



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **LONDA spol. s r. o.**, se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha 1, zastoupené JUDr. Tomášem Jindrou, advokátem se sídlem U Prašné brány 3, Praha 1, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 10. 2012, sp. zn. 2012/78/zab, čj. STR/3899/2012, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) RADIO UNITED BROADCASTING s. r. o., se sídlem Říčanská 2399/3, Praha 10 [jako nástupnická společnost původních osob zúčastněných na řízení I), tj. Radio Investments s. r. o., a II), tj. InFin, s. r. o.], zastoupené Mgr. Ludmilou Kutějovou, advokátkou se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, III) NONSTOP s. r. o., se sídlem M. Hübnerové 12, Brno, IV) Rádio Student, s. r. o., se sídlem Gorkého 970/45, Brno, v řízení o kasačních stížnostech žalované a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2013, čj. 9 A 19/2013 - 83,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2013, čj. 9 A 19/2013 - 83, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaná vydala dne 2. 10. 2012 rozhodnutí ve věci udělení licence k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů se souborem technických parametrů Brno 98,1 MHz/1kW podle § 18 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o vysílání“). Výrokem I. uvedeného rozhodnutí udělila licenci pro program Rádio Orchidej na dobu 8

let osobě zúčastněné na řízení 1) (původně společnost RADIO STATION BRNO, spol. s r. o., poté Radio Investments s. r. o., nyní RADIO UNITED BROADCASTING s. r. o.; dále též „úspěšný žadatel“). Výrokem II. rozhodnutí žalovaná zamítla žádosti ostatních žadatelů o udělení licence, mezi nimi i žádost žalobkyně.

[2] Žalovaná při hodnocení žádostí vyšla z hledisek uvedených v § 17 odst. 1 zákona o vysílání a z pravidel a kritérií obsažených v manuálu postupu rozhodování Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání, který žalovaná přijala jako svůj vnitřní předpis (dále jen „manuál“).

II.

[3] Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví rozhodl, že se rozhodnutí žalované zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

[4] Městský soud se na základě žaloby zabýval pouze hodnocením transparentnosti vlastnických vztahů úspěšného žadatele ve srovnání s žalobkyní a hodnocením přínosu programové skladby k rozmanitosti stávající nabídky programů rozhlasového vysílání na příslušném území. V hodnocení transparentnosti vlastnických vztahů neshledal pochybení.

[5] Za nesprávné považoval hodnocení přínosu programové skladby k rozmanitosti. Žalobkyně žádala o licenci pro program RockZone 98, který měl být stanicí orientovanou na moderní rock, odlišný od klasického rocku šedesátých až devadesátých let. Úspěšný žadatel žádal o licenci pro Rádio Orchidej, které mělo vysílat starší české melodie šedesátých až sedmdesátých let, „dechovky, lidovky“, country, folk a trampské písně s převahou české tvorby. Žalovaná měla za to, že hudební formát žalobkyně již poskytují jiné programy hudebních rádií a že nepřináší k rozmanitosti stávající hudební nabídky žádný přínos. Na rockovou hudbu se dle žalované orientovalo více než šest programů již vysílajících na pokrytém území. Moderní rock žalovaná nepovažovala za samostatný žánr.

[6] Městský soud přitom dospěl k závěru, že žádný přínos k rozmanitosti nepřináší ani úspěšný žadatel. Uvedl, že žalobkyně i úspěšný žadatel založili své žádosti o licenci na přínosu hudebního formátu, který lze z hlediska stávající nabídky rozhlasových stanic považovat za specifikum. U úspěšného žadatele se jednalo o specifické hudební formáty ve svém celku, byť jednotlivé žánry mohly obsahovat i programy jiných rozhlasových stanic. Městský soud se domníval, že pokud je hudební formát stávající nabídky programů rozhlasového vysílání povšechný, pak přínos programů žalobkyně i úspěšného žadatele spočíval v tom, že by zaručovaly trvalý výběr hudebního žánru. Posluchač Rádía Orchidej či RockZone 98 by tedy měl jistotu, že pokud si naladí dané rádio, uslyší hudební žánr odpovídající jeho věku či vkusu.

[7] Městský soud zdůraznil, že cílem zákona o vysílání je v každé době porovnávat nejen stávající nabídku rozhlasových stanic, ale vzhledem k pojmu „rozmanitost“ vyhodnocovat přínos nových rádií v rámci stávající nabídky. Přínos k rozmanitosti tedy bude tam, kde je stávající nabídka podobná, a nová rádia nabízí projekty, které současný trh obohatí o neobvyklé rozhlasové vysílání. Pokud by stávající nabídka spočívala v poskytování směsí různých žánrů, pak by požadavek rozmanitosti nabízel specifická

rádí, a naopak. Pojem „rozmanitost“ nelze vykládat tak, že se tato rozmanitost má vztahovat k vysílání jednotlivého rádía. V dané věci tedy nebylo otázkou, jak lze žánrově definovat moderní rock, ale zda moderní rock některá stanice nabízí a zda může mít tento druh rocku v oblasti Brna dostatečnou poslechovost.

[8] Městský soud zhodnotil, že žalovaná sice při bodovém hodnocení zvolila objektivní a nezávislý způsob hodnocení žádostí o licenci, nevymezila však zcela pojem přínosu k rozmanitosti stávající nabídky. Podané žádosti tedy nehodnotila z hlediska aktuálních potřeb regionu obohatit programy stávajících hudebních programů. Nadto u bodového hodnocení vycházela ze „slovního posouzení“, které neodpovídalo podaným žádostem. V tabulce hodnocení rozmanitosti žalovaná ohodnotila Rádio Orchidej pro žánry country a folk 47,85 % a 53,13 %, zatímco rádio RockZone 98 ohodnotila 461 % pro žánr rock. Při jednání soudu doplnila, že větší procento zastoupeného žánru je pro bodové hodnocení horší. To dle městského soudu přisvědčilo jeho vlastnímu názoru, že žalovaná pojem rozmanitosti spojuje s rozmanitostí hudebních žánrů jednotlivého rádía. Žalovaná neučinila zevrubnou úvahu k tvrzením i podkladům obou konkurujících žadatelů, u žalobkyně nehodnotila přínos této hudby pro stávající trh ani pro cílovou věkovou skupinu. Nehodnotila ani jedinečnost nabídky obou žadatelů oproti povšechné nabídce dalších rádií na trhu. Nepřihlédla tedy k vlastnímu smyslu kritéria § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání. Správní úvahu žalované proto městský soud shledal nedostatečnou a vybočující z mezí stanovených zákonem.

III.

[9] Proti rozhodnutí městského soudu podala kasační stížnost žalovaná i osoba zúčastněná na řízení 1) – úspěšný žadatel.

III.1 Kasační stížnost žalované

[10] Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu v celém rozsahu včasnou kasační stížností opírající se o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka poukázala na to, že rozhodnutí, jímž rozhoduje v licenčním řízení, podléhá přezkumu soudů pouze v tom rozsahu, zda stěžovatelka postupovala v souladu se zákonem a na základě objektivně a logicky stanovených kritérií. Městský soud uvedl, že stěžovatelka zvolila objektivní a nezávislý způsob přístupu k hodnocení žádostí o licenci. Pak tedy již nebyl oprávněn do správní úvahy stěžovatelky zasahovat, popřípadě ji dokonce nahrazovat, což dle stěžovatelky učinil. Tím nepřípustně zasáhl do správního uvážení stěžovatelky. K tomu stěžovatelka odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 30/2012 - 31.

[12] Nadto měla stěžovatelka za to, že městský soud pochybil i při hodnocení věcné stránky případu. Městský soud se domníval, že stěžovatelka pojem rozmanitost vykládá tak, že více žánrů zahrnutých v programu žadatele automaticky znamená vyšší přínos k rozmanitosti stávající nabídky programů a programy zaměřené úzce na jeden hudební formát stěžovatelka hodnotí jako nepřínosné. Městský soud však dle stěžovatelky její metodiku zřejmě nepochopil. Stěžovatelka porovnává žánrovou nabídku jednotlivých žadatelů o licenci s nabídkou programů, které jsou na předmětném území již zachytitelné.

Rozhodná je pouze skutečnost, zda jednotlivé navrhované žánry (nebo jeden žánr) jsou již ve stávající nabídce zachytitelných programů zahrnuty.

[13] Jak stěžovatelka popsala v napadeném rozhodnutí, postupovala v souladu se svým manuálem. Vytvořila tabulku programů zachytitelných na daném území, přičemž zachytitelnost hodnotila ve třech stupních. Součástí tabulky byl souhrn licenčních podmínek provozovatelů rozhlasového vysílání. Přínos k rozmanitosti vyhodnotila srovnáním navrhovaného hudebního formátu v žádosti o licenci s počtem programů s obdobným formátem, resp. podílem žánrů uvedených v žádosti o licenci s podílem žánrů již vysílaných na daném území. Pak je základem součet podílů konkrétního žánru v každém jednotlivém programu a součin koeficientu, který odpovídá zachytitelnosti daného programu. Pokud je výsledek nižší nebo roven 150 %, pak je přínos hodnocen jedním bodem. Je-li výsledek nižší nebo roven 50 %, je přínos hodnocen dvěma body. Z metodiky i tabulky ve správním spise vyplývá, že tímto postupem není znevýhodněn žadatel, který se zaměřuje na jeden žánr. Důvodem nízkého hodnocení žalobkyně byla skutečnost, že rockový žánr je zastoupen ve velkém množství programů, které již jsou v daném území vysílány. Pokud by se žadatel specializoval například na klasickou hudbu, kterou stávající vysílání téměř nenabízí, byl by přínos k rozmanitosti nesporný.

[14] Za nepřipustný zásah do správní úvahy stěžovatelka považovala tvrzení městského soudu, že „[v] dané věci tedy není otázkou k definování, jak lze žánrově definovat modern rock, ale zda tento modern rock, pokud je hudebním žánrem posledních 20 let, některá stanice nabízí, zda je na tento typ rocku zaměřena a zda vůbec může mít tento druh rocku vysílaného případně jednou stanicí v oblasti Brna dostatečnou poslechovost“. Dle stěžovatelky je v tomto tvrzení zjevný rozpor, neboť městský soud tvrdí, že pro věc není rozhodující, jak lze žánrově definovat formát „modern rock“, a zároveň dodává, že je nutné posoudit, zda je tento typ rocku obsažen i ve vysílání ostatních programů. Ze zmíněné tabulky vyplývá, že stěžovatelka porovnála program žalobkyně s ostatními programy a dospěla k závěru, že rockový formát je již obsažen ve větším počtu zachytitelných programů. Ze shora uvedené argumentace městského soudu však vyplývá, že stěžovatelka dle městského soudu pochybila, když program žalobkyně označený jako „modern rock“ srovnávala s ostatními „běžnými“ rockovými formáty. Otázka, zda je žánr „modern rock“ odlišný od povšechných rockových formátů a zda jej lze považovat za přínos k rozmanitosti stávající nabídky programů, je ve výlučné pravomoci stěžovatelky. Je nepřipustné, aby její pravomoc nahrazoval soud. Proto stěžovatelka navrhla zrušení rozsudku městského soudu.

III.2 Kasační stížnost úspěšného žadatele

[15] Úspěšný žadatel (stěžovatel) rovněž napadl rozsudek městského soudu v celém rozsahu včasnou kasační stížností opírající se o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Nezákonnost rozsudku spatřoval (stejně jako stěžovatelka) v posouzení kritéria rozmanitosti městským soudem. Stěžovatel zdůraznil, že stěžovatelka postupovala v souladu se svým manuálem a nehodnotila žadatele tak, jak dovodil městský soud, tj. tak, že by znevýhodňovala programy jednoho žánru. Stěžovatel uvedl, že je tomu opačně, tedy nabídka jednoho žánru je hodnocena nejvyšším počtem bodů a nabídka více žánrů méně body. Závěr městského soudu je proto v přímém rozporu s tím, jak stěžovatelka

postupovala. Stěžovatel měl za to, že se stěžovatelka zcela v souladu s § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání vypořádala s posouzením kritéria rozmanitosti.

[17] Nepřezkoumatelnost rozsudku stěžovatel spatřoval v tom, že rozsudek nebyl řádně odůvodněný. Městský soud uvedl: *„I když lze konstatovat, že v systému bodového hodnocení zákonných kritérií žalovaná skutečně zvolila objektivní a nezávislý způsob přístupu k hodnocení žádostí o licenci, při aplikaci tohoto systému v dané věci ne zcela úplně vymezila pojem přínosu k rozmanitosti stávající nabídky a podané žádosti nehodnotila z hlediska aktuálních potřeb regionu obohatit programy stávajících vysílaných hudebních programů.“* Dle stěžovatele tak z rozsudku není zřejmé, zda městský soud stěžovatelce vytýká, že již metodologie hodnocení kritéria rozmanitosti vybočuje z mezí zákona, nebo zda stěžovatelce vytýká způsob, jak manuál v daném případě aplikovala. Městský soud přehlížel, že celý systém hodnocení žádostí prostřednictvím předem známého manuálu je založený na předpokladu, že s jeho využitím lze přínos k rozmanitosti nestranně a objektivně vyhodnotit. Z rozsudku městského soudu naopak není zřejmé, na základě jakých podkladů zaujal názor, že přínos nabízených hudebních žánrů žalobkyně i stěžovatele je srovnatelný. Soudu přitom nepřislušelo hodnotit, zda konkrétní hudební žánr může být přínosem k rozmanitosti stávající nabídky. K tomu stěžovatel poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 48/2012 - 69 týkající se přezkumu správního uvážení.

IV.

IV.1 Vyjádření stěžovatelky

[18] Stěžovatelka se vyjádřila ke kasační stížnosti stěžovatele tak, že se s argumenty stěžovatele zcela ztotožňuje. Dále uvedla, že řízení před městským soudem bylo rovněž zmatečné, neboť soud rozhodl o žalobě i v části týkající se prvního až osmého odstavce výroku II. rozhodnutí stěžovatelky. K návrhu na zrušení těchto odstavců výroku II. však žalobkyně nebyla oprávněna. Stěžovatelka ve výroku I. svého rozhodnutí udělila licenci stěžovateli a ve výroku II. odst. 9 zamítla žádost žalobkyně o udělení licence. V prvním až osmém odstavci výroku II. zamítla ostatní žádosti o udělení licence. Městský soud měl tedy žalobu v části týkající se prvního až osmého odstavce výroku II. rozhodnutí stěžovatelky odmítnout, neboť těmito odstavci stěžovatelka nemohla zasáhnout do práv žalobkyně.

[19] Názor městského soudu, že projekt žalobkyně by nabídl posluchačům specifický hudební žánr, stěžovatelka považuje za nesprávný a neodpovídající skutečnosti. Stěžovatelka nemůže vycházet jen z tvrzení účastníků řízení, nýbrž je musí poměřovat reálnou situací. Moderní rock není samostatným hudebním žánrem, nýbrž jen určitým proudem v rámci existujícího hudebního žánru (rocku). Umělým vytvářením samostatných hudebních žánrů by bylo možné dokládat jedinečnost jakéhokoli rozhlasového projektu.

[20] Závěry městského soudu o posuzování rozmanitosti svědčí dle stěžovatelky o nepochopení postupu, jakým stěžovatelka přínos k rozmanitosti zjišťovala. Na toto posouzení nemá vliv, kolik žánrů hodlá žadatel vysílat – hodnocení by bylo zcela shodné u projektu s jedním hudebním žánrem i u projektu s více hudebními žánry, pokud by všechny žánry u projektu s více žánry byly ve stávající nabídce zastoupeny stejně jako jediný žánr u projektu s jedním žánrem (výsledek je v podstatě dán aritmetickým

průměrem hodnot zjištěných pro jednotlivé žánry podle stávající nabídky rozhlasových stanic na dotčeném území).

IV.2 Další vyjádření

- [21] Žalobkyně se ke kasačním stížnostem nevyjádřila.
- [22] Stěžovatel se ke kasační stížnosti stěžovatelky nevyjádřil.
- [23] Osoby zúčastněné na řízení 3) a 4) se ke kasačním stížnostem nevyjádřily.

V.

[24] V průběhu řízení o kasačních stížnostech Nejvyšší správní soud z obchodního rejstříku zjistil, že společnost RADIO STATION BRNO, spol. s r. o., původně vystupující jako osoba zúčastněná na řízení 1), tj. úspěšný žadatel, který podal kasační stížnost, zanikla v důsledku vnitrostátní fúze sloučením s jinými společnostmi. Její nástupnickou společností se stala společnost Radio Investments s. r. o. Společnost COUNTRY RADIO s. r. o., původně vystupující jako osoba zúčastněná na řízení 2), také zanikla v důsledku vnitrostátní fúze sloučením s jinými společnostmi. Její nástupnickou společností se stala společnost InFin s. r. o. Poté došlo k vnitrostátní fúzi sloučením mezi společnostmi Radio Investments s. r. o., InFin s. r. o. a dalšími společnostmi. Jejich nástupnickou společností se stala společnost RADIO UNITED BROADCASTING s. r. o. Nejvyšší správní soud proto pokračoval v řízení s touto společností v procesním postavení stěžovatele.

[25] Rozsudek městského soudu byl napaden dvěma samostatnými kasačními stížnostmi, a to kasační stížností žalované jako stěžovatelky a kasační stížností úspěšného žadatele jako stěžovatele. Obě kasační stížnosti namítají tytéž vady rozsudku městského soudu a shodně nesouhlasí s toutéž částí odůvodnění rozsudku. Jsou přitom založeny na obdobné právní argumentaci. Proto Nejvyšší správní soud vypořádal obě kasační stížnosti ve společném odůvodnění.

[26] Kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasačních stížností v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[27] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i k námitkám stěžovatelů. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, nemohl by posuzovat další kasační námitky stěžovatelů. Nepřezkoumatelnost měla spočívat v nedostatečném odůvodnění rozsudku městského soudu. Stěžovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele také poukázala na možnou zmatečnost řízení, neboť se domnívala, že městský soud měl žalobu v částech týkajících se výroku II. odstavců 1 – 8 odmítnout.

[29] Uvedená vada by nezpůsobovala zmatečnost řízení, ale nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Zmatečnost řízení je zpravidla spojována s nedostatkem podmínek řízení či nesprávným obsazením soudu [srov. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 24/2005 - 33; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz]. Vady výroku proti tomu obvykle způsobují nepřezkoumatelnost rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ads 58/2003 - 75]. V obou případech (zmatečnosti i nepřezkoumatelnosti) se však jedná o vady, které Nejvyšší správní soud posuzuje i nad rámec uplatněných důvodů v kasační stížnosti. Námitku, kterou stěžovatelka uvedla až ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele, tedy níže vypořádává.

[30] Rozhodováním krajských soudů o žalobách proti rozhodnutím, jimiž stěžovatelka současně uděluje licenci některému z žadatelů a zamítá žádosti o licenci ostatních žadatelů, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozhodnutí čj. 1 As 21/2007 - 272. V něm uvedl, že rozhodnutí správního orgánu, které vzešlo z jediného licenčního řízení, je nutné pojímat jako jeden celek bez ohledu na to, kolik obsahuje výroků týkajících se jednotlivých žadatelů o licenci. Přitom odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 32/2005 - 81, podle něhož mají všichni neúspěšní žadatelé jako účastníci licenčního řízení právo stát se osobami zúčastněnými na řízení o žalobě podané jedním (neúspěšným) žadatelem, i když sami žalobu nepodali. Nejvyšší správní soud z toho v rozhodnutí čj. 1 As 21/2007 - 272 dovodil, že dané procesní postavení neúspěšných žadatelů by nemělo žádný smysl, pokud by soud při shledání nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí zrušil jen výrok týkající se žalobce a výrok týkající se úspěšného žadatele. Ostatní neúspěšní žadatelé by tak již neměli možnost znovu se účastnit licenčního řízení, ačkoli zrušení rozhodnutí prospívá zjevně i jim. Podle rozšířeného senátu se zde tak uplatní jakési *beneficium cohaesionis* (dobrodiní souvislosti), a to navzdory zásadě, podle níž si má každý střežit svá práva.

[31] Skutečnost, že spolu navzájem souvisí výrok, jímž byla zamítnuta žádost o licenci a jejíž neúspěšný žadatel napadl žalobou, a výrok, jímž byla licence udělena vybranému žadateli, Nejvyšší správní soud zdůraznil již v často citovaném rozhodnutí čj. 3 As 24/2004 - 79. V rozhodnutí čj. 1 As 21/2007 - 272 však tuto myšlenku na základě výše zmíněného rozhodnutí rozšířeného senátu dále rozvedl tak, že souvislost mezi výroky jediného rozhodnutí vydaného v jednom licenčním řízení je širší a vztahuje se na veškeré výroky takového rozhodnutí. Uzavřel tedy, že pokud „soud shledá nezákonnost ve vztahu ke kterémukoli jednotlivému výroku, musí zrušit správní rozhodnutí jako celek, včetně výroků o zamítnutí žádosti žadatelů, kteří se zrušení rozhodnutí vůbec nedomáhali“. Tímto způsobem ostatně soud předejde opakovanému rozhodování v téže věci, byť pokaždé jen o vybraných výrocích, tj. rozhodováním v rozporu s překážkou věci pravomocně rozhodnuté. Pro podrobné odůvodnění zde Nejvyšší správní soud na citované rozhodnutí čj. 1 As 21/2007 - 272 odkazuje.

[32] Městský soud proto postupoval procesně správně, když zrušil rozhodnutí stěžovatelky jako celek. Nejvyšší správní soud vadu ve výroku rozhodnutí městského soudu neshledal (tím však Nejvyšší správní soud nijak nehodnotí věcnou správnost tohoto výroku).

[33] Stěžovatelé dále poukazovali na nedostatečné odůvodnění rozsudku městského soudu v části, která se týkala posouzení přínosu k rozmanitosti stávající hudební nabídky. Této otázce se městský soud věnoval na str. 12 – 15 rozsudku, kde vyložil své závěry (viz odst. [6] - [8] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud zhodnotil, že závěry městského soudu nejsou dostatečně odůvodněné a jsou místy i vnitřně rozporné, což vysvětluje níže.

[34] Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu je povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (ve správním soudnictví viz § 54 odst. 2 s. ř. s.) jedním z principů představujícím součást právního státu i práva na řádný proces (čl. 1 Ústavy; čl. 36 odst. 1 Listiny) a slouží k vyloučení libovůle při rozhodování (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02). 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.

[35] Na tomto místě Nejvyšší správní soud připomíná, že na udělení licence k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů není právní nárok (§ 12 odst. 4 zákona o vysílání). Stěžovatelka vydává rozhodnutí o udělení licence a zamítnutí žádostí případných dalších žadatelů na základě správního uvážení. Otázka správního uvážení je bohatě rozpracována v judikatuře i v řadě akademických prací, stačí proto shrnout, že v případě správního uvážení zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích volný prostor k úvaze (a rozhodnutí). Správní uvážení se uplatní tehdy, pokud s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou [viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 105/2004 - 72, čj. 6 A 25/2002 - 42 a čj. 8 As 56/2007 - 151 nebo rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2001, sp. zn. I. ÚS 229/2000, ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1744/08, nebo ze dne 23. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 226/09, příp. viz Mates P., *Správní uvážení v judikatuře správních soudů*, dostupné z www.pravniradce.ihned.cz a seznam literatury v poznámce pod čarou č. 1 uvedeného článku].

[36] Z povahy rozhodnutí o udělení licence vyplývá také rozsah soudního přezkumu. Skutečnosti významné pro rozhodování o žádostech o udělení licence jsou stanoveny v § 17 zákona o vysílání. Tato kritéria nejsou exaktně měřitelná a ponechávají stěžovatelce prostor, aby v zákonem stanoveném rámci zhodnotila a porovnala míru jejich naplnění u jednotlivých žadatelů. Správní soudy v rámci přezkumu rozhodnutí o udělení licence nejsou povinny k tomu, aby nahradily hodnocení stěžovatelky a samy vyhodnotily, který ze žadatelů zákonná kritéria naplnil v největší míře. Ani v případě, že by soud rozhodné skutečnosti hodnotil odchylně od stěžovatelky, nemůže nahradit její činnost, protože by tím překročil svou pravomoc (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 48/2012 - 69).

[37] Soudům ve správním soudnictví přísluší (k námitkám neúspěšných žadatelů o licenci) především posoudit, zda hodnocení stěžovatelky nevybočilo ze zákonných mezí a mezí správního uvážení, případně zda stěžovatelka toto uvážení nezneužila (viz § 78 odst.

1 s. ř. s.). Soudy tak mohou přezkoumat zejména, zda je rozhodnutí řádně odůvodněno, zda jsou v něm uvedena kritéria, podle nichž byly žádosti posuzovány, jak tato kritéria naplnil úspěšný žadatel ve srovnání s neúspěšnými žadateli, zda byly na všechny žadatele kladeny stejné požadavky, příp. zda má hodnocení stěžovatelky oporu ve spisu či zda nevybočilo z mezí logického uvažování. Pokud stěžovatelka dostala těmito požadavkům, správní soudy nejsou povolány k přehodnocení jejích závěrů (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 24/2004 - 79 a čj. 7 As 138/2011 - 251).

[38] Obdobně v případě, kdy právní norma obsahuje neurčité právní pojmy, správní soud posuzuje především, zda úvaha správního orgánu neodporuje zásadám logiky a má dostatečnou oporu ve zjištěných skutečnostech (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 56/2007 - 151).

[39] Na základě výše uvedených obecných poznatků, judikaturou již mnohokrát zdůrazněných, přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkumu rozsudku městského soudu.

[40] Podle § 17 odst. 1 zákona o vysílání stěžovatelka 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“.*

[41] Městský soud v napadeném rozsudku vyzdvihl systém bodového hodnocení zákonných kritérií vycházející z manuálu stěžovatelky jako objektivní a nezávislý způsob hodnocení žádostí o licenci (jednalo se o obecné zhodnocení přístupu stěžovatelky). Vzhledem k žalobním námitkám však u konkrétního kritéria přínosu k rozmanitosti podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání dospěl k závěru, že stěžovatelka toto kritérium posuzuje v rozporu se zákonem o vysílání. Samotný zákon totiž stanoví, že přínos programové skladby navrhované jednotlivým žadatelem má spočívat v přínosu „k rozmanitosti stávající nabídky programů“. Městský soud však dovodil, že stěžovatelka proti tomu kladně hodnotí rozmanitost jediného programu (spočívající např. v počtu žánrů). Nejvyšší správní soud doplňuje, že tím by stěžovatelka v rozporu se zákonem zvýhodňovala žadatele, kteří chtějí vysílat směsi různých hudebních žánrů proti žadatelům, kteří se chtějí zaměřovat na jediný žánr. Pokud by stěžovatelka postupovala

uvedeným způsobem, překračovala by meze správního uvážení a městský soud by mohl a musel zasáhnout.

[42] Městský soud však svůj závěr o tom, že stěžovatelka zvýhodňuje určité žadatele o licenci a kritérium přínosu k rozmanitosti podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání si vykládá odlišně od zákona, neodůvodnil dostatečně. Pominul (obecně vyzdvihované) bodové hodnocení stěžovatelky, na něž stěžovatelka opakovaně upozorňovala. Stěžovatelka také upozorňovala na to, že žalobkyně dostala u hodnocení přínosu k rozmanitosti nula bodů proto, že v daném území vysílalo tři a více programů, jejichž formát bylo možné označit za obdobný formátu, který chtěla vysílat žalobkyně. Městský soud přitom nijak (matematicky) neověřil, zda by za předpokladu stejné zachytitelnosti programů bylo bodové hodnocení odlišné u žadatelů o licenci, kteří by chtěli vysílat jediný žánr, a žadatelů, kteří by vysílali více žánrů. Svůj závěr o tom, že stěžovatelka zvýhodňuje rádia vysílající více hudebních žánrů, založil prakticky jen na vysvětlení zástupce stěžovatelky, který při soudním jednání k dotazu soudu uvedl, že větší procento zastoupeného žánru je pro bodové hodnocení horší, neboť znamená menší rozmanitost v nabídce rozhlasového vysílání.

[43] Závěr městského soudu z uvedeného vysvětlení nevyplývá. Vysvětlení zástupce stěžovatelky neznamená, že větší hodnotu procent nemůže mít i žadatel nabízející program s více hudebními žánry. Dle stěžovatelky žadatel nabízející více hudebních žánrů s vysokým procentním hodnocením (tj. velkou zachytitelností programů nabízející stejné žánry) by měl mít méně bodů než žadatel nabízející jediný hudební žánr, ale s nízkou zachytitelností obdobných programů. Pokud je toto tvrzení stěžovatelky pravdivé, není správný závěr městského soudu o tom, že stěžovatelka upřednostňuje žadatele o licenci, kteří nabízejí programy vysílající více žánrů.

[44] Z manuálu, na něž stěžovatelka odkazovala (dostupného na http://www.rrtv.cz/files/licencni_rizeni/manualPostupu.pdf), přitom vyplývá následující postup hodnocení kritéria rozmanitosti ve vztahu k přínosu hudebního formátu (hudebních žánrů):

„1) Vytvoření tabulky programů zachytitelných na daném území, přičemž zachytitelnost (jako možnost příjmu vysílaného programu) se vyhodnocuje jako velmi dobře zachytitelné, dobře zachytitelné a částečně zachytitelné. Hodnocení vychází z pokrytí obyvatel na daném území (více než 75%, více než 50% a méně než 50%). Součástí těchto tabulek je souhrn licenčních podmínek soukromých provozovatelů rozhlasového vysílání resp. obdobné informace provozovatele ze zákona, tak jak jsou dostupné na webových stránkách.

...

4) Vyhodnocení přínosu hudebního formátu, resp. hudebních žánrů je dáno srovnáním v žádosti o licenci (tj. v projektu) navrhovaného hudebního formátu a počtu programů s obdobným formátem (méně než 3 obdobné programy znamenají udělení bodu, méně než jeden pak udělení dvou bodů - navrhovaný projekt je pak v oblasti hudebního formátu zcela jedinečný) resp. podílem žánrů uvedených v projektu a podílem žánrů již vysílaných na daném území, kdy je základem součet podílů konkrétního žánru v každém jednotlivém programu a součinu koeficientu, který odpovídá zachytitelnosti daného programu. Pro velmi dobrou zachytitelnost je koeficient 1, pro

dobrou zachytitelnost je koeficient 0,7 a pro částečnou zachytitelnost 0,5. Pokud výsledný součet je nižší nebo roven 150%, je přínos hodnocen jedním bodem, je – li součet nižší nebo roven 50%, je přínos vyhodnocen 2 body.“

[45] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka udělila žalobkyni nula bodů, neboť zjistila, že na daném území vysílá šest programů s obdobným hudebním formátem (ve vyjádření k žalobě toto zjištění opravila na pět programů, což však nemělo význam pro výši udělených bodů). V tomto ohledu postupovala v souladu s manuálem. Městský soud přitom neuvedl nic konkrétního, z čeho by vyplývalo, že právě tento postup upřednostňuje žadatele o licenci, kteří by chtěli vysílat více hudebních žánrů.

[46] Tabulka založená ve správním spise, uvádějící stávající zachytitelné stanice s rozlišením podílů jimi vysílaných hudebních žánrů a současně uvádějící i bodové a procentní hodnocení žadatelů o licenci v předložené věci, rovněž nepodporuje názor městského soudu. Například jeden z neúspěšných žadatelů o licenci, žadatel MAX LOYD, s. r. o., žádal o licenci pro program Dance radio, který měl nabízet jen žánr „*taneční hudba (dance)*“ a získal se 111 % jeden bod, tedy shodně jako stěžovatel (úspěšný žadatel) se 100,98 % a o bod více než žalobkyně se 461 %. Současně je z tabulky zřejmé, že rockový žánr měl na daném území mnohem větší zachytitelnost než taneční hudba.

[47] Z tabulky rovněž vyplývá, že stěžovatel měl dobré (nízké) procentní hodnocení i z toho důvodu, že z jedné třetiny nabízel žánr „*dechovka/lidová hudba*“, který v dané době mezi žánry vysílanými zachytitelnými rozhlasovými stanicemi vůbec zastoupen nebyl (za tuto třetinu se tedy stěžovateli k procentnímu hodnocení zbývajících dvou žánrů přičítalo 0 %).

[48] Předestřeným postupem stěžovatelky se však městský soud nezabýval. Z vysvětlení zástupce stěžovatelky, že „*větší procento je pro bodové hodnocení horší*“ dospěl k závěru, že nabídka jednoho žánru je vyloučena z posouzení rozmanitosti a více žánrů znamená posun k úspěšnosti. Nejvyšší správní soud tento závěr považuje za nepodložený.

[49] Městský soud dále v rozsudku uvedl svůj názor, podle něhož byly programy obou jím posuzovaných žadatelů (žalobkyně a stěžovatele) srovnatelné, oba přínos k rozmanitosti neměly, resp. jej měly stejný. Tím zasáhl do správního uvážení stěžovatelky. Pokud neprováděl vlastní dokazování, na jehož základě by mohl postavit nový skutkový stav v této otázce, mohl městský soud pouze provést zhodnocení, zda se se závěry stěžovatelky ztotožňuje či nikoliv a odůvodnit, proč podle jeho názoru stěžovatelka pochybila, jaké otázky případně zanedbala, a proč tedy její závěr není logicky možným. Městský soud však přímo přdestřel svůj náhled, přičemž vyšel jen z textu žádostí o licenci dvou žadatelů. Stěžovatelka proti tomu odkazovala i např. na veřejné slyšení ze dne 22. 5. 2012. Postup městského soudu tedy nebyl v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se přezkumu správního uvážení.

[50] Městský soud do správního uvážení stěžovatelky zasáhl i tím, že uvedl, že by stěžovatelka snad měla posuzovat, zda je moderní rock hudebním žánrem posledních dvaceti let, zda jej některá stanice nabízí, je na něj zaměřena a zda může mít tento druh

rocku v oblasti Brna dostatečnou poslechovost. Taková kritéria zákon nestanoví a městský soud je pro stěžovatelku nemohl uměle vytvářet.

[51] Městský soud si nadto i zčásti protiřečil. Na jedné straně vyslovil svůj odlišný názor na přínos k rozmanitosti i způsob, jakým jej stěžovatelka posoudila; na druhé straně stěžovatelce vytkl, že k otázce přínosu k rozmanitosti neučinila zevrubnou úvahu a kritérium rozmanitosti nevymezila, „čímž vyloučila možnost hodnocení, které z uvedených konkurujících rádií (...) by svým zaměřením i posluchačskou základnou více obohatilo stávající nabídku“. Městský soud tedy sice vyslovil, že není možné přínos k rozmanitosti v předložené věci zhodnotit vzhledem k pochybení stěžovatelky, současně však sám přínos k rozmanitosti hodnotil a stejně tak i hodnotil výsledek posouzení přínosu k rozmanitosti, který provedla stěžovatelka (tj. zhodnocení stěžovatelky, že program stěžovatele má větší přínos k rozmanitosti než program žalobkyně). To svědčí o vnitřní rozpornosti rozsudku a tedy jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost.

[52] Požadavek městského soudu na vymezení kritéria rozmanitosti přitom ani nebyl oprávněný. Nejvyšší správní soud již v rozhodnutí čj. 6 As 6/2008 - 97 uvedl: „*Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný názor městského soudu, že pojem ‘rozmanitost stávající nabídky programů rozhlasového vysílání’ obsažený v ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání, které stanovuje jedno z kritérií hodnocených stěžovatelkou, je neurčitý a je nejprve potřeba jej vyložit a poté konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu. Zákon jednoznačně hovoří o stávající nabídce programů rozhlasového vysílání na určitém území, pro něž je o změně uvažováno. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že se jedná o pojem deskriptivní, vztahující se k určité skutečnosti a jeho jazykový výklad nevzbuzuje pochybnosti o jeho obsahu, není zde nejasnosti, kterou by bylo potřeba odstraňovat dalšími interpretačními metodami. Zjištění přínosu programové skladby k rozmanitosti stávající nabídky tak předpokládá nejprve zjistit programovou nabídku v každém regionu, jehož se posuzování týká, aby mohlo být přihlédnuto ke všem specifickým prvkům programového vysílání v daném 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 rozhodnutí obsahuje přesný popis stávající programové nabídky v daném území. Následné hodnocení přínosu k rozmanitosti stávající nabídky je pak předmětem správního uvážení, neboť zákon žádný přesný algoritmus zjišťování stupně přínosnosti žadatelovy programové skladby či nejnižší nezbytný počet rozdílných prvků programové skladby od stávající programové nabídky v regionu nestanoví.*“

[53] Nejvyšší správní soud tedy v souhrnu považuje rozsudek městského soudu za zčásti vnitřně rozporný, což způsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku pro nesrozumitelnost, a zčásti nepodložený, což způsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Přitom bylo možné seznat i to, že městský soud zasáhl do správního uvážení stěžovatelky.

[54] Námitky stěžovatelů týkající se nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu jsou tedy důvodné.

[55] V dalším řízení bude městský soud muset zhodnotit, zda bodové hodnocení stěžovatelky u kritéria přínosu k rozmanitosti podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání

skutečně znevýhodňuje určité žadatele. Pokud by tomu tak bylo, byl by oprávněn rozhodnutí stěžovatelky zrušit. Stěžovatelka (nikoli soud) by pak musela vytvořit jiný způsob hodnocení tohoto kritéria. Pokud však žadatelé nabízející více žánrů i žadatelé zaměřující se na jediný žánr získávají při stejné zachytitelnosti od stěžovatelky stejné procentní a z toho odvozené bodové hodnocení, stěžovatelka nerozhoduje v rozporu se zákonem o vysílání. Klade-li stěžovatelka na všechny žadatele stejné požadavky, má-li hodnocení stěžovatelky oporu ve spise a nevybočuje-li z mezí logického uvažování, městský soud nemůže do správního uvážení stěžovatelky v otázce posouzení přínosu k rozmanitosti více zasahovat.

VI.

[56] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti důvodnými, proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[57] Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 9. prosince 2014

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu