek, za kterých bude povolovaná činnost vykonávána. Rozhodnutím Rady o udělení licence dochází ke vzniku 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 oprávnění k rozhlasovému vysílání. Požadavek dodržování podmínek stanovených v rozhodnutí o udělení licence nelze interpretovat jako zásah do práva stěžovatelky vysílat svobodně a

nezávisle. Podle § 31 odst. 1 zákona *provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání má právo vysílat programy svobodně a nezávisle. Do jejich obsahu lze zasahovat pouze na základě zákona a v jeho mezích.*

[18] Podle § 18 odst. 4 zákona „*[r]ozhodnutí o udělení licence dále obsahuje a) označení provozovatele vysílání s licenci, včetně identifikačního čísla poskytnutého správcem základního registru osob, b) označení (název) programu a označení, zda program bude šířen celoplošně, regionálně či místně, c) časový rozsah vysílání a územní rozsah vysílání, d) dobu, na kterou byla licence udělena, e) základní programovou specifikaci a další programové podmínky ... f) hlavní jazyk vysílání a výčet států, na jejichž území má být vysílání zcela nebo převážně směřováno, jedná-li se o televizní vysílání...*“

[19] Podle § 21 odst. 1 zákona „*[p]rovozovatel vysílání s licenci je povinen předem požádat Radu o písemný souhlas se změnou těchto skutečností uvedených v žádosti o licenci: a) označení názvu programu, b) změna časového rozsahu vysílání nebo územního rozsahu vysílání podle § 2 odst. 1 písm. y), c) změna územního rozsahu vysílání u kabelových systémů, d) změna licenčních podmínek, e) změna výše základního kapitálu, způsobu rozdělení hlasovacích práv, vkladu jednotlivých společníků (včetně obsahové specifikace a finančního ohodnocení nepeněžitých vkladů) nebo členů a výše jejich obchodních podílů, společenské nebo zakladatelské smlouvy, stanov a seznamu společníků nebo akcionářů*“.

[20] Z citovaných zákonných ustanovení je patrné, že oprávnění provozovatele vysílat programy svobodně a nezávisle není v rozporu s oprávněním žalované regulovat mediální trh, kontrolovat dodržování licenčních podmínek a sankcionovat jejich porušení.

[21] Nelze opomenout, že to byla právě stěžovatelka, kdo v žádosti o změnu licence své programové a vysílací schéma formulovala. Rozhodnutím žalované ze dne 6. 9. 2006, sp. zn. 2006/552/vav/BBC, č. j. Vav/6405/06, byly stanoveny licenční podmínky tak, že vysílání bude rozděleno na vysílání v anglickém jazyce a v českém jazyce. Obsahem vysílání v českém jazyce budou programové bloky dodávané Českým rozhlasem a do tohoto bloku bude zařazen program české redakce BBC – jazykové kurzy angličtiny. Takto stanové licenční podmínky byla stěžovatelka povinna dodržovat, přičemž je zřejmé, že jejich dodržováním nemohlo být žádným způsobemasaženo právo svobodného a nezávislého vysílání, neboť obsah programů, stěžovatelkou vysílaných, nebyl žalovanou nijak omezován či ovlivňován.

[22] Závěr napadeného rozsudku je v tomto ohledu správný. Programové bloky dodávané Českým rozhlasem nenaplňují definici programu či jeho části podle § 2 odst. 1 písm. j) zákona. Český rozhlas neurčoval záměrné uspořádání jednotlivých pořadů, program určovala stěžovatelka. Nevysláním programových bloků dodaných Českým rozhlasem došlo k porušení licenčních podmínek, a to bez ohledu na skutečnost, že smlouva s Českým rozhlasem byla ukončena.

[23] Argumentaci stěžovatelky, že je nucena spolupracovat se svým konkurentem na mediálním trhu, což může vést k uzavření trhu a porušení pravidel soutěžního práva, nelze přisvědčit. Stěžovatelka byla postihnuta uložením pokuty za nedodržení podmínek udělené licence. Povinnost dodržovat stanovené licenční podmínky stíhá všechny

pokračování

vystupující a vzájemně si na mediálním trhu konkurující subjekty. Naopak lze dovodit, že pokud by stěžovatelce pokuta uložena nebyla, došlo by k jejímu zvýhodnění oproti všem ostatním provozovatelům vysílání, kteří licenční podmínky dodržují. Stěžovatelka se jistě může pokusit dosáhnout změny licenčních podmínek, pokud jí stávající, ať již z jakýchkoli důvodů, přestaly vyhovovat. Jen na okraj je však namísto připomenout rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012 - 87, podle kterého „[p]odle odborné literatury by změna licenčních podmínek měla být spíše mimořádnou záležitostí, neboť výraznější změny by mohly fakticky znamenat popření původního projektu“.

[24] Soud rovněž nemůže přisvědčit námitce stěžovatelky, týkající se aplikace § 21 odst. 10 zákona ve spojení s přechodným ustanovením čl. II bod 8 zákona č. 196/2009 Sb. Podle § 21 odst. 10 zákona, *[p]rovozovatel rozhlasového vysílání s licencí může po předchozím souhlasu Rady přejímat program jiného provozovatele rozhlasového vysílání s licencí včetně identifikace přejímaného programu, pokud tím nedojde ke změně základní programové specifikace. Provozovatel vysílání s licencí nesmí přebírat program ani části programu od provozovatele vysílání ze zákona.* Podle čl. II. bod 8 zákona č. 196/2009 Sb. *[p]rogramové licenční podmínky provozovatelů vysílání s licencí, platné před účinností tohoto zákona, které umožňují provozovatelům vysílání s licencí přebírat program nebo části programu od provozovatele vysílání ze zákona, nejsou tímto zákonem dotčeny.*

[25] Jazykový výklad citovaných ustanovení je zřejmý. Provozovatelem rozhlasového vysílání s licencí je provozovatel původního vysílání podle § 2 odst. 1 písm. g) zákona, nikoli tedy provozovatel převzatého vysílání podle § 2 odst. 1 písm. h) zákona nebo provozovatel vysílání ze zákona. Český rozhlas je, podle zákona ČNR č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, provozovatelem vysílání ze zákona. Provozovatel rozhlasového vysílání s licencí je oprávněn přejímat program jiného provozovatele rozhlasového vysílání s licencí za současného splnění dvou podmínek, a to: předchozího souhlasu Rady a zachování základní programové specifikace. Přebírání byť i části programu provozovatele vysílání ze zákona se zapovídá. Licenční podmínky dovolující provozovateli vysílání s licencí přebírat program provozovatele vysílání ze zákona, schválené před účinností zákona č. 196/2009 Sb., zůstávají v platnosti.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[28] Žalované vznikly náklady v souvislosti se zastoupením advokátem. Jelikož ve věci byla úspěšná, právo na náhradu nákladů by jí příslušelo. Soud však přihlédl k již ustálené judikatuře Ústavního soudu, např. sp. zn. II. ÚS 2804/10, I. ÚS 2929/07, IV. ÚS 2513/09.

Žalovaná je k hájení svých právních zájmů vybavena příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu není proto zásadně důvod, aby výkon svých práv a povinností přenášela na soukromý subjekt - advokáta. Důvod pro uznání nákladů, které jí tím vznikly, jako účelně vynaložených není dán. Soud proto žalované právo na náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 20. listopadu 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu