

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobkyně: **FTV Prima, spol. s r. o.,** se sídlem Na Žertvách 24/132, Praha 8 - Libeň, zastoupené Mgr. Ludmilou Kutějovou, advokátkou, se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, zastoupené JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL.M, advokátem, se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 6. 2010, č. j. KOZ/2111/2010, sp. zn. 2010/276/KOZ/FTV, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) RTA JIŽNÍ ČECHY, s. r. o.,** se sídlem Neplachova 2297/1, České Budějovice, **2) RTA JIŽNÍ MORAVA, a. s.,** se sídlem Podnikatelská 2902/4, Brno - Královo Pole, **3) RTA OSTRAVA s. r. o.,** se sídlem Boleslavova 710/19, Ostrava - Mariánské Hory, **4) RTA ZLÍN, s. r. o.,** se sídlem Filmová 174, Zlín, **5) RTA VÝCHODNÍ ČECHY, s. r. o.,** se sídlem areál letiště objekt č. 126, Hradec Králové - Věkoše, všechny zúčastněné osoby ad 1) - 5) zastoupeny Mgr. Mojmírem Náplavou, advokátem, se sídlem Krakovská 25, Praha 1, v řízení o kasačních stížnostech 1) žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2010, č. j. 6 A 162/2010 - 72, 2) osob zúčastněných na řízení ad 1) - 5) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2010, č. j. 6 A 162/2010 - 72,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2010, č. j. 6 A 162/2010 - 72, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Řízení před správním orgánem

[1] Dne 9. 3. 2010 doručila žalobkyně žalované žádost o změnu skutečností uvedených v žádosti o licenci č. 012/94 podle § 21 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, (dále jen „zákon o vysílání“). Žalobkyně konkrétně žádá změnu licenčních podmínek spočívající v

jejich doplnění o novou licenční podmínku č. 38 pro digitální vysílání znějící: „*38. Provozovatel vysílání je oprávněn celoplošně vysílat původní plnoformátový program Prima televize digitální technologií až 24 hodin denně tak, že není povinen umožňovat provozovatelům místního (lokálního, regionálního) vysílání připojování jejich programů a poskytovat jim vysílací časy*“. Stávající systém sdílených kmitočtů žalobkyni, podle jejího tvrzení v žádosti, výrazně znevýhodňuje ve vztahu ke konkurenčním stávajícím i novým provozovatelům plnoformátového celoplošného vysílání – v důsledku tohoto systému žalobkyně ztrácí důležitou část vysílacího času, vznikají jí problémy při vysílání např. sportovních přenosů a nemůže pružně reagovat na změny ve vysílání konkurence.

[2] Usnesením ze dne 22. 3. 2010, č. j. KOZ/990/2010, žalovaná řízení ve věci žádosti o změnu licence přerušila a vyzvala žalobkyni, která neuhradila správní poplatek při podání žádosti, aby tak učinila ve stanovené lhůtě. Ve správním spisu je dále založen výpis z účtu žalované, z něhož vyplývá, že žalobkyně správní poplatek uhradila dne 24. 3. 2010. Skutečnost, že řízení pokračuje, neboť byl správní poplatek zaplacen, pak žalovaná žalobkyni oznámila dne 7. 4. 2010.

[3] Dne 13. 4. 2010 pak žalovaná nařídila ústní jednání za účasti žalobkyně a provozovatelů regionálního vysílání na sdílených kmitočtech žalobkyně na den 27. 4. 2010. Nato, dne 23. 4. 2010, žalobkyně požádala o přerušení řízení do 2. 6. 2010 ve smyslu § 64 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“). Žalovaná na tuto žádost reagovala usnesením ze dne 23. 4. 2010, č. j. KOZ/1313/2010, jímž přerušila řízení ve věci žádosti žalobkyně o změnu licence do požadovaného data, a oznámením dalším účastníkům řízení, že se ústní jednání nekoná. Citované usnesení bylo žalobkyni doručeno do datové schránky téhož dne, tedy dne 23. 4. 2010.

[4] Dne 3. 6. 2010 pak žalovaná žalobkyni oznámila, že se v řízení pokračuje, neboť doba, na níž bylo na požádání žalobkyně řízení přerušeno, již uplynula. Dne 22. 6. 2010 pak žalovaná vydala rozhodnutí č. j. KOZ/2111/2010, jímž souhlas ke změně skutečností uvedených v žádosti o licenci podle § 21 odst. 1 písm. d) zákona o vysílání neudělila, neboť by požadovaná změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení ve smyslu § 21 odst. 3 tohoto zákona. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že znění licenční podmínky č. 38 činí v podstatě nadbytečnou licenční podmínku č. 34, která upravuje vysílací časy provozovatelů na sdílených kmitočtech, a je navíc v rozporu s platnou licenční podmínkou č. 33, která žalobkyni stanoví povinnost strukturovat svoje programové schéma s ohledem na možnost připojování provozovatelů regionálního vysílání. Licence č. 012/94 byla žalobkyni udělena za podmínek, že bude vysílací časy regionálním provozovatelům poskytovat. Tato skutečnost nebyla podle žalované dotčena vyznačením práva šířit program na základě licence č. 012/94 také digitálně; pro digitální vysílání naopak platí identické licenční podmínky. Požadovaná změna, která by byla provedena jednostrannou změnou licenčních podmínek žalobkyně bez vzájemné dohody o úpravě příslušných licenčních podmínek jednotlivých provozovatelů televizního vysílání na sdílených kmitočtech, nemá podle žalované oporu v zákoně.

II. Řízení před soudem I. stupně

[5] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze.

[6] Žalobkyně napadenému rozhodnutí vytýká jednak to, že jej žalovaná přijala a vydala pozdě, tedy až poté, co nastala fikce vyslovení souhlasu s návrhem podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání. Šedesátidenní lhůta pro vydání rozhodnutí začala podle žalobkyně běžet dne 9. 3. 2010, kdy byla podána žádost o změnu licenčních podmínek. Tato lhůta pak neběžela z důvodu nezaplacení správního poplatku od 22. 3. 2010 do 24. 3. 2010 (3 dny), a to podle § 5 odst. 5 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, podle kterého „*lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené zvláštními právními předpisy neběží v době ode dne doručení výzvy nebo platebního výměru k zaplacení poplatku až do prokazatelného zaplacení poplatku*“. Dále pak lhůta neběžela od 23. 4. 2010 do 2. 6. 2010, kdy bylo řízení přerušeno na žádost žalobkyně. Podle žalobkyně tedy lhůta pro vydání rozhodnutí žalované uplynula nejpozději dne 20. 6. 2010, přičemž rozhodnutí žalované bylo vydáno až dne 22. 6. 2010.

[7] Městský soud žalobkyni vyhověl, napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Ve svém zrušujícím rozsudku městský soud uvedl, že lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání počala běžet již dne 10. 3. 2010, tedy den poté, co byla žádost žalobkyně doručena žalované [§ 40 odst. 1 písm. a) správního řádu]. Podle městského soudu tedy nebylo možné přisvědčit žalované, podle níž lhůta pro vydání rozhodnutí začala v řízení běžet až dnem zaplacení správního poplatku, tedy dne 24. 3. 2010. Ke stavění této lhůty pak podle městského soudu došlo jednak z důvodu nezaplaceného správního poplatku v době od doručení výzvy k jeho zaplacení (dne 22. 3. 2010) do jeho zaplacení (dne 24. 3. 2010), jak tvrdí žalobkyně, a dále na žádost žalobkyně od 23. 4. 2010 do 2. 6. 2010. Lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání tak podle městského soudu uplynula dne 21. 6. 2010, přičemž žalovaná napadené rozhodnutí přijala na svém zasedání dne 22. 6. 2010 a doručila jej žalobkyni dne 25. 6. 2010. Městský soud tak uzavřel, že žalovaná vydala předmětné rozhodnutí až po uplynutí této lhůty a pokud zákon s marným uplynutím lhůty spojuje fikci, že žalovaná se změnou vyslovila souhlas, nemohla tato po uplynutí lhůty rozhodnout tak, že souhlas neuděluje.

[8] Městský soud se dále neztotožnil ani s tvrzením, že lhůta pro vydání rozhodnutí nemohla uběhnout, neboť správní řízení ani nebylo zahájeno z důvodu absence obsahově shodné žádosti osob zúčastněných na řízení ad 1) – 5) o změnu licenčních podmínek. Žalobkyně byla podle městského soudu sama oprávněna podat žádost o změnu své vlastní licence, bez toho aniž by tuto žádost podaly i osoby zúčastněné.

III. Shrnutí obsahu kasačních stížností a vyjádření k nim

[9] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala kasační stížnost jednak žalovaná [dále jen „stěžovatelka ad 1)“ či „Rada“] a rovněž osoby zúčastněné na řízení ad 1) - 5) [dále jen „stěžovatelky ad 2)“].

[10] **Stěžovatelka ad 1)** v kasační stížnosti, pokud jde o lhůtu pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání, uvádí, že tato neběžela od 9. 3. 2010, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 správního řádu, do 24. 3. 2010, kdy byl správní poplatek zaplacen, a dále od 23. 4. 2010 do 2. 6. 2010 v důsledku přerušení řízení na žádost účastníka řízení. Podle stěžovatelky ad 1) je datem, kdy poprvé přestala lhůta pro vydání rozhodnutí běžet, již den podání žádosti o změnu licenčních podmínek – žalobkyně

společně s touto žádostí neuhradila správní poplatek a nastal tak důvod pro přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. b) správního řádu, přičemž lhůta pro vydání rozhodnutí přestala ve smyslu § 65 odst. 1 poslední věta správního řádu běžet již dnem, kdy tento důvod nastal, tj. v den, kdy nastala splatnost správního poplatku a tento nebyl zaplacen (9. 3. 2010).

[11] Dále stěžovatelka ad 1) namítala, že rozhodnutí fikcí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání je nezákonné, neboť jakákoli změna licence účastníka řízení musí podléhat souhlasu provozovatelů regionálního vysílání, resp. být předmětem jejich vzájemné shody. Stěžovatelka ad 1) zdůraznila, že licence udělené žalobkyni a provozovatelům regionálního vysílání [stěžovatelky ad 2)] jsou velmi úzce propojeny a vzájemně se doplňují. Pokud by došlo ke změně licence účastníka, která by současně měla vliv na rozsah práv inkorporovaných v licencích provozovatelů regionálního vysílání, došlo by tím k porušení licencí posledně uvedených subjektů.

[12] Na závěr stěžovatelka ad 1) namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu, který jí vrátil věc k dalšímu řízení, avšak současně uvedl, že „*po uplynutí zákonem stanovené lhůty žalovaná nemůže o žádosti rozhodovat*“.

[13] **Stěžovatelky ad 2)** ve své kasační stížnosti nejprve popsaly historii existence licencí žalobkyně a svých vlastních a stručně konstatovaly jejich obsah. Dále žalobkyně citovaly zprávu o stavu vysílání a činnosti stěžovatelky ad 1) za období od 1. 3. 1993 do 31. 1. 1994, podle níž je příprava plnoformátového vysílání v regionu nesmírně náročná a regiony tak nemohou mít soběstačné programy. Z další zprávy za období od 9. 7. 1994 do 31. 1. 1995 pak vyplývá, že licenční řízení, v němž žalobkyně zvítězila, bylo zaměřeno na vytvoření vhodného zázemí pro provozovatele regionálního televizního vysílání.

[14] Z těchto skutečností stěžovatelky ad 2) dovozují, že žalobkyni byla licence udělena za podmínky sdílení kmitočtů; rozhodující vlastností její licence je, že se provozovatel regionálního vysílání může opřít o centrální program, který má na trhu určité postavení. V dané situaci není na místě posuzovat vhodnost takového řešení, či motivy jednotlivých provozovatelů televizního vysílání, ale je nutné vycházet ze znění samotných licenčních podmínek. Tyto přitom nestanoví možnost „očištění“ celoplošné licence žalobkyně od povinnosti umožňovat připojování regionálních provozovatelů vysílání. Možnost zasahovat do práv a povinností vyplývajících z licence udělené žalobkyni k provozování tzv. centrálního programu bez souhlasu dotčených držitelů licencí pak nevyplývá ani z příslušných právních předpisů. Důvodem pro zásah do udělených licencí nemůže být ani přechod zemského analogového vysílání na zemské digitální vysílání. Udělené licence jsou podle stěžovatelek ad 2) technologicky neutrální a na jejich základě tak provozovatelé mohou vysílat jak analogově, tak i digitálně. K problematice dodržování původních licenčních podmínek pak stěžovatelky odkázaly na judikaturu Městského soudu v Praze (usnesení ze dne 30. 1. 2006, č. j. 7 Ca 21/2006-38, a rozsudek ze dne 12. 12. 2007, č. j. 7 Ca 82/2007-78) a Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 3. 2009, č. j. 6 As 17/2008 - 140).

[15] Stěžovatelky ad 2) argumentovaly rovněž tím, že otázka tzv. „očištění“ licence byla v souvislosti s digitalizací televizního vysílání řešena i na úrovni Parlamentu ČR. Původní návrh zákona, který stanovil, že žalobkyně již nebude povinna sdílet časy s

regionálními televizemi, v legislativním procesu neuspěl a tento bod byl následně vypuštěn. S přijetím nové licenční podmínky, kterou žalobkyně navrhuje, by tato mohla v digitálním vysílání, které je v některých regionech již nyní jediným způsobem pozemního šíření televizního signálu, znemožnit připojování stěžovatelek ad 2) do vysílání v rámci centrálního programu Prima televize.

[16] Další linie argumentace stěžovatelek ad 2) se týkala běhu lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání. Stěžovatelky jednak vyjadřují názor, že lhůta pro vydání rozhodnutí v řízení před žalovanou neuplynula marně. Dále stěžovatelky s městským soudem nesouhlasí v tom, že by s marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí byla spojena fikce, že žalovaná se změnou licenčních podmínek vyslovila souhlas. Fikce pozitivního rozhodnutí podle stěžovatelek nepřipadá v úvahu, neboť by se významně dotkla jejich práv a právem chráněných zájmů. Fikce pozitivního rozhodnutí má podle nich chránit žadatele o změnu licenčních podmínek před průtahy v řízení a liknavým postupem správních orgánů. Podle stěžovatelek ad 2) však nemůže být aplikována v případech, kdy se věcné účinky rozhodnutí nedotýkají pouze žadatele, ale také dalších osob, kterým by šla k tíži. Navrhované doplnění licenčních podmínek podle stěžovatelek není možné bez jejich souhlasu, resp. proti jejich vůli. Stěžovatelky ad 2) v této souvislosti odkazují na § 44 odst. 2 správního řádu, který zní: „*Pokud ze zákona nebo z povahy věci vyplývá, že žádost může podat jen více žadatelů společně, není třeba, aby byla podání učiněna současně. Pro zahájení řízení je rozhodné, kdy tak učinil poslední z nich* (...)“ Správní řízení tedy podle stěžovatelek ad 2) nebylo nikdy zahájeno, neboť tyto nepodaly obsahově shodné žádosti.

[17] Stěžovatelky ad 2) dále z výrokové části licence udělené žalobkyni dovozují, že poskytování určených vysílacích časů pro programy provozovatelů regionálního vysílání spadá do základní programové specifikace žalobkyně a že regionální vysílání je základní charakteristikou programu Prima televize. Základní programovou specifikaci přitom podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání nelze měnit. Stěžovatelky rovněž uvedly, že posuzovaný případ spadá pod hypotézu v § 21 odst. 3 zákona o vysílání, podle které žalovaná souhlas s navrhovanou změnou neudělí, pokud by tato změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. V této souvislosti stěžovatelky odkázaly na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 48/2010 - 87, podle kterého existuje „*právo na to, aby po dobu trvání udělené licence v žádném řízení následujícím po jejím udělení nebyly úspěšnému uchazeči (provozovateli vysílání) parametry licence změněny tak, že by již nadále nemusel plnit slib ohledně charakteru programu, na základě něhož v soutěži o licenci uspěl.*“ Stěžovatelky také zdůrazňují, že žalobkyně nepožaduje změnu licenčních podmínek, o níž pojednává ustanovení § 21 odst. 3 zákona o vysílání, ale jejich doplnění, které by navíc bylo v rozporu se stávajícími licenčními podmínkami, jež by měly nadále zůstat v platnosti.

[18] Konečně stěžovatelky ad 2) podotýkají, že pokud by došlo ke změně licenčních podmínek žalobkyně, vedlo by to k poškození i jejich ústavně zaručených práv a oprávněných zájmů: práva vlastnit majetek, práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, svobody projevu a práva na informace a práva na soudní a jinou právní ochranu.

[19] Stěžovatelky ad 2) namítají nezpřezkoumatelnost rozhodnutí žalované na základě tzv. pozitivní fikce, neboť toto neobsahuje žádné odůvodnění. V řízení před žalovanou, které této fikci pozitivního rozhodnutí předcházelo, navíc podle stěžovatelek ad 2) došlo k podstatnému porušení některých ustanovení o řízení a jejich procesních práv, jakož i jejich práva na soudní a jinou právní ochranu a na spravedlivý proces. Stěžovatelky totiž neměly možnost vyjádřit se k tomuto správnímu rozhodnutí a jeho obsah jakkoli ovlivnit, a to přesto, že se jich bytostně dotýkalo. Proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí také stěžovatelky ad 2) podaly k Městskému soudu v Praze žalobu.

[20] Nepřezkoumatelnost a zmatečnost tvrdí tyto stěžovatelky i ve vztahu k samotnému napadenému rozsudku městského soudu. Výrok I. podle stěžovatelek postrádá logiku, neboť městský soud sice potvrdil postup stěžovatelky ad 1), že jednala jako s účastníky řízení i se stěžovatelkami ad 2), avšak nevypořádal se s tím, že by v případě vyhovění žádosti žalobkyně došlo k zásadnímu poškození práv stěžovatelek ad 2).

[21] Stěžovatelky ad 2) navrhují, aby Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti provedl následující důkazy:

- Licence stěžovatelek ad 2) a příslušná rozhodnutí stěžovatelky ad 1)
- Rozhodnutí stěžovatelky ad 1) ze dne 28. 6. 1994, č. j. Ru/93/94, ze dne 1. 7. 2003, č. j. Rp/126/03/1461, ze dne 24. 8. 2010 ve věci sp. zn. 2010/679/KOZ/FTV a ze dne 4. 3. 1998, č. j. Rz/54/98
- Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2007, č. j. 7 Ca 82/2007 - 78, a ze dne 30. 1. 2006, č. j. 7 Ca 21/2006 - 38
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, č. j. 6 As 17/2008 - 140
- Zpráva o stavu vysílání a o činnosti žalované za období od 1. 3. 1993 do 31. 1. 1994
- Zpráva o stavu vysílání a o činnosti žalované za období od 9. 7. 1994 do 31. 1. 1995
- Žaloba proti rozhodnutí žalované vydanému na základě tzv. pozitivní fikce ze dne 9. 2. 2011

[22] **Žalobkyně ve svých vyjádřeních** k oběma kasačním stížnostem předně nesouhlasí s argumentací stěžovatelky ad a), že řízení o její žádosti o souhlas se změnou licence bylo přerušeno k datu podání žádosti. Žalobkyně má naopak za to, že je třeba vycházet z úpravy obsažené v § 5 odst. 5 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, která je *lex specialis* ke správnímu řádu. Citované ustanovení zákona o správních poplatcích stanoví, že „*lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené zvláštními právními předpisy neběží v době ode dne doručení výzvy nebo platebního výměru k zaplacení poplatku až do jeho prokazatelného zaplacení*“. Na tom podle žalobkyně nic nemění ani skutečnost, že stěžovatelka ad 1) v usnesení o přerušení řízení uvedla v poučení nesprávné informace ohledně dne, kdy bylo řízení přerušeno.

[23] Žalobkyně tedy konstatuje, že stěžovatelka ad 1) nevydala napadené rozhodnutí ve lhůtě stanovené v § 21 odst. 3 zákona o vysílání a že tedy nastala tzv. fikce pozitivního rozhodnutí – souhlas se změnou licenčních podmínek. Fikcí pozitivního rozhodnutí však podle žalobkyně došlo pouze ke změně její vlastní licence, nikoli ke změně licencí udělených osobám zúčastněným na řízení.

[24] K námitce nezákonnosti fiktivního pozitivního rozhodnutí žalobkyně uvádí, že z § 21 odst. 3 zákona o vysílání vyplývá jediný zákonný důvod, jímž může stěžovatel odůvodnit neudělení souhlasu s požadovanými změnami licence – „pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení“. Veřejné slyšení je však určeno k projednání otázek programové skladby, čehož se navrhovaná změna licenčních podmínek netýká.

[25] K tvrzenému zásahu do práv třetích osob [tj. stěžovatelek ad 2)] a k judikatuře, na kterou stěžovatelky na podporu těchto tvrzení odkazují (rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 82/2007 - 78 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 17/2008 - 140), žalobkyně uvádí, že se tato rozhodnutí týkají pouze analogového vysílání. V době, kdy byla tato rozhodnutí vydána, navíc osoby zúčastněné na řízení neměly svůj vlastní centrální program, jako je tomu dnes, kdy si písemnou dohodou určily jako centrální program, který bude časově doplňovat jejich regionální digitální vysílání, společnost EBD, s. r. o., které byla udělena licence pro provozování televizního programu TV7. Současně žalobkyně zdůraznila, že stěžovatelka ad 1) v minulosti při vedení správních řízení nevyžadovala při změně licence souhlas jiných provozovatelů televizního vysílání. Navíc vzhledem k tomu, že se fikce pozitivního rozhodnutí netýká vysílání analogového, dovozuje žalobkyně, že podle § 25 odst. 1 zákona o vysílání je účastníkem řízení o změně digitální licence pouze žadatel o tuto změnu. Konečně žalobkyně zdůrazňuje, že stěžovatelky neprokázaly, z čeho by mělo plynout jejich oprávnění připojovat se do digitálního programu žalobkyně. Licence žalobkyně a osob zúčastněných na řízení jsou na sebe v části týkající se digitálního vysílání zcela nezávislé.

[26] V této souvislosti žalobkyně rovněž odmítla tvrzení, že fikce pozitivního rozhodnutí zasahuje do ústavně zaručených práv stěžovatelek ad 2). Licenční podmínkou č. 38 není dotčeno jejich právo vlastnit majetek, neboť již mají svůj centrální program, s nímž mohou na sdílených kmitočtech vysílat (TV7). Rovněž nebude podle žalobkyně dotčeno právo stěžovatelek ad 2) podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, neboť mohou nadále vysílat digitálně a uzavírat smlouvy s provozovateli sítí elektronických komunikací. Dotčeno nebude ani jejich právo na informace a právo na soudní a jinou ochranu.

[27] Namítají-li stěžovatelky nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu, žalobkyně podotýká, že toto rozhodnutí nepřezkoumatelné není – stěžovatelce ad 1) nezbývá než vydat potvrzení o tom, že v důsledku marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, nastala fikce pozitivního rozhodnutí.

[28] Žalobkyně ve svém podání navrhuje provést důkaz vlastní licencí č. 012/94, licencí společnosti EBD, s. r. o., a smlouvou o vytvoření programové sítě, která byla podkladem pro udělení licence EBD, kterou má předložit stěžovatelka ad 1).

[29] Na závěr žalobkyně uplatnila nárok na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[30] Obě kasační stížnosti směřují proti témuž rozhodnutí městského soudu, domáhají se totožného výsledku (jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu) a rovněž kasační důvody i argumenty použité v kasačních stížnostech se prolínají. Z těchto důvodů bude Nejvyšší správní soud obě kasační stížnosti projednávat ve společném řízení a vydá o nich jedno rozhodnutí.

A. Přípustnost kasačních stížností

[31] Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení samotného předmětu sporu, bylo na něm zhodnotit, zda jsou kasační stížnosti stěžovatelky ad) 1 a stěžovatelek ad 2) přípustné. Vzhledem k tomu, že stěžovatelky, které jsou osobami oprávněnými k podání kasační stížnosti [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.")], podaly svou kasační stížnost včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a jsou řádně zastoupeny ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s., posoudil Nejvyšší správní soud jejich kasační stížnosti jako přípustné. V dalším se pak zabýval jejich důvodností.

B. Věcné posouzení kasačních stížností

[32] Základním sporným bodem v posuzované věci je v prvé řadě otázka, zda ve správním řízení před stěžovatelkou ad 1) marně uplynula šedesátidenní lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání. Tuto otázku posoudí Nejvyšší správní soud jako první v pořadí, neboť na výsledku tohoto posouzení závisí, zda je třeba přistoupit k řešení další stěžejní otázky, a to zda lze s marným uplynutím této lhůty spojovat fikci pozitivního rozhodnutí (neboli mít za to, že žalovaná vyslovila souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci).

1. Lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání

[33] Mezi účastníky tohoto řízení je v prvé řadě sporné, zda stěžovatelka ad 1) vydala napadené správní rozhodnutí včas, tj. před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání, či teprve poté, co tato lhůta marně uplynula. Předmětné řízení bylo přerušeno celkem dvakrát. Pokud jde o v pořadí druhé přerušení řízení, není sporu o tom, že běh lhůty pro vydání rozhodnutí byl na žádost žalobkyně stavěn od 23. 4. 2010 do 2. 6. 2010. Rovněž není sporné, že v pořadí první přerušení řízení z důvodu nezaplacení správního poplatku skončilo jeho uhrazením dne 24. 3. 2010. Účastníci řízení se však neshodují na tom, od kterého dne došlo v případě prvého přerušení ke stavění běhu lhůty pro vydání rozhodnutí, tj. zda se tak stalo ke dni doručení žádosti o změnu skutečností uvedených v žádosti o licenci (9. 3. 2010), jak tvrdí stěžovatelka ad 1), a odůvodňuje to tím, že správní poplatek byl splatný již ke dni podání žádosti, či v souvislosti s výzvou k uhrazení správního poplatku (22. 3. 2010), jak tvrdí žalobkyně.

[34] Lhůtu pro vydání rozhodnutí o změně skutečností uvedených v žádosti o licenci, její běh a následky jejího marného uplynutí upravuje § 21 odst. 3 zákona o vysílání, podle kterého platí, že: „*Rada je povinna rozhodnout o změně skutečností podle odstavce 1 do 60 dnů ode dne, kdy jí byla doručena žádost provozovatele vysílání s licencí. Pokud Rada v této lhůtě nerozhodne, má se za to, že se změnou vyslovila souhlas.* (...)" Toto ustanovení dále stanoví možnost žalované přerušit řízení o žádosti o změnu licenčních podmínek: „*Rada*

může řízení přerušit v případě, že je třeba odstranit ve stanovené lhůtě nedostatky v žádosti o změnu nebo pokud bylo zahájeno řízení o předběžné otázce. V takovém případě Rada v rozhodnutí o přerušení řízení uvede, o jakou otázku se jedná; po dobu přerušení řízení lhůty neběží."

[35] Z ustanovení § 21 odst. 3 zákona o vysílání, zejména z jeho posledních dvou vět, vyplývá diskreční oprávnění stěžovatelky ad 1) přerušit řízení o žádosti o změnu licenčních podmínek a výčet situací, v nichž tak lze učinit. V ustanovení nechybí ani zmínka o stavění šedesátidenní lhůty pro vydání rozhodnutí v případě, že žalovaná řízení přerušila. Nelze z něj však dovodit odpověď na spornou otázku, a to, od kterého okamžiku lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání neběží. Nezbývá tedy než se uchýlit k použití subsidiárního právního předpisu, tedy předpisu, jehož znění se použije, nestanoví-li zákon o vysílání jinak. Podle § 66 zákona o vysílání je takovým předpisem ve vztahu k zákonu o vysílání správní řád. Podle § 65 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. b) správního řádu by lhůta pro vydání rozhodnutí přestala běžet současně s výzvou k zaplacení správního poplatku. Shodně tuto otázku upravuje i zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, jehož ustanovení § 5 odst. 5 stanoví, že „*lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené zvláštními právními předpisy neběží v době ode dne doručení výzvy nebo platebního výměru k zaplacení poplatku až do prokazatelného zaplacení poplatku*". Oba právní předpisy tedy okamžik stavění běhu lhůty pro vydání rozhodnutí z důvodu nezaplacení správního poplatku spojují s výzvou k jeho úhradě a tuto otázku tedy upravují totožně. Na tom nic nemění ani skutečnost, že zákon o správních poplatcích podrobněji váže okamžik stavění běhu lhůty na den doručení výzvy, neboť ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) správního řádu je třeba interpretovat stejným způsobem - výzva správního orgánu k uhrazení správního poplatku je jednostranným právním úkonem, který nabude účinků až poté, co se dostane do právní sféry adresáta, tedy jejím doručením.

[36] Na základě shora uvedeného je tedy třeba uzavřít, že běh lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání byl v případě prvního přerušení řízení z důvodu nezaplacení správního poplatku stavěn dnem doručení výzvy k uhrazení správního poplatku, tedy dne 22. 3. 2010.

[37] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, kdy v daném případě začala a přestala běžet samotná šedesátidenní lhůta podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání. Zákon o vysílání neobsahuje speciální úpravu počítání času, tedy ani úpravu posuzování počátku a ukončení běhu lhůt. V úvahu tedy připadá subsidiární aplikace § 40 správního řádu o počítání času. Nejvyšší správní soud přitom poznamenává, že se ustanovení § 40 správního řádu vztahuje jak na případy, kdy má v řízení v určité lhůtě provést úkon účastník řízení, tak zásadně i na ty, kdy je určitou lhůtou při svém úkonu vázán správní orgán. Tento závěr potvrzuje jak judikatura Ústavního soudu ČR (srov. např. nález ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.) tak i komentářová literatura (srov. např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* Praha: Bova Polygon, 2006. s. 290).

[38] Při určení počátku a ukončení běhu lhůty je pak třeba vycházet z toho, že žalobkyně doručila stěžovatelce ad 1) žádost o změnu skutečností uvedených v její žádosti o licenci dne 9. 3. 2010. Podle § 21 odst. 3 musí o této žádosti stěžovatelka ad 1) rozhodnout do 60 dnů ode dne, kdy jí byla žádost doručena. Vzhledem k tomu, že se podle

§ 40 odst. 1 písm. a) správního řádu do běhu lhůty nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, začala tato šedesátidenní lhůta běžet dne 10. 3. 2010. Řízení bylo dále přerušeno jednak z důvodu nezaplacení správního poplatku od 22. 3. 2010 (viz argumentace výše) do 24. 3. 2010 a dále na žádost žalobce od 23. 4. 2010 do 2. 6. 2010. Po tyto doby přerušení řízení lhůta pro vydání rozhodnutí neběžela (§ 21 odst. 3 poslední věta zákona o vysílání). Na tomto základě Nejvyšší správní soud dovodil, že by lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 uplynula dne 20. 6. 2010. Vzhledem k tomu, že se jednalo o neděli, bylo posledním dnem lhůty podle § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu pondělí 21. 6. 2010. Stěžovatelka ad 1) přitom vydala napadené správní rozhodnutí až dne 22. 6. 2010, tedy po marném uplynutí této zákonem stanovené lhůty (skutečnost, že se zpozdila o pouhý den, na tom ničeho nemění). Ke stejnému závěru dospěl i městský soud ve svém rozsudku (byť na základě stručnějšího odůvodnění).

[39] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka ad 1) vydala napadené správní rozhodnutí až po uplynutí lhůty stanovené v § 21 odst. 3 zákona o vysílání, přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení další sporné otázky, a sice zda s marným uplynutím této lhůty lze v daném případě spojovat fikci pozitivního rozhodnutí, tedy fikci souhlasu se žádostí žalobkyně o změnu licenčních podmínek.

2. Fikce pozitivního rozhodnutí v případě marného uplynutí lhůty podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání

[40] Již citované ustanovení § 21 odst. 3 zákona o vysílání spojuje s marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí fikci souhlasného rozhodnutí o žádosti o změnu licenčních podmínek: „*Rada je povinna rozhodnout (...) do 60 dnů ode dne, kdy jí byla doručena žádost provozovatele vysílání s licencí. Pokud Rada v této lhůtě nerozhodne, má se za to, že se změnou vyslovila souhlas.* (...)“ Na tomto základě městský soud konstatoval, že stěžovatelka ad 1) nemohla po uplynutí této lhůty rozhodnout tak, že souhlas se změnou licenčních podmínek neuděluje. Proti tomu stěžovatelky ad 1) a 2) shodně argumentují především tím, že v daném případě nemohla nastat fikce pozitivního rozhodnutí, neboť by tím bylo zasaženo do práv třetích osob, především stěžovatelek ad 2). Ke změně licenčních podmínek žalobkyně by podle nich byla potřeba vzájemná shoda držitele licenčních podmínek na jedné straně a provozovatelů vysílání, s nimiž tento sdílí vysílací kmitočty, na straně druhé.

[41] Zdejší soud se dosud ve své rozhodovací činnosti fikcí pozitivního rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání nezabýval. Nejvyšší správní soud přezkoumával pouze rozhodnutí žalované o neudělení souhlasu se změnou licenčních podmínek, které však bylo vydáno v rámci šedesátidenní lhůty, tedy včas (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, č. j. 6 As 17/2008 - 140).

[42] K právní fikci se dosud nejuceleněji ve své judikatuře vyslovil Ústavní soud ČR (srov. zejména nález ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01, dále pak usnesení ze dne 20. 2. 2006, sp. zn. IV. ÚS 551/05, či usnesení ze dne 9. 9. 1996, sp. zn. IV. ÚS 162/96). Podává se zde, že „*právní fikcí obecně je třeba rozumět zákonnou konstrukci určitého stavu, ze kterého se v právním předpisu vychází, i když je jinak zřejmé, že neodpovídá skutečnosti*“ či že „*fikce je právně technický postup, pomocí něhož se považuje za existující situace, jež je zjevně v*

rozporu s realitou a která dovoluje, aby z ní byly vyvozeny odlišné právní důsledky, než ty, které by plynuly z pouhého konstatování faktu.“ Teorie práva pak rozlišuje jednak fikci negativní – například pokud ve stanovené lhůtě správní orgán požadované informace neposkytne nebo nevydá rozhodnutí, rozhodl se informace odepřít (§ 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění do 22. 3. 2006, podle kterého, pokud povinný subjekt neposkytl informace či žádost neodmítl, mělo se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informaci odepřel). Dále se pak rozlišuje fikce pozitivní - jako v nyní posuzovaném případě, kdy se po splnění všech náležitostí, které zákon s fikcí spojuje, má podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání za to, že správní orgán s žádostí žalobkyně souhlasil. Ta se uplatní dle zvláštních procesněsprávních předpisů typicky tam, kde účastník očekává, že správní orgán, jemuž adresoval žádost, o ní v zákonem stanovené době rozhodne. Jde o to, že i když je správní orgán nečinný, po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí se má za to, že rozhodnutí skutečně vydal. Rozhodnutí sice neexistuje *de facto*, avšak *de iure* má všechny právní účinky doručeného správního rozhodnutí.

[43] V českém právním řádu lze pro srovnání nalézt několik příkladů fikce pozitivního rozhodnutí: podle § 127 odst. 2 poslední věta zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), platí, že „*pokud stavební úřad ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení nevyjádří se změnou v užívání stavby souhlas ani ji nezakáže, má se za to, že se změnou v užívání stavby souhlasí*“. Dále lze v této souvislosti odkázat na § 16 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), který stanoví, že nevydá-li Úřad pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutí o návrhu na povolení spojení ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení anebo účastníkům řízení písemně nesdělí, že pokračuje v řízení, platí, že uplynutím této lhůty Úřad spojení povolil. Fikci pozitivního rozhodnutí pak stanoví i § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, (vznik občanského sdružení fikcí) či § 200db odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (zápis do obchodního rejstříku fikcí).

[44] Účelem právní fikce je pak podle judikatury Ústavního soudu ČR zejména posílení právní jistoty. V nálezu sp. zn. II. ÚS 92/01 Ústavní soud konstatuje, že „*právní fikce coby nástroj odmítnutí reality právem je nástrojem výjimečným, striktně určeným k naplnění tohoto, jednoho z hlavních ústavních postulátů právního řádu v podmínkách právního státu*“. Konkrétněji se pak uvádí, že fikce představuje, jak již bylo naznačeno výše, prostředek ochrany před nečinností správního orgánu. Nakolik se od 1. 1. 2003, kdy nový soudní řád správní zakotvil žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jedná o nástroj užitečný, je však diskutabilní (srov. Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu.* Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 172). Nepochybné však je, že se jedná o institut, který slouží k posílení práv účastníků řízení a ve svém důsledku také k urychlení správního řízení.

[45] Právě s ohledem na shora uvedené, a to, že účelem právní fikce je zejména právní jistota a posílení práv účastníků řízení, je sporné, zda, nakolik a případně jakým způsobem se právní fikce může dotknout práv a právem chráněných zájmů třetích osob. Obecně je nepochybné, že institut právní fikce je ve vztahu k třetím osobám problematický. Důvodová zpráva ke správnímu řádu uvádí, že při vyjednávání o délce lhůty pro vydání rozhodnutí (nyní § 71 správního řádu) „*existovaly i snahy o obecné stanovení fikce*

pozitivního rozhodnutí po marném uplynutí lhůty, které však ve správním řízení obecně nemohou být akceptovány zejména z důvodu ochrany práv třetích osob“ (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, tisk č. 201/0, 4. volební období, dostupnou na www.psp.cz). Rovněž s ohledem na práva třetích osob je konstruován zřejmě nejtypičtější příklad pozitivní fikce zakotvené v § 127 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení postačuje ke změně v užívání stavby pouhé oznámení tohoto záměru stavebnímu úřadu, který pak podle druhého odstavce ve třicetidenní lhůtě vydá se změnou souhlas, nebo ji zakáže, nebo nereaguje, s čímž je spojena domněnka souhlasu se změnou. Pokud má však požadovaná změna širší důsledky, tj. konkrétně se svými účinky dotýká buď práv třetích osob, nebo je třeba její účinky na okolí posoudit podrobněji, stanoví odstavec 3 tohoto ustanovení, že o změně musí proběhnout správní řízení, v jehož rámci pak zákon fikci rozhodnutí nepředpokládá.

[46] V této souvislosti je rovněž zajímavé poznamenat, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře ve vztahu k negativnímu fiktivnímu rozhodnutí podle § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění do 22. 3. 2006, usoudil, že „*rozhodnutí, jehož vydání a existence je nastolena právní fikcí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů*“ a že nezbývá, než jej zrušit a věc vrátit povinnému subjektu k dalšímu řízení (srov. rozsudky ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002 - 39, či ze dne 29. 7. 2003, č. j. 6 A 25/2000 - 40). Není přitom důvodu, proč by se tyto závěry neměly vztahovat i na fiktivní rozhodnutí pozitivní. Proti takovému rozhodnutí se však nebude bránit samotný účastník řízení, nýbrž třetí osoby (pokud se o tom, že k fikci došlo, vůbec dozvědí). V případě sdílených licencí k provozování televizního vysílání jsou navíc práva nastolená v jedné licenci natolik úzce provázána s povinnostmi stanovenými v licenci druhé, že se, pokud jde o uplatnění fikce pozitivního rozhodnutí a jeho následky, jedná o situaci zcela výjimečnou. Fiktivní, nijak neodůvodněné, a tedy i nepřezkoumatelné, rozhodnutí zasáhne vždy z podstaty věci velmi citelně do práv třetích osob (tedy těch, s nimiž je licence žadatele o změnu podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání provázána), a to natolik, že ji může dokonce vyprázdnit (jako je tomu v posuzovaném případě). Nelze pochybovat o tom, že za takových okolností požadavek právní jistoty a posílení práv účastníků naplněn není, a že tak svůj účel nenaplňuje ani předmětná právní fikce. Lze naopak mít za to, že tato právní fikce je s požadavkem právní jistoty v rozporu a že je zcela důvodné pochybovat, zda vůbec bylo úmyslem zákonodárce, aby se vztahovala i na případy provázaných licencí.

[47] V podmínkách České republiky je totiž taková licence v případě televizního vysílání ojedinělá – byla udělena pouze žalobkyni v roce 1994, neboť se jednalo o způsob, jak umožnit regionální vysílání, vzhledem k tomu, že se plnoformátové regionální vysílání jevilo jako nereálné. Udělení sdílené licence tedy bylo jakýmsi *ad hoc* řešením tohoto problému a zákonodárce jej zřejmě i proto promítl do zákona velmi střídmě. Zákon o vysílání tedy nijak uceleně problematiku sdílených licencí neupravuje a nelze z něj tudíž dovodit ani odpověď na otázku, zda lze fikci pozitivního rozhodnutí vztáhnout i na tento druh licence. Nelze to dovodit ani z důvodové zprávy k zákonu č. 135/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje mimo jiné i zákon o vysílání, a který fikci pozitivního rozhodnutí zakotvil do § 14 zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, který byl předchůdcem stávajícího zákona o vysílání. Vysvětlit to lze tím, že „*zákonodárce zpravidla vychází z toho, co je běžné, tj. z normálního případu, přičemž zvláštní případy mohou uniknout jeho pozornosti*“ (srov. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva.* Brno:

Tribun EU, 2008, s. 181) či že „*právní norma je per definitionem obecná a je vždy aplikována na konkrétní případ, ale sama zpravidla nemůže předvídat všechnu různost konkrétních případů, na něž bude aplikována*“ (srov. Knapp, V. *Teorie práva.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 206). Přece jen lze však jistou vůli zákonodárce ohledně této otázky seznat z průběhu legislativního procesu v souvislosti s přechodem zemského analogového vysílání na vysílání digitální. V původním návrhu zákona, kterým se tento přechod realizoval, č. 235/2006 Sb., kterým se mění zákon o vysílání a některé další zákony, (sněmovní tisk č. 885/4, 4. volební období, dostupný na www.psp.cz) byl obsažen v čl. II bod 10, který zněl: „*Provozovatel zemského celoplošného televizního vysílání s licencí, který ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona vysílá program analogově a je účastníkem systému sdílení kmitočtů s provozovatelem regionálního nebo místního televizního vysílání s licencí, je oprávněn tento program digitálně vysílat samostatně a neposkytovat vysílací čas žádnému dalšímu provozovateli televizního vysílání.*“ Senát v legislativním procesu navrhl tento bod vypustit (usnesení senátu č. 410, rovněž dostupné na www.psp.cz) a Poslanecká sněmovna tento pozměňovací návrh schválila. Zákonodárce tak zcela jasně projevil svou vůli, aby žalobkyně nadále byla povinna strukturovat svoje programové schéma s ohledem na možnost připojování provozovatelů regionálního vysílání, jak jí stanoví její stávající licenční podmínka č. 33. Nová licenční podmínka č. 38, jejíž doplnění žalobkyně žádá a podle které by žalobkyně nebyla nadále povinna umožňovat provozovatelům místního (lokálního, regionálního) vysílání připojování jejich programů a poskytovat jim vysílací časy, je přitom s licenční podmínkou č. 33 v přímém rozporu. Doplněním podmínky č. 38 do licenčních podmínek by byla podmínka č. 33 fakticky eliminována, či by minimálně nastal stav právní nejistoty ohledně skutečných povinností žalobkyně a práv provozovatelů regionálního vysílání, které jsou přitom dle vůle zákonodárce (výše) nesporné. Doplněním podmínky č. 38 bez souhlasu provozovatelů regionálního vysílání, kteří mají se žalobkyní provázánu licenci, tedy stěžovatelek ad 2), by žalobkyně navíc získala oprávnění vysílat na sdílených kmitočtech v časech, v nichž jsou k tomu oprávněny právě stěžovatelky ad 2).

[48] Územní rozsah vysílání (tedy soubor technických parametrů vysílání v případě analogového vysílání a diagram využití rádiových kmitočtů v případě vysílání digitálního) přitom stanoví podle § 15 odst. 2 zákona o vysílání sama stěžovatelka ad 1) již při vyhlášení licenčního řízení. Ustanovení § 16 odst. 4 zákona o vysílání pak připouští, že územní rozsah vysílání může Rada stanovit po dohodě s účastníkem licenčního řízení (účastníci ve veřejném slyšení navrhnou znění licenčních podmínek, které se po udělení licence stanou licenčními podmínkami, s výjimkou podmínky týkající se územního a časového rozsahu vysílání, které Rada stanoví po dohodě s účastníkem řízení). Přestože se tedy jedná o jakousi výchozí podmínku licenčního řízení, kterou Rada stanoví vycházejíc ze společenské potřeby, připouští zákon o vysílání ohledně této podmínky dohodu Rady na jedné straně a účastníka licenčního řízení na straně druhé. Zákonem tedy není vyloučeno, že by stěžovatelka ad 1) provozovateli vysílání, který by žádal o změnu právě této licenční podmínky, vyhověla. Takovýto postup však není možný v nyní posuzované situaci, kdy žalobkyně sdílí vysílací kmitočty s jinými subjekty a kdy by požadovanou změnou nepochybně došlo, jak už bylo výše podrobně vysvětleno (body [45] až [47]), k zásahu do práv stěžovatelek ad 2). V takovém případě by předmětná změna byla přípustná pouze v případě, že by s ní vyslovily souhlas právě subjekty, jejichž práv by se mohla dotýkat, což se však v předložené věci nestalo. Stěžovatelky ad 2) naopak se změnou licenčních podmínek žalobkyně jednoznačně a velmi ostře nesouhlasí. Stěžovatelce ad 1) tedy nezbylo

než žádosti o změnu skutečností uvedených v žádosti o licenci podle § 21 odst. 1 zákona o vysílání nevyhovět.

[49] Na těchto závěrech nic nemění ani přechod zemského analogového vysílání na vysílání digitální. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou ad 1), že pro analogové i digitální vysílání platí shodně licenční podmínky licence, která byla žalobkyni vydána v roce 1994. Z § 24a odst. 1 zákona o vysílání totiž vyplývá, že stěžovatelka ad 1) stanoví územní rozsah digitálního vysílání v souladu se stanoviskem Českého telekomunikačního úřadu. Ve vztahu k žalobkyni tak učinila rozhodnutím ze dne 23. 11. 2005, č. j. Rz/229/05 (dostupné na www.rrtv.cz). Žalobkyně si pak dne 16. 1 2007 požádala ve smyslu § 142 správního řádu o určení právního vztahu, na což stěžovatelka ad 1) ve výroku II. rozhodnutí ze dne 6. 2. 2007, č. j. cun/2176/07, určila, že se žalobkyně na základě rozhodnutí ze dne 23. 11. 2005, č. j. Rz/229/05, stala pro účely čl. II. bodu 1 zákona č. 235/2006 Sb. provozovatelem vysílání s rozšířenou licencí. Původní licence žalobkyně (obsahující licenční podmínky č. 33 a 34) byla tedy pouze rozšířena o oprávnění vysílat digitálně, žalobkyni nebyla za tímto účelem vydána licence nová. Licenční podmínky stanovící jí povinnost umožnit provozovatelům regionálního vysílání připojovat se v určitých časech tedy nadále platí, bez ohledu na změnu technologie vysílání. I v tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud dal stěžovatelce ad 1) zapravdu.

[50] V této souvislosti žalobkyně ve svých vyjádřeních ke kasačním stížnostem poukazují na to, že stěžovatelky ad 2), pokud jde o digitální vysílání, uzavřely smlouvu o vytvoření programové sítě podle čl. II bodu 9 zákona č. 235/2006 Sb. se společností EBD, s. r. o., jíž tak vzniklo právo na udělení licence k digitálnímu vysílání programu TV7 s časovým rozsahem vysílání doplňujícím vysílání provozovatelů místního a regionální vysílání. Tato skutečnost však podle Nejvyššího správního soudu nemění rozsah a obsah práv vyplývajících stěžovatelkám ad 2) z licencí sdílených se žalobkyní. Skutečnost, že stěžovatelky ad 2) uzavřely smlouvu o vytvoření programové sítě, se jejich oprávnění sdílet stanovené kmitočty se žalobkyní nijak nedotýká. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud nepřistoupil k provedení důkazu licencí společnosti EBD, s. r. o., a smlouvou o vytvoření programové sítě, jak navrhla žalobkyně.

3. Lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání

[51] V posuzovaném případě stěžovatelka vydala napadené správní rozhodnutí až po uplynutí lhůty stanovené v § 21 odst. 3 zákona o vysílání (srov. body [33] až [38]). Nejvyšší správní soud připouští, že šedesátidenní lhůta pro vydání rozhodnutí podle tohoto ustanovení je lhůtou zákonnou, neboť s jejím marným uplynutím zákon spojuje fikci vydání pozitivního rozhodnutí. Podle judikatury zdejšího soudu přitom platí, že rozhodnutí vydané po marném uplynutí lhůty, poté, co nabylo právní moci rozhodnutí fiktivní, je nezákonné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 2 As 79/2008 - 82, dostupný na www.nssoud.cz). V tomto případě však Nejvyšší správní soud vyloučil aplikaci právní fikce pozitivního rozhodnutí podle druhé věty ustanovení § 21 odst. 3 zákona o vysílání, a současně tak za daných okolností vyloučil zákonný charakter uvedené lhůty. V tomto případě tak vydání rozhodnutí po lhůtě stanovené v § 21 odst. 3 zákona o vysílání jeho nezákonnost nezpůsobilo.

4. Posouzení ostatních námitek, argumentů a návrhů na provedení dokazování

[52] Nejvyšší správní soud rovněž nesouhlasí se stěžovatelkami ad 2), že by požadovaná změna licence vedla k jejímu neudělení na základě veřejného slyšení podle 21 odst. 3 zákona o vysílání. Veřejné slyšení je totiž podle § 16 odst. 2 tohoto zákona určeno k projednání otázek programové skladby, nikoli územního rozsahu vysílání. Žalobkyní požadovaná změna licenčních podmínek se programové skladby přímo nedotýká, neboť nic nevylučuje, že by žalobkyně i nadále po změně své licence sama o sobě regionální zpravodajství, které je jednou ze součástí její programové skladby, vysílala.

[53] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v daném případě nenastala fikce pozitivního rozhodnutí a nepovažoval za relevantní argumenty týkající se veřejného slyšení podle § 16 zákona o vysílání (bod [52]), nezabýval se Nejvyšší správní soud ani souvisejícími argumenty žalobkyně uvedenými v jejím vyjádření ke kasačním stížnostem. Nejvyšší správní soud rovněž neprovedl důkaz licencí žalobkyně č. 012/94, neboť je tato licence veřejně dostupná na oficiálních internetových stránkách stěžovatelky ad 1) www.rrtv.cz.

[54] Nejvyšší správní soud se dále neztotožňuje s námitkou stěžovatelek ad 2), že správní řízení nemělo být v posuzované věci vůbec zahájeno, neboť žalobkyně a stěžovatelky ad 2) nepodaly obsahově shodné žádosti. Jak vyplývá ze shora uvedeného, lze v případě vzájemně provázaných licencí vyhovět žádosti o změnu licenční podmínky územního rozsahu vysílání pouze, souhlasí-li s tím provozovatelé vysílání, jejichž licence jsou s licencí, jež má být měněna, provázány (bod [48]). Takový souhlas však tyto subjekty mohou vyjádřit i jako osoby zúčastněné či jako účastníci řízení, které správní orgán za účastníky označí až v průběhu správního řízení. Není tedy nezbytné, aby svůj souhlasný projev vůle vtělili již do samotného návrhu na zahájení řízení.

[55] Pokud jde o důkazní návrhy stěžovatelek ad 2), zhodnotil Nejvyšší správní soud, že neprovede důkaz jejich licencí a příslušnými rozhodnutími Rady č. j. Ru/93/94, č. j. Rp/126/03/1461, ve věci sp. zn. 2010/679/KOZ/FTV a č. j. Rz/54/98 a Zprávami o stavu vysílání a o činnosti žalované za uváděná období, neboť všechny tyto dokumenty jsou veřejně přístupné na oficiálních internetových stránkách stěžovatelky ad 1) www.rrtv.cz. Judikatura soudů ve správním soudnictví je pak zdejšímu soudu známa z jeho vlastní úřední činnosti. Na závěr Nejvyšší správní soud nepovažoval za potřebné provést důkaz žalobou proti rozhodnutí stěžovatelky ad 1) vydanému na základě fikce pozitivního rozhodnutí, neboť již výše dospěl k závěru, že k právní fikci v posuzovaném případě nedošlo.

C. Posouzení námitek nepřezkoumatelnosti

[56] Přestože posouzení nepřezkoumatelnosti napadeného soudního nebo správního rozhodnutí obyčejně předchází rozhodování o věci samé, zvolil Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci opačný postup, a to s ohledem na to, že v případě většiny námitek směřujících do nepřezkoumatelnosti napadeného soudního rozhodnutí bylo vhodné učinit nejdříve věcné posouzení.

[57] Stěžovatelka ad 1) svou námitku nepřezkoumatelnosti odůvodňuje tím, že jí městský soud v napadeném rozsudku vrátil věc k dalšímu řízení, avšak současně uvedl, „*že po uplynutí zákonem stanovené lhůty žalovaná nemůže o žádosti rozhodovat*“. Stěžovatelky ad 2) namítají jednak nepřezkoumatelnost rozhodnutí vydaného na základě pozitivní právní fikce, jednak nepřezkoumatelnost napadeného soudního rozhodnutí. Tvrdí, že městský soud sice potvrdil postup stěžovatelky ad 1), že s nimi jednala jako s účastníky řízení, avšak nevypořádal se s tím, že by v případě vyhovění žádosti žalobkyně došlo k zásadnímu poškození jejich práv.

[58] Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti stěžovatelky ad 1), jistě lze připustit, že by bylo bývalo vhodnější, kdyby městský soud zrušil (v souladu s logikou jeho vlastního odůvodnění) napadené správní rozhodnutí pro nezákonnost bez dalšího, tedy věc nevrátil žalované k dalšímu řízení. Skutečnost, že však učinil tento krok navíc, tedy věc k dalšímu řízení žalované vrátil, nemůže sama o sobě způsobit nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, když navíc z tohoto rozhodnutí lze nade vši pochybnost dovodit, které motivy vedly městský soud k jeho závěrům (byť je odůvodnění rozsudku velmi stručné).

[59] Směřují-li stěžovatelky ad 2) svou námitku nepřezkoumatelnosti proti rozhodnutí vydanému na základě fikce, je třeba jednak zdůraznit, že v tomto řízení je přezkoumáváno reálné rozhodnutí stěžovatelky ad 1) ze dne 22. 6. 2010, č. j. KOZ/2111/2010, kterým žádosti žalobkyně nebylo vyhověno. Stěžovatelky ad 2) ostatně ve své kasační stížnosti na str. 16 samy uvádějí, že případné fiktivní rozhodnutí o souhlasu se žádostí žalobkyně napadly samostatnou žalobou k Městskému soudu v Praze. Především však Nejvyšší správní soud ve své argumentaci shora (zejména body [45] až [47]) dospěl k závěru, že v předmětné věci nemohla fikce pozitivního rozhodnutí vůbec nastat a z tohoto důvodu nepovažuje za relevantní ani tuto námitku nepřezkoumatelnosti.

[60] Rovněž skutečnost, že se městský soud nevypořádal s případným dotčením na právech stěžovatelek ad 2), a to přesto, že s nimi jednal jako s osobami zúčastněnými na řízení, nepřezkoumatelnost ani zmatečnost napadeného rozsudku městského soudu nezakládá. Městský soud poté, co ve svém rozsudku konstatoval marné uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, aplikoval fikci pozitivního rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání, a to bez dalšího. Činil tak na základě zákona, aniž by posoudil dotčení na právech stěžovatelek ad 2) – takový postup nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, naopak, jak výše dovodil zdejší soud, jednalo se o postup zakládající jeho nezákonnost.

V. Závěr

[61] Městský soud v napadeném rozsudku správně uzavřel, že žalobou napadené správní rozhodnutí bylo vydáno až po marném uplynutí šedesátidenní lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání. V dané věci však nebylo případné s marným uplynutím této lhůty spojovat fikci souhlasného rozhodnutí o žádosti o změnu licenčních podmínek, jak stanoví druhá věta citovaného ustanovení, neboť jde o zcela výjimečný případ tzv. provázaných licencí a požadovaná změna se týkala právě licenční podmínky stanovící žalobkyni povinnost sdílet kmitočty s jinými subjekty. V tomto případě by uplatnění právní fikce představovalo velmi citelný zásah do práv provozovatelů

regionálního vysílání, jejichž licence je opravňuje v daných časech prostřednictvím takto sdílených kmitočtů vysílat. Městský soud však tyto skutečnosti ve svém rozhodnutí nezohlednil - právě z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud kasačními stížnostmi napadené soudní rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 první věta s. ř. s.). V navazujícím řízení městský soud opětovně posoudí žalobu, s přihlédnutím k tomu, že Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě vyloučil aplikaci právní fikce podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání, a tím současně eliminoval zákonný charakter lhůty pro vydání rozhodnutí podle první věty tohoto ustanovení.

[62] Žalobkyně ve svém přípisu ze dne 19. 7. 2011 navrhla zrušení odkladného účinku, který Nejvyšší správní soud kasačním stížnostem přiznal usnesením ze dne 15. 6. 2011, č. j. 6 As 21/2011 - 187. Vzhledem k bezodkladnému rozhodnutí o věci samé Nejvyšší správní soud o tomto návrhu již samostatně nerozhodoval a nezabýval se ani v tomto návrhu označeným důkazem.

[63] V novém rozhodnutí o žalobě rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. září 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu