



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Rádio Pálava s.r.o.**, se sídlem Brněnská 3163/38, Hodonín, zastoupený Mgr. Ing. Janem Vavřinou, advokátem se sídlem Na Poříčí 1046/24, Praha 1, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, zastoupená JUDr. Zdeňkem Hromádkou, advokátem se sídlem třída Tomáše Bati 385, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Radio Dyje s.r.o.**, se sídlem J. Suka 2943/3, Hodonín, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2017, č. j. 5 A 147/2017 – 97,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce Mgr. Ing. Jana Vavřiny.

### Odůvodnění:

#### I. Dosavadní průběh řízení

[1] Výrokem I. rozhodnutí ze dne 24. 1. 2017, č. j. RRTV/10680/2017-str, žalovaná udělila společnosti Radiospol s.r.o., licenci k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím vysílačů se soubory technických parametrů Břeclav město 2 (93,2 MHz/100W), Hodonín město (91,4 MHz/500W), a Kyjov (91,8 MHz/100W), pro program Radio Čas, a to na dobu 8 let od právní moci rozhodnutí, nejdéle však do dne 10. 10. 2025. Jako základní programovou specifikaci uvedla „*Hudební rozhlasová stanice s regionálním zpravodajstvím*“ s časovým rozsahem vysílání 24 hodin denně. Současně

zamítla žádost o udělení licence ostatních účastníků řízení, konkrétně výrokem II. žádost osoby zúčastněné na řízení, výrokem III. žádost žalobce o udělení licence k programu Rádio Jih Cimbálka, a výrokem IV. žádost společnosti RADIO UNITED BROADCASTING s.r.o.

[2] Proti rozhodnutí žalované žalobce brojil žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem specifikovaným v záhlaví vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Důvody, pro které městský soud k tomuto kroku přistoupil, budou Nejvyšším správním soudem blíže rozebrány v rámci vypořádání kasační argumentace žalované.

## II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). V ní označila žalobou napadené rozhodnutí za zákonné, řádně odůvodněné a odpovídající požadavkům judikatury správních soudů.

[4] V souvislosti s podstatou sporu, tedy správností posouzení naplnění kritérií uvedených v § 17 odst. 1 písm. c) a e) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o vysílání“), stěžovatelka nejprve konstatovala, že závěr správního řízení je v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 7 As 32/2010 – 243, citovaným městským soudem - tedy že v licenčním řízení zvítězil žadatel, který naplnil daná kritéria ve vyšší míře, než žadatelé neúspěšní. Dodala, že vyhodnotila všechna dílčí kritéria, ovšem hodnocení a srovnání míry jejich naplnění mezi hodnoceným a vítězným žadatelem popsala jen u těch dílčích kritérií, jejichž naplnění bylo rozdílné; tam, kde rozdíl shledán nebyl, by to bylo samoučelné a nadbytečné. U ostatních dílčích kritérií pak zmínila a slovně hodnotila ta kritéria, která byla relevantní pro hodnocení konkrétní žádosti s ohledem na její obsah. Tento postup zvolila i kvůli zachování přehlednosti rozhodnutí.

[5] Pokud jde o hodnocení dílčího kritéria *„vazba programových prvků projektu k žadatelem uváděné cílové skupině“* obsaženého v § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání, stěžovatelka odmítla tvrzení městského soudu, že vůbec nepřistoupila ke konkrétnímu posouzení žalobcem navržených programových prvků. Naopak tak učinila, a to v souladu s manuálem pro hodnocení žádostí o udělení licence [tzv. „Manuál postupu rozhodování Rady o udělení licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů podle zákona č. 231/2001 Sb.“ (dále jen „Manuál“)], dle kterého *„hodnocení programových prvků ve vazbě na tuto cílovou skupinu má za cíl zabránit označování cílových skupin a jim neodpovídajícím programovým prvkům“*. Podle stěžovatelky není cílem daného postupu hodnocení podrobně v rozhodnutí popsat porovnání jednotlivých programových prvků a její *„správní úvahy“*, ale posoudit, zda žalobcem navrhované prvky cílí na jeho budoucí posluchače té či oné věkové struktury. Zdůraznila, že ve svém rozhodnutí uvedla programové prvky *„žadatele“* (patrně mínila žalobce), a zároveň je s ohledem na cílovou skupinu 5 až 90 let označila za nepřiléhavé, přičemž tuto nepřiléhavost *„v rámci své správní úvahy“* náležitě odůvodnila na stranách 29 a 30 rozhodnutí. Zohlednila přitom informace z veřejného slyšení žalobce i z

pokračování

jeho sdělení ze dne 31. 10. 2016, kde vyjádřil svůj názor na skupinu dětí předškolního věku, případně dětí od 5 let, v rámci jím stanovené cílové skupiny.

[6] Stěžovatelka dále přisvědčila městskému soudu v tom, že pro posouzení obou dílčích kritérií obsažených v § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání, tj. „rozpětí cílové skupiny s ohledem na stávající programovou nabídku“ a „vazba programových prvků projektu k žadatelem uváděné cílové skupině“, je podstatné určení věkové struktury posluchačů, na které hodlá žalobce svým programem cílit. Jím uvedený programový prvek „každodenní prezentace lokálních souborů, muzik, kapel, zpěváků a zpěváček z regionu Slovenska“ je však vymezen velmi obecně, tedy v rozporu s cílem Manuálu, a nadto necílí či může jen stěží cílit na předškolní děti. V komplexní rovině pak programové prvky prezentované žalobcem nemohou dostatečně cílit na vymezenou skupinu. Stěžovatelka proto setrvala na svém názoru, že skutečnost, že děti chodí v krocích již v předškolním věku, ještě neznamená, že by se mohly stát stálými posluchači programu žalobce. Programové cílení na děti předškolního věku proto považuje za nedostatečné. Odmítla také závěr městského soudu, že by v rámci dílčího kritéria „vazba programových prvků projektu k žadatelem uváděné cílové skupině“ opětovně přehodnocovala širší věkového rozpětí žalobcem určené cílové skupiny. Stěžovatelka pouze zohledňovala uváděné programové prvky ve vztahu k dané skupině, proto s touto skupinou logicky musela pracovat. Dodala, že obě shora zmíněná dílčí kritéria nejsou navzájem podmíněná. V situaci, kdy žalobcem uváděné programové prvky ve vztahu k jím vymezené cílové skupině vykazují obecný rámec, lze mít za to, že by ostatní účastníci, kteří v rámci úžeji vymezené cílové skupiny stanoví konkrétnější programové prvky, mohli být znevýhodněni. Odmítla přitom, že by žalobci kladla k tíži naplnění hodnotícího kritéria co nejoriginálnějšíм způsobem, tak aby se stal vítězem právě on. Městský soud podle stěžovatelky nepřípustně zasáhl do jejího správního uvážení, pokud přímo uvedl, co by měla při posuzování daného dílčího kritéria hodnotit, respektive jak by měla postupovat; její úvaha přitom nevybočila z mezí správního uvážení.

[7] Pokud jde o hodnocení dílčího kritéria „vlastní autorské pořady“ obsaženého v § 17 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání, stěžovatelka nejprve připustila, že podle obsahu správního spisu žalobce kromě pořadu o cimbálových muzikách a dechových hudbách hodlá připravit i pořad o mladých zpěvácích a vinařské pořady. Neuvedení těchto pořadů v jejím rozhodnutí však nehraje při hodnocení daného kritéria podstatnou roli. Vítězný účastník jej totiž naplnil ve vyšší míře, a to i při zohlednění zmíněných pořadů žalobce, které stěžovatelka brala v potaz, avšak z důvodu „zřejmého administrativního opomenutí“ je v rozhodnutí neuvedla. Odkázala přitom na projekt vítězného účastníka, a v něm uvedené pořady Vinařský magazín, Kluci a holky z naší školky, Babinec, Chalupáři aj., s tím, že ze správního spisu vyplývají další pořady, mj. i „Večerní seznamka“. S odkazem na bod 3.6 projektu vítěze stěžovatelka rovněž odmítla tvrzení soudu, že „další autorské pořady vítězného účastníka ve správním spise nenalezl“. Stěžovatelka se vymezila také proti závěru městského soudu, že by konstatovala, že „licenční podmínky neuvádějí, zdali autorské pořady mají být vlastními autorskými pořady účastníka či zda může docházet k jejich přebírání“. Ve vyjádření k žalobě pouze uvedla, že projekt vítězného uchazeče neobsahuje informaci, že uvedené pořady nejsou autorskými pořady vítěze, ale společnosti JUKE BOX, spol. s r. o. Při hodnocení žádostí o udělení licence pak vychází zejména z informací a podkladů, které předloží žadatelé, přičemž uvede-li úspěšný žadatel ve své žádosti nepravdivé údaje, vystavuje se následně nebezpečí odnětí licence podle § 63 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání.

[8] Stěžovatelka má také za to, že řádně popsala svou správní úvahu týkající se pojmu „ulice“ ve vztahu k dílčímu kritériu „orientace užší na lokalitu“. Městský soud pak nepřiměřeně zasahuje do jejího správního uvážení tím, že vytváří vlastní konstrukce pro hodnocení daného kritéria a automaticky předjímá, „že vítězný uchazeč získá nejhodnověrnější a nejoriginálnější informace“, o čemž se však ona ani vítězný žadatel nezmiňují. Soud také uvádí, že základní funkcí zpravodajského programu je „zajistit, aby posluchačům byly poskytovány kvalitní a objektivní informace“, z čehož následně předjímá „očekávatelnost, že se stěžovatelka bude zaměřovat na důvěryhodnost informačních zdrojů“. Dále vytváří „konstrukce“, že informace lze z ulice získávat například formou anket, kdy moderátoři kladou dotazy kolemjdoucím, a tyto soud následně „podsunuje“ a nedůvodně stěžovatelce vytýká, že vítězný uchazeč se o takovémto způsobu v žádosti ani při veřejném slyšení nezmiňoval. Doplnila, že městským soudem zmíněnou „očekávatelnost důvěryhodnosti informačních zdrojů“ zajišťují další zdroje, které vítěz ve svém projektu uvedl (bod 3.2.4). Za stěžejní pro dané kritérium však stěžovatelka považuje zaměření se na co nejužší lokalitu, kterou ulice je.

[9] Stěžovatelka dále odmítla, že by odůvodnila jednobodový náskok vítězného žadatele oproti žalobci vydáváním nových CD začínajícím umělcům ze strany prvně jmenovaného. Poukázala na stranu 32 svého rozhodnutí, kde měla odůvodnit vyšší míru naplnění kritéria obsaženého v § 17 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání ze strany vítěze, který celkově obdržel o bod víc. Bodový rozdíl však vyplynul z dílčího kritéria „autorských pořadů“, nikoli „podpory začínajících umělců a její lokalizace na region“. Posledně uvedené kritérium vyhodnotila „v rámci souhrnného komplexního zhodnocení, které nemělo bodový odraz v hodnocení mezi účastníky“, když oba získali po dvou bodech. S ohledem na zmíněné vydávání nových alb i nadějným talentům stěžovatelka pouze zhodnotila toto dílčí kritérium za kvalitněji naplněné u vítězného uchazeče. Z žalobcova projektu jasně nevyplývá závazek vydávat nová alba známých a začínajících umělců i mladých talentů. Vyplývá z něj pouze to, že žalobce již dvě konkrétní CD vydal a plánuje v této činnosti pokračovat nejen na poli dechové hudby, ale chce podpořit zachování tradiční lidové hudby regionu Slovácko včetně orientace na užší lokality, a již známé a začínající umělce i mladé talenty poskytnutím prostoru k jejich seberealizaci a prezentaci nejen v samotném vysílání.

[10] Stěžovatelka nesouhlasila ani s interpretací městského soudu, podle níž na jedné straně konstatovala, že vítězi svědčí stabilní posluchačská základna, kterou si na dotčeném území vybudoval dosavadním vysíláním, na druhé straně však v případě žalobce toto hledisko zcela pominula, i když již sedm let provozuje internetové rádio Cimbálka vysílající 24 hodin denně folklór, a uvedl to ve své žádosti. Odmítla, že by uvedla, že zmíněné „svědčí“ ve prospěch vítěze, neboť pouze „rezervovaným způsobem“ konstatovala skutečnost, která je jí známa z úřední činnosti. Městský soud tak opětovně nepřiměřeně zasáhl do její správní úvahy, jestliže jí vytýkal, co měla při hodnocení zohlednit. Shora řečené uvedla pouze v rámci komplexního posouzení, které nemělo odraz v bodovém hodnocení účastníků. V dalším stěžovatelka odkázala na své vyjádření k žalobě a ostatní podání, která v projednávané věci učinila a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[11] Žalobce označil tvrzení o souladu rozhodnutí stěžovatelky s rozsudkem zdejšího soudu č. j. 7 As 32/2010 – 243 za nepravdivé a nevyargumentované. Podle jeho názoru taktéž nelze akceptovat postup, při němž stěžovatelka určí, ve kterých kritériích jsou uchazeči rovnocenní, aniž by své hodnocení náležitě odůvodnila. Stěžovatelka také ve svém rozhodnutí ani v kasační stížnosti neuvedla, jak konkrétně posoudila žalobcem navržené programové prvky ve vazbě na cílovou skupinu; v kasační stížnosti pouze odkázala na soulad s Manuálem. Její závěr, že při tak široce vymezené cílové skupině by „*jákykoliv programový prvek*“ naplňoval předmětné kritérium je pak absurdní a účelový, neboť naznačuje, že by mu musela body udělit vždy. U daného dílčího kritéria tak rezignovala na řádné hodnocení jeho projektu, pouze nepřezkoumatelně konstatovala, že body udělit nemůže s ohledem na široce vymezenou cílovou skupinu. Uvedené však měla hodnotit u jiného kritéria, kde navíc žalobci udělila za věkové rozpětí body. Toto pochybení nemůže zhojit ani to, že v kasační stížnosti „*zpětně dovysvětlila*“ proces svého rozhodování ohledně programového prvku „*Každodenní prezentace lokálních souborů, muzik, kapel, zpěváků a zpěvaček z regionu Slovácka*“, a to ani, kdyby šlo o „*dovysvětlení*“ věcně správné (s čímž žalobce nesouhlasí).

[12] Žalobce dále v obecné rovině souhlasil s tím, že při hodnocení dílčího kritéria „*programové prvky*“ musela stěžovatelka pracovat s vymezenou cílovou skupinou, a že dílčí kritéria „*rozpětí cílové skupiny*“ a „*vazba programových prvků k cílové skupině*“ nejsou vzájemně podmíněná. Stěžovatelka však v rámci jednoho kritéria neudělila body s odůvodněním, které je výtkou údajných nedostatků týkajících se kritéria jiného (u něhož bylo navíc hodnocení kladné); tedy znovu hodnotila, a *de facto* zcela přehodnotila, šíři věkového rozpětí jím určené cílové skupiny jako nereálné stanové a znevýhodňující ostatní účastníky. Její tvrzení, že „*ani pořad o mladých zpěvácích necílí či může jen stěží cílit na předškolní děti*“ pak žalobce označil za nepravdivé, neodůvodněné a nové. Městský soud dle jeho názoru nezasáhl do správního uvážení stěžovatelky ani tehdy, když uváděl, co má hodnotit; pouze korigoval její excesy a upozornil na zjevné nesprávnosti v jejím postupu. Žalobce samozřejmě necílí na každého jednoho člena z vymezené cílové skupiny, ale pouze na vybrané posluchače, kteří ocení rozmanitost a bohatství folklóru a tradic regionu, neboť posluchači lidových písní jsou rovnoměrně rozvrstveni mezi všemi generacemi, tím spíše na Jižní Moravě.

[13] Podle žalobce také stěžovatelka v kasační stížnosti bagatelizuje skutečnost, že do svého hodnocení nezahrnula pořad „*O mladých zpěvácích*“ a několik vinařských pořadů pro dospělé. Nejednalo se o pouhé opomenutí, ale o výslovnou nepravdu - stěžovatelka uvedla, že další bližší informace o autorských pořadech žadatelem uvedeny nebyly. Tím založila nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí, neboť z něj není zřejmé, zda zmíněné pořady skutečně hodnotila, a také jeho nezákonnost, protože předmětná část odůvodnění je v rozporu s žalobcovou žádostí i s veřejným slyšením. V kasační stížnosti stěžovatelka také nesprávně vyzdvihuje pořad „*Večerní seznamka*“, neboť žádost vítěze žádný takový konkrétní pořad neobsahuje, pouze je v ní uváděno, že některé pořady budou směřovány na večer, namátkou „*večerní seznamka*“, písničky na přání apod. K otázce přebírání údajně autorských pořadů vítězným uchazečem od společnosti JUKE BOX spol. s r. o. pak žalobce poznamenal, že stěžovatelka nemůže na hodnocení původnosti tvorby rezignovat se stručným „*alibistickým*“ odůvodněním, že projekt vítěze informací o přebírání pořadů

neobsahoval. Přebírání částí vysílání by jí mělo být známo z úřední činnosti, nadto ji žalobce na tuto skutečnost opakovaně upozorňoval.

[14] K argumentaci stěžovatelky ohledně pojmu „*ulice*“ uvedl, že jí není upíráno právo si tento pojem vyložit, avšak nesmí tak činit účelově, ve prospěch vítězného účastníka, a nadto za něj. Závěr stěžovatelky ohledně autenticity informací a vazby na užší lokalitu má pak žalobce za absurdní, nezákonný a nepřezkoumatelný. Nesouhlasí ani s jejím výkladem pojmu „*orientace užší na lokalitu*“, u něhož stěžovatelka považuje za stěžejní zaměření se na co nejužší lokalitu, kterou je právě „*ulice*“. Provozovatel rozhlasového vysílání by se stěží zaměřil na všechny ulice nacházející se na území pokrytém vysíláním, a nadto by informace nepřesahující lokalitu dané ulice nemohla být přínosem pro posluchače z jiné lokality. Žalobci taktéž není zřejmé, jak z konstatování vítězného účastníka, že někomu s něčím „*pomáhá*“ stěžovatelka dovodila jeho konkrétní závazek vydávat nová alba, respektive v čem je daný závazek vítěze konkrétnější, než konstatování žalobce, že již alba vydával a plánuje v tom pokračovat.

[15] Odmítl i kasační námitku stěžovatelky, podle které městský soud nepřiměřeně zasáhl do její správní úvahy, vytkl-li jí, že porovnání žádostí ukončila konstatováním, že vítězi svědčí, že na dotčeném území v minulosti vysílal a měl zde stabilní posluchačskou základnu, zatímco u žalobce danou skutečnost nezohlednila. Fakt, že nepoužila slovo „*svědčí*“ na správnosti závěrů soudu nic nemění. Stěžovatelka navíc nijak nerozporuje závěr soudu, že u žalobce nehodnotila, že již 7 let provozuje rádio Cimbálka a uvedl to ve své žádosti. Za absurdní označil také argument, že předmětné konstatování nemělo odraz v bodovém hodnocení, když stěžovatelka výslovně uvedla, že předešlé vysílání na daném území je jedním z důvodů, proč byl druhý uchazeč vybrán, a je považován za vhodného vítěze. Žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

[16] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka ve věci již jednou rozhodovala, a to rozhodnutím ze dne 21. 10. 2014, č. j. zab/3742/2014, jehož výrokem I. udělila licenci společnosti Radiospol s.r.o., a výroky II., III. a IV. zamítla žádosti ostatních uchazečů (žádost žalobce zamítla konkrétně výrokem III.). Žalobce předmětné rozhodnutí napadl žalobou u městského soudu, který rozsudkem ze dne 27. 5. 2015, č. j. 9 A 8/2015 – 74, zrušil výroky I. a III. napadeného rozhodnutí. Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 14. 9. 2016, č. j. 10 As 150/2015 – 49.

pokračování

[20] Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupí k posouzení jednotlivých kasačních námitek, považuje také za vhodné vyjádřit se k souladu rozhodnutí stěžovatelky s rozsudkem tohoto soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 7 As 32/2010 – 243. Předně je třeba uvést, že nelze akceptovat způsob její argumentace předestřené v kasační stížnosti, kdy z uvedeného rozsudku akcentuje pouze jedinou skutečnost, a to že *„v licenčním řízení zvítězil žadatel, který naplnil daná kritéria ve vyšší míře, než žadatelé neúspěšní“*, kteroužto vytrhává z kontextu, a která nadto sama o sobě nevypovídá ničeho o kvalitě jejího rozhodnutí. Citovaný rozsudek se totiž zabývá způsobem, respektive obsahem odůvodnění rozhodnutí o žádostech o udělení licence, přičemž deklaruje jeho esenciální náležitosti. Nelze přitom konstatovat, že by rozhodnutí stěžovatelky v nyní projednávané věci bylo v souladu s tímto rozsudkem, když ten kupříkladu uvádí, že *„je nezbytné v odůvodnění správního rozhodnutí nejen uvést, jakým konkrétním způsobem tato kritéria naplnil vítězný účastník licenčního řízení, nýbrž také to, z jakých konkrétních důvodů je naplnil v míře vyšší než žadatelé neúspěšní. Stěžovatelka je tudíž povinna v odůvodnění rozhodnutí uvést konkrétní důvody, proč je programová skladba navrhovaná vítězným žadatelem o licenci, na rozdíl od programové skladby navrhované neúspěšnými žadateli, větším přínosem k rozmanitosti stávající nabídky programů rozhlasového nebo televizního vysílání na předmětném území.“*, či že *„odůvodnění musí být natolik podrobné, aby z něj bylo zřejmé, jak které kritérium naplnil jeden každý z účastníků, jak jej lze hodnotit z hlediska naplnění všech kritérií a teprve z tohoto hodnocení může vyplynout, proč stěžovatel udělil licenci některému z účastníků a proč zamítl žádost ostatních.“* Již tyto základní teze, které vyplývají ze zákona o vysílání, však v rozhodnutí stěžovatelky naplněny nebyly.

[21] Dále Nejvyšší správní soud považuje za nutné vyjádřit na tomto místě nesouhlas s postupem hodnocení zákonných kritérií, jak jej deklarovala stěžovatelka v úvodu své kasační stížnosti, tedy s tím, že vyhodnotila všechna dílčí kritéria, ovšem hodnocení a srovnání míry jejich naplnění mezi hodnoceným a vítězným žadatelem popsala jen u těch dílčích kritérií, jejichž naplnění bylo rozdílné. Jak vyplývá z výše citovaného rozsudku tohoto soudu, pro přezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatelky o žádostech o udělení licence je totiž nezbytné, aby z něj bylo patrné, jak každé dílčí konkrétní kritérium naplnil jeden každý z účastníků, a jak jej lze hodnotit z hlediska naplnění všech kritérií. V opačném případě nelze v soudním řízení přezkoumat, z jakých důvodů stěžovatelka udělila licenci některému z účastníků a proč zamítl žádosti účastníků ostatních. Nelze tedy akceptovat postup předestřený stěžovatelkou, kdy by v odůvodnění svého rozhodnutí zmínila a slovně hodnotila pouze ta dílčí kritéria, jejichž míra naplnění se u jednotlivých účastníků liší. V intencích výše uvedeného přitom Nejvyšší správní soud posuzoval i kasační námitky stěžovatelky, respektive zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

### III. A. Posouzení dílčích kritérií obsažených v § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání

[22] Podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání platí, že při rozhodování o udělení licence stěžovatelka hodnotí *„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“*, spornými se v projednávaném případě stalo konkrétně hodnocení dílčích kritérií *„vazba programových prvků projektu k žadatelem uváděné cílové skupině“* a *„orientace užší na lokalitu (tj. např. větší sídlo / město v oblasti pokryté budoucím vysíláním)“*.

[23] Pro přehlednost je nejprve vhodné zopakovat, že pro hodnocení podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání je v Manuálu jako jedno ze základních kritérií stanoveno hledisko „*Cílová skupina*“, pod které jsou podřazena dvě dílčí hodnotící kritéria, a to „*rozpětí cílové skupiny s ohledem na stávající programovou nabídku (0-1b)*“ a „*vazba programových prvků projektu k žadatelem uváděné cílové skupině (0-1b)*“. Za prvé zmíněné dílčí kritérium žalobce obdržel jeden bod s konstatováním, že stěžovatelka má pochopení pro realizaci jeho odvážného záměru, přestože jeho cílovou skupinu považuje za příliš široce vymezenou. Za druhé dílčí kritérium však obdržel nula bodů, neboť stěžovatelka považovala jím definované programové prvky ve vazbě na tak široce vymezenou cílovou skupinu za nepřiléhavé, a to z toho důvodu, že jakýkoliv uvedený programový prvek by naplňoval dané kritérium, čímž by byli znevýhodněni ostatní žadatelé, kteří cílovou skupinu vymezili úžeji. Dle názoru městského soudu stěžovatelka pochybila, neboť „*žalobci přičetla k tíži jím stanovené věkové rozpětí cílové skupiny, a přestože konstatovala žalobcem navržené programové prvky jako každodenní prezentace lokálních souborů atd., k jejich konkrétnímu posouzení ve vazbě na cílovou skupinu vůbec nepřistoupila.*“ S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[24] Jak správně uvedl městský soud, podstatné pro posouzení obou uvedených dílčích kritérií je určení věkové struktury posluchačů, na které hodlá žalobce svým programem cílit. S tímto názorem vyjádřila souhlas i stěžovatelka v rámci kasační stížnosti. Konkrétním cílem hodnocení druhého dílčího kritéria pak má být dle Manuálu zabránění označování cílových skupin a jím neodpovídajících programových prvků (příkladem „*zpravodajský program pro děti a mládež nebo specializovaný program s taneční hudbou pro cílovou skupinu důchodců*“). Z uvedeného podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačně plyne správnost závěru městského soudu, že stěžovatelka měla v rámci daného dílčího kritéria „*toliko posoudit, zdali jednotlivé žalobcem navržené programové prvky odpovídají jím stanovenému věkovému rozpětí cílové skupiny*“, což však neučinila. Stěžovatelka pouze stručně zmínila příklady programových prvků označených žalobcem a obecně konstatovala, že ve vazbě na tak široce vymezenou cílovou skupinu je považuje za nepřiléhavé, neboť jakýkoliv uvedený prvek by bez větší snahy žalobce naplňoval dané dílčí kritérium, pročez by v případě udělení bodu žalobci byli znevýhodněni ostatní žadatelé.

[25] Jinými slovy, stěžovatelka, namísto hodnocení vztahu konkrétních programových prvků k vymezené cílové skupině, konstatovala přílišnou šíři věkového rozpětí cílové skupiny, která by v případě udělení bodů žalobci vyústila ve znevýhodnění ostatních žadatelů, a na podkladě toho fakticky odmítla dané dílčí kritérium hodnotit. Takový závěr je však v rozporu s cílem hodnocení daného dílčího kritéria, a vybočuje tak z mezí jejího správního uvážení. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem žalobce, že městský soud nezasáhl do správního uvážení stěžovatelky, pokud uvedl, co má v rámci daného dílčího kritéria hodnotit, ale pouze řádně korigoval zjevné nesprávnosti či nezákonnosti v jejím postupu. Se stěžovatelkou pak lze obecně souhlasit, že shora uvedená dílčí kritéria nejsou navzájem podmíněná, nicméně je nelze ani provazovat ve smyslu, v jakém to učinila ona - tedy zohledňovat skutečnosti, které měly být vyhodnoceny v rámci jednoho kritéria, při hodnocení kritéria druhého. Pokud měla stěžovatelka za to, že je věkové rozpětí cílové skupiny příliš široké a ostatní žadatelé jsou



pokračování

tak znevýhodňování, měla tuto skutečnost hodnotit v předchozím dílčím kritériu a zohlednit ji v jeho bodování. V rámci hodnocení druhého uvedeného dílčího kritéria taková úvaha není na místě, neboť jeho předmětem je hodnocení jiných skutečností. Stěžovatelka samozřejmě s vymezenou cílovou skupinou v rámci hodnocení daného dílčího kritéria logicky pracovat musí, nicméně tak nelze činit způsobem, který v daném případě zvolila.

[26] K argumentaci stěžovatelky týkající se programového cílení na děti předškolního věku Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka v rámci druhého zmíněného dílčího kritéria taktéž nehodnotila, jestli některý z programových prvků žalobce má vazbu na tuto věkovou kategorii. Namísto toho opět pouze obecně konstatovala, že v případě žalobce není reálné vytvořit takovou strukturu programu, která by „*zaujala posluchače žadatelem definovaného věku - každého věku*“, že lidová hudba i folklor „*více či méně cílí na mnohem užší věkovou skupinu*“, a dále obecně hodnotila vztah dětí předškolního věku (resp. také posluchačů ve věku 5 až 20 let) k lidové tvorbě, hudbě a folkloru a jeho dopad na možnost, aby se lidé této věkové kategorie stali stálými posluchači programu žalobce. Taková úvaha je však z pohledu Nejvyššího správního soudu příliš obecná, neboť zcela postrádá vazbu na konkrétní programové prvky prezentované žalobcem. Jak navíc správně podotkl městský soud, tyto závěry nejsou v rozhodnutí stěžovatelky podpořeny řádně popsáním myšlenkovým procesem a vyvolávají dojem, že se jedná o pouhé nepodložené domněnky.

[27] Pokud pak stěžovatelka v kasační stížnosti hovoří o příliš obecném vymezení programových prvků ze strany žalobce, nelze k tomu, než konstatovat, že taková argumentace nemá odraz v žalobou napadeném správním rozhodnutí. Její uplatnění v rámci navazujícího soudního řízení tak nemůže na výše uvedených závěrech soudu nic změnit.

[28] Městský soud dále vytkl stěžovateli způsob, jakým porovnávala shodně obodované žádosti žalobce a vítězného uchazeče v části týkající se dílčího kritéria „*orientace užší na lokalitu*“, kterou je dle Manuálu například „*větší sídlo / město v oblasti pokryté budoucím vysíláním*“. Stěžovatelka v rámci tohoto hodnocení vysoce akcentovala orientaci vítěze na co nejužší lokalitu dotčených regionů, neboť vítěz uvedl, že regionální informace bude poskytovat přímo „*z ulice*“; „*v ulici*“ přitom stěžovatelka spatřovala zdroj nejautentičtějších informací. Městský soud tento závěr bez bližšího vysvětlení ze strany stěžovatelky považuje za nejasný a sporný. V tomto ohledu se kasační soud přiklonil k názoru žalobce, že výklad pojmů „*ulice*“ a „*orientace užší na lokalitu*“, jak jej provedla stěžovatelka, se jeví být velice tendenčním a nadto nelogickým. Stěžovatelka sice poměrně obsáhle popsala svou správní úvahu, nicméně dle názoru Nejvyššího správního soudu tato její úvaha vybočuje ze zákonných mezí.

[29] V souladu s Manuálem je v rámci § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání hodnocen „*předpoklad rozšíření a obohacení programové skladby na daném území*“. Toto ustanovení současně obsahuje i dílčí kritérium „*orientace na region, tj. širší oblast pokrytou budoucím vysíláním*“. Podstatou zmíněných dílčích kritérií je tedy vyhodnocení rozšíření a obohacení programové skladby v oblasti pokryté vysíláním; v případě sporného dílčího kritéria pak orientace programové skladby na konkrétní užší lokality v oblasti pokryté vysíláním ve smyslu větších sídel či měst. V rámci hodnocení tohoto dílčího kritéria však

nelze akceptovat přístup stěžovatelky, která jeho kvalitnější naplnění spatřuje výhradně v posouzení toho, který ze žadatelů vymezil lokalitu, na kterou se programová skladba má zaměřovat, úzeji. Při hodnocení je totiž nezbytné zvážit i skutečnost, zda (a eventuálně jak) budou poskytované informace pro cílovou skupinu posluchačů přínosné; v opačném případě by hodnocení tohoto dílčího kritéria postrádalo jakýkoli význam. Přístup stěžovatelky by totiž sám o sobě *ad absurdum* mohl vést až k závěru, že pro posluchače budou nejpřínosnější například informace poskytované z konkrétního domu či bytu nacházejícím se ve vysílání pokryté oblasti; hodnota těchto informací by však stěží mohla přesahovat hranice takto úzce vymezené lokality.

[30] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze pojem „*ulice*“ v daném kontextu chápat jinak, než jako obecný pojem demonstrující postup získávání informačních zdrojů v rámci dané širší oblasti, a to bez vazby na jakoukoli konkrétní ulici. Nelze jej tedy tendenčně vykládat v tom smyslu, že se jedná o „*snahu zaměřit se na co nejúžší lokalitu*“, protože by bylo nutno konstatovat kvalitnější naplnění daného kritéria.

[31] Co se týče údajného vytváření a podsouvání konstrukcí pro hodnocení daného kritéria městským soudem, k tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že dané úvahy městského soudu vychází z absurdního způsobu, jakým stěžovatelka přistoupila k porovnání kvality naplnění daného dílčího kritéria. Kasační soud má přitom za to, že městský soud v rámci těchto úvah poměrně výstižně demonstroval spornost závěrů stěžovatelky týkajících se akcentovaného zdroje informací „*z ulice*“; nesouhlasí přitom s názorem stěžovatelky, že by tímto postupem městský soud nepřiměřeně zasahoval do jejího správního uvážení.

### III. B. Posouzení dílčích kritérií obsažených v § 17 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání

[32] V případě ustanovení § 17 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání je vhodné zopakovat, že stěžovatelka při rozhodování o udělení licence hodnotí „*přínos uchazeče pro rozvoj původní tvorby*“, přičemž dle Manuálu má zkoumat a hodnotit „*předpokládaný druh, rozsah a obsah vlastní původní tvorby zajišťované žadatelem*“. Sporným v projednávané věci je konkrétně její hodnocení kritéria „*vlastní autorské pořady a jejich obsah*“.

[33] Za předmětné dílčí kritérium žalobce obdržel jeden bod ze dvou možných. K tomu stěžovatelka pouze odkázala na jeho záměr zařazovat do vysílání pořady o cimbálových muzikách a dechových hudbách, na kterých se bude dramaturgicky podílet F. U. a E. S. a následně uzavřela, že další bližší informace o autorských pořadech žalobce neuvedl. Městský soud k tomu konstatoval, že uvedený závěr stěžovatelky nemá oporu ve správním spise, jelikož „*z veřejného slyšení žalobce ze dne 2. 9. 2014 vyplývají další jím připravené autorské pořady, konkrétně pořad O mladých zpěvácích, jenž blíže vymezil tak, že regiony, které mají být vysíláním pokryty, produkuje velké množství výborných zpěváků; dále poukázal na několik vinařských pořadů pro dospělé*“. Na druhou stranu vítězi stěžovatelka udělila plný počet bodů, přičemž „*poukázala na čtyři pořady s jejich velmi stručnou a obecnou charakteristikou, konkrétně na Vinařský magazín; Kluci holky z naší školky; Babinec a Chalupáři s tím, že další pořady jsou uvedeny v projektu žadatele. Soud však další autorské pořady vítězného žadatele ve správním spise nenalezl*“. K námitce žalobce, že uvedené pořady nejsou autorskými pořady vítěze, ale společnosti JUKE BOX spol. s r. o., stěžovatelka

pokračování

v rámci řízení před městským soudem uvedla, že licenční podmínky neuvádějí, zdali autorské pořady mají být vlastními pořady účastníka či může docházet k jejich přebírání. S tím však městský soud nesouhlasil a poukázal na Manuál, v němž je uvedeno, že stěžovatelka má zohlednit toliko vlastní původní tvorbu uchazeče; možnost zohledňovat „přebrané“ pořady tam zmíněna není.

[34] Stěžovatelka v kasační stížnosti připustila, že predestření uvedených pořadů žalobcem ze správního spisu opravdu vyplývá. Nejvyšší správní soud však nemůže souhlasit s tvrzením, že neuvedení těchto pořadů v jejím rozhodnutí nehraje při hodnocení daného kritéria podstatnou roli, a že se jednalo o „zřejmé administrativní opomenutí“. Z rozhodnutí stěžovatelky je totiž jednoznačně patrné, že další pořady prezentované žalobcem na veřejném slyšení vůbec nebrala při hodnocení tohoto kritéria v potaz. Současně je nutno zdůraznit, že z odůvodnění rozhodnutí taktéž nelze seznat, z jakého důvodu byl žalobci za dané dílčí kritérium udělen právě a pouze jeden bod. Stěžovatelka totiž pouze shrnula, jaké pořady žalobce hodlá zařazovat do vysílání, a následně bez dalšího vysvětlení pouze konstatovala přidělení jednoho bodu. To však nelze považovat za přezkoumatelné hodnocení daného kritéria, neboť z něj vůbec není patrné, jaké úvahy stěžovatelku k udělenému bodovému hodnocení vedly.

[35] Nejvyšší správní soud se zcela neztotožnil s tvrzením městského soudu, že mimo shora vyjmenované pořady „další autorské pořady vítězného účastníka ve správním spise nenalezl“. Je totiž pravdou, že v bodě 3.6 svého projektu vítězný uchazeč zmiňuje svůj záměr vysílat další programy jako „večerní seznamka, písničky na přání či rozhovory s významnými lidmi z regionu i ČR“. Tyto programy vítězný uchazeč sice zmiňuje pouze „namátkou“ a nejedná se o konkrétně pojmenované a blíže charakterizované pořady (jako je tomu u pořadů uvedených v bodě 3.8 jeho projektu), nicméně pouze z tohoto důvodu je městský soud nemůže zcela pomíjet. Zejména pak při zohlednění způsobu, jakým vlastní původní tvorbu vymezil žalobce ve svém projektu (vyjma jejich zaměření a osob, které se na jejich přípravě budou podílet, totiž žalobce připravované programy nikterak nekonkretizoval).

[36] Podstatná je ovšem skutečnost, že stěžovatelka byla již v původní žalobě, projednávané u městského soudu pod sp. zn. 9 A 8/2015, upozorňována, že pořady predestřené vítězným uchazečem nejsou jeho autorskými pořady, ale jsou přebírány od společnosti JUKE BOX spol. s r. o., pročez je nelze považovat za jeho původní tvorbu. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v rámci výše uvedeného soudního řízení se městský soud k dané skutečnosti v odůvodnění svého rozsudku nevyjádřil a nepřičítal ji stěžovateli k tíži. Nicméně se jedná o podstatnou skutkovou okolnost, kterou bylo třeba zohlednit v novém rozhodnutí ve věci, a která by nadto měla být stěžovateli známa z úřední činnosti. To však stěžovatelka neučinila. Na tom nemůže nic změnit ani tvrzení stěžovatelky, že projekt vítězného žadatele danou informaci neobsahoval, neboť stěžovatelce v době vydání nového rozhodnutí ve věci tato skutečnost byla prokazatelně známa. Přitom stěžovatelka nemůže bez dalšího klást k tíži žalobce, že toto své tvrzení nepodložil žádnými důkazy. Stěžovatelka byla s touto informací obeznámena, a i v případě, kdy by se nejednalo o skutečnost jí známou z úřední činnosti, měla jistě možnost si ji ověřit dotazem na příslušné subjekty, či případně vyzvat žalobce, aby

příslušné důkazy předložil. Tato povinnost je ostatně deklarována i na straně 3 jejího Manuálu.

[37] Stěžovatelce pak lze dát obecně za pravdu, že jednobodový rozdíl mezi vítězným uchazečem a žalobcem v rámci hodnocení kritérií obsažených v § 17 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání skutečně vyplynul z dílčího kritéria „*autorských pořadů*“, nikoli „*podpory začínajících umělců a její lokalizace na region*“. Posledně uvedené kritérium skutečně vyhodnotila za kvalitněji naplněné u vítězného uchazeče až v rámci souhrnného komplexního hodnocení, které nemělo odraz v bodovém hodnocení daného dílčího kritéria, za něž oba účastníci získali po dvou bodech. Je však nutno konstatovat, že i řádně a logicky odůvodněné komplexní hodnocení je podstatné, neboť právě v jeho rámci stěžovatelka vyhodnocuje, který z účastníků naplnil dané kritérium ve vyšší míře v případě shodného počtu bodů. V projednávané věci však stěžovatelka v rámci tohoto komplexního hodnocení nevzala v potaz veškeré relevantní skutečnosti. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že žalobce v pasáži „*Původní tvorba*“ své žádost konstatoval, že plánuje pokračovat ve vydávání CD jak v rámci dechové, tak cimbálové hudby, a to nejen za účelem podpořit tradiční lidovou hudbu regionu, ale zejména již známé i začínající umělce a mladé talenty. Nelze tak souhlasit se stěžovatelkou, že toto tvrzení nemá oporu ve správním spise. Nadto je vhodné poznamenat, že stěžovatelka skutečně danou pasáž zakončila větou: „*Z tohoto důvodu Rada přidělila vítěznému účastníkovi oproti žadateli Rádio Pálava o bod více.*“ To se může na první pohled jevit poměrně matoucím, neboť bodový rozdíl ve skutečnosti vyplynul z kritéria „*autorských pořadů*“.

### III. C. Vyhodnocení dosavadního vysílání uchazečů

[38] Nejvyšší správní soud se taktéž ztotožňuje se závěrem městského soudu, že stěžovatelka na jedné straně konstatovala, že vítěznému uchazeči svědčí stabilní posluchačská základna, kterou si na dotčeném území vybudoval dosavadním vysíláním, zatímco v případě žalobce toto hledisko zcela pominula. Žalobce přitom již sedm let provozuje internetové rádio Cimbálka vysílající 24 hodin denně folklór, a tuto skutečnost deklaroval ve své žádosti. Tento závěr je sice součástí komplexního hodnocení, které se nepromítá do bodového ohodnocení uchazečů, nicméně se fakticky jedná o jeden z důvodů, ze kterých stěžovatelka - jak výslovně uvedla - považovala uchazeče Radiospol s. r. o. za vhodného vítěze „*i v případě těsnosti a vyrovnanosti obou projektů*“. Takový závěr stěžovatelky je tedy nutno vyhodnotit jako tendenční, a tedy vybočující z mezí jejího správního uvážení.

### IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je zákonný. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[40] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalobce měl naopak ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení. Žalobce prostřednictvím svého právního

pokračování

zástupce učinil jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to vyjádření ke kasační stížnosti. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho nárok o částku 714 Kč odpovídající této dani, kterou je zástupce povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Žalobci se tedy přiznává náhrada nákladů řízení v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovatelce stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Osobě zúčastněné na řízení pak soud neuložil žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jí vznikly náklady; právo na náhradu nákladů jí proto nenáleží (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. února 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu