

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a. JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **RADIO BONTON a. s.,** se sídlem Wenzigova 4/1872, Praha 2, zast. JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem se sídlem Botičská 4, Praha 2, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 6, Praha 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Route Radio s. r. o.,** se sídlem Stavební 992/1, Ostrava - Poruba, **2) NONSTOP s. r. o.,** se sídlem M. Hübnerové 12, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2010, č. j. 3 A 28/2010 - 55,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 16. 2. 2010, sp. zn./Ident.: 2009/1129/dol/ROU, zn. DOL/620/2010, udělila žalovaná podle § 20 odst. 4 a § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o vysílání“) společnosti Route Radio s. r. o. souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů; konkrétně se jednalo o změnu územního

rozsahu vysílání a souboru technických parametrů, a to přidělením kmitočtu Humpolec 95,8 MHz/50 W, Jáchymov na Moravě 104,1 MHz/50 W, Ostředek 88,6 MHz/50 W a Ostrovačice 94,2 MHz/50 W.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaná konstatovala, že účastník řízení, společnost Route Radio s. r. o., je provozovatelem rozhlasového vysílání programu Rádio Dálnice na základě licence udělené rozhodnutím ze dne 16. 12. 2008, č. j. koz/5l6/09, sp. zn. 2008/934/zab, ve znění platných změn. Žádost účastníka řízení o změnu souboru technických parametrů a územního rozsahu vysílání byla žalované doručena dne 15. 10. 2009. Český telekomunikační úřad posléze dopisem ze dne 27. 1. 2010 předal žalované zkoordinované kmitočty Humpolec 95,8 MHz/50 W, Jáchymov na Moravě 104,1 MHz/50 W, Ostředek 88,6 MHz/50 W a Ostrovačice 94,2 MHz/50 W, a to včetně předpokládaného územního rozsahu, ve kterém byla zaručena hranice minimální chráněné intenzity elektromagnetického pole předmětných vysílačů. Závěrem žalovaná uvedla, že v daném případě plně vyhověla jedinému účastníku řízení, a proto další odůvodnění rozhodnutí nebylo dle § 68 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v relevantním znění (dále jen „správní řád“), nutné.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze. V té nejprve poukázal na to, že byl účastníkem licenčního řízení, které vyústilo ve vydání rozhodnutí, jímž byla společnosti Route Radio s. r. o. udělena licence k provozování rozhlasového vysílání programu Rádio Dálnice s využitím souboru technických parametrů Jihlava - Rudný 99,4 MHz/800 W na dobu 8 let. Podle názoru žalobce došlo vydáním žalobou napadeného rozhodnutí nejen ke zlepšení stávajícího pokrytí příslušného vysílání, ale také k podstatnému rozšíření územního rozsahu vysílání, v důsledku čehož je vysílání programu Rádio Dálnice pro posluchače dostupnější.

Žalobce předně namítal, že řízení, v němž žalovaná vydala žalobou napadené rozhodnutí, vedla pouze s jediným účastníkem, a to s žadatelem, společností Route Radio, s. r. o., přestože účastníky předmětného řízení jsou, resp. měly být i všechny ostatní osoby, které se účastnily příslušného licenčního řízení.

Ve druhém žalobním bodu žalobce tvrdil, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 21 odst. 3 větou třetí zákona o vysílání, dle něhož Rada pro rozhlasové a televizní vysílání neudělí souhlas pouze tehdy, pokud by požadovaná změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení, resp. pokud by došlo k popření výsledků původního licenčního řízení. Uvedeným ustanovením je dle žalobce podstatně omezen okruh přípustných změn skutečností uvedených v žádosti o licenci, a to pouze na takové změny, které svým obsahem fakticky nevedou k popření výsledků řízení o udělení licence. V této souvislosti žalobce odkázal narozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 134, dostupný na www.nssoud.cz, v němž zdejší soud dospěl k závěru, že v řízení o změně licenčních podmínek nelze obejít požadavky licenčního řízení, k čemuž by došlo i v případě, ve kterém by byl v rámci změny územního rozsahu a technických parametrů přidělen kmitočet, který by představoval pokrytí území větších rozměrů a nikoliv tzv. dokrývací kmitočet. Podle závěru soudu pak je úkolem posouzení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, zda je určitý kmitočet dostatečně bonitní na to, aby se jeho přidělení stalo předmětem licenčního řízení, nebo zda může být

přidělen v rámci změny technických parametrů licence jako kmitočet dokrývací, jehož cílem je zlepšit pokrytí existující na základě kmitočtu licencovaného. Takové rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání musí být podloženo racionální úvahou opřenou o dostatečně zjištěné parametry vysílání, jež by přidělením kmitočtu žadatel získal. Žalobce se domnívá, že v posuzované věci nebylo možné posoudit kmitočty nově přidělené společnosti Route Radio s. r. o. jako kmitočty toliko dokrývací, neboť každým z nich bude vysíláním pokryto nové, rozšířené území, než které pokrývá kmitočet Jihlava - Rudný udělený v příslušném licenčním řízení. V souladu s vyslovenými závěry Nejvyššího správního soudu tedy mělo být v daném případě vyhlášeno licenční řízení. Pokud naopak žalovaná předmětné kmitočty přidělila společnosti Route Radio s. r. o. pouze k její žádosti v rámci schválení změny územního rozsahu a technických parametrů dříve udělené licence, byla uvedená společnost nezákonně zvýhodněna oproti ostatním možným uchazečům o dané kmitočty.

Městský soud rozsudkem ze dne 23. 8. 2010, č. j. 3 A 28/2010 - 55, žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost.

V odůvodnění rozsudku městský soud obecně konstatoval, že licenční řízení je založeno na tom, že orgán veřejné správy uspořádá výběrové řízení, v němž právo užívat určitou část vzácného statku udělí jednomu ze zpravidla více uchazečů. Klíčovým rysem tohoto způsobu distribuce vzácného veřejného statku je dle názoru městského soudu soutěž o určitou jeho konkrétní část mezi více uchazeči, z nichž pouze jeden bude ve vztahu k ní úspěšný, a tedy jen tento uchazeč bude moci na určité frekvenci v určitém územním a časovém rozsahu vysílat. Všichni ostatní, tedy neúspěšní uchazeči budou z užívání dané části veřejného statku po dobu trvání licence vyloučeni. Podle názoru soudu pak právě z povahy kmitočtového spektra coby vzácného veřejného statku vyplývá, že v případě existence „volného“ zkoordinovaného kmitočtu způsobilého k přidělení je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání vždy nejprve povinna posoudit, zda se jedná o kmitočet, který může být předmětem licenčního řízení. Pokud tomu tak je, musí být licenční řízení vyhlášeno. V takové situaci tedy nepřichází v úvahu přidělení takového kmitočtu provozovateli vysílání s licencí na základě jeho žádosti o udělení souhlasu se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci spočívající ve změně územního rozsahu vysílání a změně souboru technických parametrů postupem podle § 20 odst. 4 a § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, neboť by tím došlo k nepřípustnému obcházení licenčního řízení (v této souvislosti městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 134).

Jak ovšem městský soud dále zdůraznil, soud není povolán k tomu, aby jako první vyslovil kvalifikovaný závěr o tom, zda konkrétní kmitočty jsou či nejsou způsobilé být předmětem samostatného licenčního řízení. Posouzení bonity předmětných kmitočtů náleží v prvé řadě žalované jakožto odborně specializovanému správnímu orgánu, přičemž takové posouzení musí být podloženo racionální úvahou opřenou o - po skutkové (a tedy technické) - stránce dostatečně zjištěné parametry vysílání, jež by přidělením kmitočtu žadatel získal. Soud může až následně na podkladě podané žaloby přezkoumat zákonnost závěrů, k nimž Rada pro rozhlasové a televizní vysílání v tomto směru dospěje, a to pouze za předpokladu, že v žalobou napadeném rozhodnutí budou tyto závěry obsaženy a řádně zdůvodněny.

V daném případě, jak dále městský soud konstatoval, v žalobou napadeném rozhodnutí chybí jakákoliv úvaha žalované, která by odůvodňovala závěr (v rozhodnutích rovněž neobsažený), že nově přidělované kmitočty nejsou způsobilé být předmětem samostatného licenčního řízení. Žalovaná se touto otázkou nezabývala, ač tak měla učinit.

Pro úplnost městský soud dále uvedl, že pokud se žalovaná ve svém vyjádření k žalobě hájila tvrzením, že napadené rozhodnutí nepředstavuje změnu charakteru licence, která by tak opravňovala k námitkám další účastníky, neboť nejde o programovou změnu (tj. změnu údajů poskytnutých pro potřeby licenčního řízení dle § 17 odst. 1 zákona o vysílání), jež by mohla způsobit jiný výsledek licenčního řízení, lze toliko konstatovat, že žalobou napadené rozhodnutí ani v tomto směru neobsahuje žádné odůvodnění. Není tedy zřejmé, jakým způsobem a zda vůbec se žalovaná při rozhodování ve věci samé vypořádala se zákonem stanovenou povinností žádost zamítnout, resp. neudělit souhlas se změnou, jestliže by požadovaná změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení (§ 20 odst. 4 věta druhá, § 21 odst. 3 věta třetí zákona o vysílání). I z tohoto důvodu shledal městský soud žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

Městský soud tedy uzavřel, že úkolem žalované v posuzovaném případě bylo, poté co obdržela žádost žalobce o změnu licenčního rozhodnutí, nejprve posoudit, zda předmětem žádosti je návrh na změnu licenčních podmínek v takovém rozsahu, že je třeba přistoupit k vyhlášení nového licenčního řízení, či je třeba vést řízení o návrhu na změnu licenčních podmínek, aniž by bylo třeba nové licenční řízení vyhlásit. V návaznosti na námitky obsažené v prvním žalobním bodu soud podotkl, že v takovém případě bylo třeba se nejprve zabývat otázkou okruhu účastníků řízení (v této souvislosti městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 50/2009 - 76, publikovaný pod č. 2305/2011 Sb. NSS).

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž namítala důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a dále nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že v posuzovaném případě bylo vedeno řízení podle § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání. Požadovaná změna územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů přitom dle názoru stěžovatelky nevedla ke změně charakteru programu Rádio Dálnice, a nebyl proto důvod změnu vyhodnotit jako takovou, která by vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Stěžovatelka tedy žádosti vyhověla, souhlas se změnou územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů udělila a vzhledem ke skutečnosti, že se jednalo o řízení s jediným účastníkem, stěžovatelka rozhodnutí dále neodůvodnila, přičemž odkázala na § 68 odst. 4 správního řádu, podle kterého odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví. S ohledem na uvedené tedy stěžovatelka namítá, že závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí není správný.

Stěžovatelka dále namítá, že k podané žalobě podala obsáhlé vyjádření, ve kterém uvedené skutečnosti argumentačně podpořila. Městský soud se však danou argumentací vůbec nezabýval. Z odůvodnění rozsudku dle stěžovatelky nevyplývá ani náznak vysvětlení, proč jí předestřené důvody považuje městský soud za chybné. Stěžovatelka tedy namítá, že závěry městského soudu uvedené v jeho rozsudku nejsou v tomto směru řádně odůvodněny.

Řízení podle § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání je dle názoru stěžovatelky řízením s jediným účastníkem. Zatímco řízení podle § 21 odst. 1 písm. a) a d) zákona o vysílání v některých případech mohou v konečném důsledku vést ke změně charakteru licence a je tedy na místě dovozovat účastenství neúspěšných žadatelů o licenci na takových řízeních, v případě řízení podle § 21 odst. 1 písm. b) téhož zákona ke změně rozhlasového programu nedochází. Judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou v kasační stížností napadeném rozsudku odkázal městský soud (tj. především rozsudek ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 50/2009 - 76), tudíž na projednávaný případ nedopadá, neboť se vztahuje k případům změn charakteru rozhlasového programu a dále k účastenství neúspěšných uchazečů o licenci.

Stěžovatelka dále zejména upozornila na rozdílnou úpravu řízení podle § 20 a § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, ve znění před a po účinnosti novely tohoto zákona obsažené v zákoně č. 235/2006 Sb. V důsledku těchto změn zákonné úpravy, jež nabyly účinnosti k 1. 6. 2006, lze dle stěžovatelky dovodit přípustnost změn souboru technických parametrů a územního rozsahu vysílání i mimo hranice původně vymezené v rozhodnutí o licenci. V této souvislosti stěžovatelka zdůrazňuje, že jakkoli jsou závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v jeho rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 134, správné, reflektují původní právní úpravu účinnou do 30. 5. 2006. V daném případě, kdy byl aplikován zákon o vysílání ve znění účinném po novele provedené zákonem č. 235/2006 Sb., již závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené ve zmiňovaném rozsudku nelze použít.

S ohledem na uvedené se tedy stěžovatelka domnívá, že nepochybila, když požadované změny schválila, resp. když předmětné kmitočty přidělila právě společnosti Route Radio s. r. o., a to v řízení podle § 20 odst. 4 a § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, neboť v posuzovaném případě se nejednalo o situaci, kdy bylo třeba vyhlásit na síť kmitočtů licenční řízení.

Stěžovatelka má za to, že závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů nemůže obstát ani s ohledem na ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu, ze kterého stěžovatelka při svém rozhodování vycházela. V daném řízení byl jediný účastník, nebyla zde ani žádná zúčastněná osoba, na kterou se hledí obdobně, a účastníkovi bylo plně vyhověno - byly tedy naplněny veškeré předpoklady pro postup podle § 68 odst. 4 správního řádu. Názor městského soudu by ve svém důsledku znamenal eliminaci tohoto ustanovení, neboť by vždy bylo možno tvrdit nedostatek odůvodnění.

Uvedený postup podle stěžovatelky neznamená, že by se otázkou nutnosti vyhlásit nové licenční řízení nezabývala. Stěžovatelka nicméně byla obeznámena s tím, že dané soubory technických parametrů nejsou vhodné k zajištění pokrytí usazených obyvatel (takto byly příslušné koordinované kmitočty stěžovatelce předávány Českým telekomunikačním úřadem, o čemž svědčí i vyjádření tohoto úřadu k jejich využití). V textu odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí však stěžovatelka tyto skutečnosti neuvedla, neboť § 68 odst. 4 správního řádu takový zrychlený postup umožňuje.

Konečně stěžovatelka poukazuje rovněž na to, že městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil bez nařízení ústního jednání, přestože stěžovatelka ve svém vyjádření k žalobě ze dne 23. 6. 2010 nesouhlasila s tím, aby soud rozhodl ve věci samé bez jednání, a obdobně se vyjádřil také zástupce žalobce.

Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za ni pověřený zaměstnanec s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V prvé řadě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se již obdobnými námitkami stěžovatelky zabýval, a to ve svém rozsudku ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163, www.nssoud.cz, přitom je neshledal důvodnými.

Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatelky směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2010, č. j. 9 A 10/2010 – 80, jímž městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. 2009/1021/DOL/ROU, ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. 2009/1022/DOL/ROU, a ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 2009/1130/dol/ROU. Těmito rozhodnutími byl společnosti Route Radio s. r. o. udělen souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů, udělené na základě rozhodnutí ze dne 16. 12. 2008, č. j. koz/516/09, sp. zn. 2008/934/zab, se souborem technických parametrů Jihlava - Rudný 99,4 MHz/800 W (tedy jde o tutéž licenci, jako v nyní posuzovaném případě). Změna skutečností spočívala ve změně územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů, a to přidělením následujících kmitočtů: 1) v případě rozhodnutí sp. zn. 2009/1021/DOL/ROU kmitočtu Nový Jičín 92,0 MHz/25 W; 2) v případě rozhodnutí sp. zn. 2009/1022/DOL/ROU kmitočtu Strakonice 87,6 MHz/50 W; 3) v případě rozhodnutí sp. zn. 2009/1130/dol/ROU kmitočtů Blučina 94/2 MHz/50 W, Černice 87,8 MHz/50 W, Dolní Kralovice 96,4 MHz/50 W, Heralec 91,7 MHz/50 W, Holubice 96,1 MHz/50 W, Hulice 91,7 MHz/50

W, Humpolec - východ 91,7 MHz/50 W, Jiřice 91,7 MHz/50 W, Kařez - silo 97,1 MHz/50 W, Králův Dvůr 99,6 MHz/50 W, Křepice 94,2 MHz/50 W, Měřín 94,7 MHz/50 W, Mirošovice 98,3 MHz/50 W, Mýto 92,0 MHz/50 W, Nýřany 100,5 MHz/50W, Přimda 91,9 MHz/100 W, Psáře - exit 92,3 MHz/50 W, Rokycany 105,1 MHz/50 W, Speřice 98,6 MHz/50 W, Troubsko 95,9 MHz/50 W, Velké Meziříčí 105,0 MHz/100 W, Vyškov 91,9 MHz/50 W, Žebrák 98,5 MHz/50 W.

Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163, připomněl, obdobně jako městský soud v nyní posuzované věci, že rozhlasové vysílání šířené prostřednictvím vysílačů *„je po technické stránce založeno na šíření elektromagnetických vln o určitém kmitočtu volným prostorem, jejichž prostřednictvím se dostává vysílaná informace (hudba, mluvené slovo atd.) k posluchači. Jde o způsob šíření informací užívající vzácného statku (kmitočtového spektra), který je zákonodárcem považován za statek veřejný a k jehož správě je povolána veřejná moc. Tohoto statku není tolik, aby každý, kdo by chtěl šířit vysílání prostřednictvím vysílačů, tak mohl činit, aniž by tím zasahoval do vysílání jiného. Proto zákon o vysílání vytváří mechanismus distribuce tohoto veřejného statku (práva vysílat na určité frekvenci v určitém územním a časovém rozsahu) prostřednictvím licenčního řízení. Licenční řízení je založeno na tom, že orgán veřejné správy uspořádá výběrové řízení, v němž právo užívat určitou část vzácného statku udělí jednomu ze zpravidla více uchazečů. Právo se udělí na určité časové období [u rozhlasového vysílání na 8 let, viz § 12 odst. 5 písm. a) zákona o vysílání]. Zákon umožňuje za určitých podmínek periodické prodlužování doby trvání tohoto práva (viz § 12 odst. 10 až 12 zákona o vysílání). Klíčovým rysem tohoto způsobu distribuce vzácného veřejného statku je soutěž o určitou jeho konkrétní část mezi více uchazeči, z nichž pouze jeden bude ve vztahu k ní úspěšný, a tedy jen tento jeden bude moci na určité frekvenci v určitém územním a časovém rozsahu vysílat. Všichni ostatní, tedy neúspěšní, uchazeči budou z užívání dané části veřejného statku po dobu trvání licence vyloučeni“.*

Dále Nejvyšší správní soud ve zmiňované obdobné věci odkázal na svůj předcházející rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 134, www.nssoud.cz, v němž se již Nejvyšší správní soud povahou řízení o změně skutečností uvedených v žádosti o licenci spočívající ve změně územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů (v podobě přidělení dalších kmitočtů) zabýval a již tehdy zdůraznil, že *„v režimu ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání nelze vyslovit souhlas s takovou změnou parametrů, která by de facto představovala novou licenci. Na základě žádosti o změnu licence nelze obejít požadavky licenčního řízení. K tomu by došlo i v případě, kdy by změnou územního rozsahu a technických parametrů byl přidělen kmitočet, který by představoval pokrytí území větších parametrů a nikoliv tzv. dokrývací kmitočet (k terminologii a správní praxi Rady při poskytování dokrývacích kmitočtů viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 8 As 61/2005 - 91, dostupný na www.nssoud.cz, v němž bylo zdůrazněno, že „žalovaná nemá povinnost vyhlásit licenční řízení vždy v případě existence „neobsazeného“ kmitočtu, ale může se zabývat posouzením otázky, zda je takový kmitočet dostatečně bonitní, tj. zda může být samostatným předmětem licenčního řízení, či zda bude využit pouze jako kmitočet dokrývací, ke zlepšení existujícího územního pokrytí držitelem jiné licence za její současné změny“). Posouzení, zda se při žádosti o změnu územního rozsahu a technických parametrů nejedná o pouhou změnu v intencích původně udělené licence, ale fakticky o nové licenční řízení, je předmětem odborného posouzení Rady jako k tomu zřízeného odborně*

specializovaného správního orgánu, které musí být podloženo racionální úvahou opřenou o, po skutkové (a tedy technické) stránce, dostatečně zjištěné parametry vysílání, jež by přidělením kmitočtu žadatel získal".

Právě v rozsudku ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163, Nejvyšší správní soud na uvedenou argumentaci navázal, jakkoli se stěžovatelka domnívala, že tato argumentace nedopadá na novou právní úpravu po novele č. 235/2006 Sb., a přitom Nejvyšší správní soud mj. konstatoval:

„Právě tato povaha řízení o změně skutečností uvedených v licenci podle § 20 odst. 4 a § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání se zrcadlí ve vymezení okruhu účastníků tohoto řízení, kterými jsou provozovatel vysílání a <u>další účastníci licenčního řízení</u>, na základě něhož provozovatel vysílání licenci obdržel (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, č. j. 7 As 50/2009 - 76, dostupný na www.nssoud.cz). Změny skutečností uvedených v žádosti o licenci, spočívajících ve vymezení územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů, totiž nemohou být takového charakteru, že by zcela vybočily z mezí původně udělené licence. Pokud pak Rada svým rozhodnutím skutečně schvaluje pouze změnu v intencích původně udělené licence, nemůže rozhodnutí o schválení této změny zasáhnout do práv nikoho jiného, než vlastníka licence a případně účastníků původního licenčního řízení.

Na druhou stranu, jestliže by Rada v řízení o schválení změny skutečností uvedených v žádosti o licenci obešla řízení licenční tím, že by přidělila provozovateli vysílání kmitočty, způsobilé být předmětem samostatného licenčního řízení, zasáhla by takovým rozhodnutím nejen do práv účastníků řízení, nýbrž také do práv osob, které by se mohly účastnit licenčního řízení, kdyby bylo řádně zahájeno." (důraz doplněn)

Již z těchto závěrů vyplývá, že Nejvyšší správní soud nemohl v citovaném rozsudku v obdobné věci přisvědčit stěžovatelce, že byla bez dalšího oprávněna postupovat podle § 68 odst. 4 správního řádu:

„Rozhodnutí, u nichž procesní úprava nestanoví povinnost jejich odůvodnění, jsou zpravidla rozhodnutími, která významně nezasahují do práv účastníků řízení ani třetích osob a u nichž není ani předpoklad jejich dalšího přezkoumání. Postup předcházející vydání takových rozhodnutí a jejich důvody jsou zcela zjevné a odůvodnění takových rozhodnutí by nebylo přínosné ani pro účastníky, neboť by mělo pouze formální charakter (srov. v tomto směru ve vztahu k soudnímu řádu správnímu, občanskému soudnímu řádu a trestnímu řádu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 8 As 21/2005 - 101, publikováno pod č. 1006/2007 Sb. NSS). Smyslem zákonem stanovené možnosti neodůvodnit rozhodnutí je tedy zjednodušení postupu správního orgánu nebo soudu, není-li odůvodnění vzhledem k výše uvedeným okolnostem potřeba. Toto zjednodušení však nemůže vést k omezení právní ochrany osoby, která se domnívá, že byla rozhodnutím zkrácena na svých právech.

Jak uvedl Ústavní soud ve vztahu k ust. § 169 odst. 2 občanského soudního řádu, výjimky z povinnosti odůvodnit rozhodnutí je nutno vykládat restriktivně. Fakt, že určité rozhodnutí nemusí být v obecné rovině vždy odůvodněno, podle Ústavního soudu ještě neznamená, že konkrétní okolnosti případu si nebudou žádat, aby soud své rozhodnutí odůvodnil. Chybí-li v takovém případě odůvodnění, je rozhodnutí zatíženo

nepřezkoumatelností (nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2193/10, a ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 346/09, oba dostupné na http://nalus.usoud.cz).

Stejně tak Nejvyšší správní soud ve vztahu k ust. § 55 odst. 4 s. ř. s. konstatoval, že přes splnění zákonných podmínek podle uvedeného ustanovení nelze některá rozhodnutí s ohledem na jejich význam a možný výrazný zásah do práv účastníka řízení řadit mezi rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění (z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 8 As 21/2005 - 101, publikované pod č. 1006/2007 Sb. NSS, rozsudek ze dne 15. 12. 2006, č. j. 8 As 60/2006 - 90, rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 12. 2009, 7 Azs 24/2008 - 141, publikovaný pod č. 1995/2010 Sb. NSS, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Jak je z citované judikatury zřejmé, ustanovení procesních předpisů, která jako výjimku z pravidla umožňují neodůvodnit rozhodnutí, je nutno vykládat restriktivně. Nemají absolutní povahu a před jejich aplikací je nutno nejdříve uvážit možný zásah do právní sféry účastníka řízení nebo třetí osoby a možnost a pravděpodobnost přezkumu rozhodnutí. Ač mohou být v konkrétním případě formálně splněny podmínky podle ust. § 68 odst. 4 správního řádu, okolnosti případu (zejména pak zásah do práv účastníka nebo třetí osoby) si mohou odůvodnění, alespoň částečné, vyžadovat. Pokud osoba, která tvrdí, že byla rozhodnutím na svých právech dotčena a disponuje právem iniciovat přezkum tohoto rozhodnutí, přičemž v pozdějších fázích (v řízení o opravném prostředku nebo v řízení o žalobě proti rozhodnutí) již nelze dodatečně absenci důvodů rozhodnutí zhojit, je jediným možným výsledkem takového přezkumu zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost.

Tento přístup v žádném případě neznamená eliminaci ust. § 68 odst. 4 správního řádu, jak tvrdí stěžovatelky. Toto ustanovení se uplatní v celé řadě případů, kdy odůvodnění není, zejména s ohledem na míru možného zásahu do práv účastníků řízení či třetích osob a předpoklad dalšího přezkumu, potřeba. Nejvyšší správní soud pouze upozorňuje, že pro neodůvodnění rozhodnutí nepostačuje jen formální naplnění podmínek stanovených v ust. § 68 odst. 4 správního řádu; musí být šetřen i účel tohoto ustanovení.

Pokud by naopak bylo dáno za pravdu stěžovatelkám, znamenalo by to fakticky, že všechna správní rozhodnutí, která nebyla s odkazem na ust. § 68 odst. 4 správního řádu odůvodněna, by byla vyloučena z věcného přezkumu správními soudy. Ty by totiž nemohly hodnotit správnost úvah správního orgánu, které tento orgán nevyslovil, a zároveň by rozhodnutí nemohly zrušit pro absenci těchto úvah. Takové paušální vynětí ze soudního přezkumu, bez ohledu na možné dotčení práv účastníků řízení nebo třetích osob, by se opět mohlo dostat do rozporu s právem těchto osob na přístup k soudu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

Vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě bylo účastníku řízení rozhodnutím Rady v plném rozsahu vyhověno, lze v jeho případě zkrácení vyloučit. To ovšem neplatí pro ostatní osoby, které mají právo účastnit se soutěže o rozdělování kmitočtového spektra a které na tomto právu mohou být dotčeny tím, že kmitočet nebude přidělen v licenčním řízení, které mělo být vypsáno, nýbrž cestou souhlasu se změnou územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů. Tyto osoby jsou z toho důvodu také aktivně legitimovány k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí. Ačkoliv se okruh těchto osob může zdát neurčitý, nezbavuje to Radu

povinnosti ve svém rozhodnutí obhájit své stanovisko, že svým rozhodnutím skutečně toliko mění územní rozsah vysílání a soubor technických parametrů v intencích původně udělené licence, a nejde tedy o přidělení kmitočtu, který je způsobilý být předmětem samostatného licenčního řízení.

Použití ust. § 68 odst. 4 správního řádu není v daném případě vyloučeno zcela, nicméně Rada byla povinna v rozhodnutí zdůvodnit, proč se podle ní jednalo o změnu územního rozsahu a technických parametrů v intencích původně udělené licence, a nikoliv o přidělení frekvence způsobilé být předmětem samostatného licenčního řízení. Toto posouzení přitom musí být podloženo racionální úvahou opřenou o, po skutkové (technické) stránce, dostatečně zjištěné parametry vysílání, jež má přidělením kmitočtu žadatel získat. Jelikož Rada tomuto požadavku ve svých rozhodnutích nedostála, postupoval městský soud správně, když tato rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost, tkvící v nedostatku důvodů. "

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku tedy neshledal důvodnými ani námitky vytýkající městskému soudu nedostatečné odůvodnění zrušení rozhodnutí stěžovatelky či nesprávné hodnocení otázky, zda měly být přidělené frekvence předmětem samostatného licenčního řízení: *„S ohledem na správnost závěru o nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí pro nedostatek důvodů, spočívající v absenci hodnocení, zda jsou přidělované kmitočty způsobilé být předmětem samostatného licenčního řízení, nemohou být úspěšné ani námitky stěžovatelek, že se měl městský soud sám zabývat tímto posouzením, že měl hodnotit licenci stěžovatelky Route Radio s. r. o. z jiných pohledů než z pohledu územního rozsahu, nebo že po účinnosti novely č. 235/2006 Sb. lze dovodit přípustnost změn souboru technických parametrů a územního rozsahu vysílání i mimo hranice původně vymezené v rozhodnutí o licenci. Městský soud nemůže hodnotit úvahy správního orgánu, které nebyly vysloveny v odůvodnění jeho rozhodnutí, a stejně tak ani nemůže tyto úvahy zcela nahrazovat. Vzhledem k tomu, že shledal napadená rozhodnutí Rady nepřezkoumatelnými, nehodnotil, zda přidělené frekvence měly být předmětem samostatného licenčního řízení, a proto mu nelze vytýkat nesprávnost tohoto hodnocení."*

Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod, proč by se měl od těchto svých závěrů vyslovených v citovaném rozsudku, které jsou dostatečnou odpovědí rovněž na námitky stěžovatelky uplatněné v nyní posuzované věci, odchýlit.

Konečně stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že městský soud o věci rozhodl, aniž by nařídil jednání, přestože to žalobce i stěžovatelka výslovně požadovali.

K tomu Nejvyšší správní soud jen stručně opakuje, že v posuzované věci městský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Pokud v takové situaci rozhodl bez jednání, postupoval plně v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 51 odst. 2 s. ř. s., které takový postup umožňují.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na

náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Náhrada nákladů nicméně nebyla žalobci přiznána, neboť mu v tomto kasačním řízení podle obsahu soudního spisu žádné náklady nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení neuložil soud žádné povinnosti, za něž by jim příslušela náhrada nákladů řízení.

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

V Brně dne 16. prosince 2011

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu