

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **COUNTRY RADIO s. r. o.**, se sídlem Říčanská 3/2399, Praha 10, zastoupen JUDr. Pavlem Dobiášem, advokátem se sídlem Ostrovského 253/3, Praha 5, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2011, č. j. 5 A 72/2010 – 70,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 2880 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Pavla Dobiáše, advokáta.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaná Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2011, č. j. 5 A 72/2010 – 70, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) k žalobě společnosti COUNTRY RADIO s. r. o. zrušil napadeným rozsudkem ze dne 8. 4. 2011, č. j. 5 A 72/2010 – 70, rozhodnutí Rady ze dne 2. 2. 2010, sp. zn. 2009/821/DOL/COU, a věc ji vrátil k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím Rada neudělila žalobkyni souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání programu COUTRY RADIO, a to změnou souboru technických parametrů a územního rozsahu vysílání spočívající v přidělení kmitočtu Brno 98,1 MHz/1 kW. Městský soud při rozhodování

vyšel z toho, že Rada nenapravila všechny vady vytýkané městským soudem v předchozím rozsudku a i její nové rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností. Rada zhodnotila kritérium hudebního formátu a programové nabídky stejně paušálně jako v původním rozhodnutí. Opět nezhodnotila strukturovaný hudební formát nabízený žalobkyní. Charakteristika „country, folk a příbuzné žánry“ je jen stručným označením; podrobnější charakteristika hudebního formátu je patrná jednak z popisu jednotlivých pravidelných pořadů vysílaných žalobkyní, jednak ze samotné žádosti o udělení licence (a rozhodnutí o ní). Zároveň je třeba přínos programové nabídky hodnotit komplexně i v souvislosti se speciálními pořady, které žalobkyně nabízí. Kritéria dle § 17 odst. 1 písm. c) a e) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 31. 5. 2010 (dále jen „zákon o vysílání“) jsou sice samostatná, nelze je však od sebe uměle oddělovat, pokud je zřejmé, že žalobkyně se zaměřuje i na drobnější ucelené hudební žánry (gospel, bluegrass, americká country music, americký protestsong), které se u jiných stanic – tak, jak je Rada popsala v tabulce připojené k rozhodnutí – neobjevují. Je možné, že pod pojmy country, folk, se skrývají konkrétnější zaměření té či oné stanice, to však není z takto paušálního označení patrné, a to právě městský soud vytýkal Radě ve svém předchozím rozsudku. Stejně tak s otázkou rozmanitosti souvisí i kritérium dle § 17 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání. Zastoupení etnické hudby, včetně hudby romské, jakož i vysílání křesťanské a gospelové hudby a případně i moravské a jihočeské písně vypovídá nejen o přínosu k zajištění rozvoje menšin, ale mělo by být vzato v úvahu i při hodnocení přínosu k rozmanitosti stávající nabídky programů. Neobstojí poukaz Rady na rozsudek městského soudu sp. zn. 10 Ca 225/2009, ve kterém správní soud uvedl, že z tabulky připojené k rozhodnutí je zřejmé, že folk, country a podobné žánry vysílá více rádiových stanic a obdobný formát je tedy na jižní Moravě v hojné míře zastoupen. Zde se opět jedná jen o obecné hodnocení. I kritérium cílové skupiny posluchačů by Rada měla porovnat s věkovým zaměřením jiných rozhlasových stanic vysílajících v regionu.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala Rada v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Rada v úvodu své kasační stížnosti poznamenala, že byla připravena na předmětný kmitočet (Brno 98,1 MHz/1 kW) vyhlásit licenční řízení, nicméně nejdříve se musela vypořádat se žádostí žalobkyně (a s podobnými žádostmi dalších žadatelů) o změnu souboru technických parametrů spočívající v přidělení daného kmitočtu. Nemohla vyhodnotit tyto žádosti jako podnět k zahájení licenčního řízení a nepřicházelo v úvahu ani využití ust. § 37 odst. 1, resp. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Původní rozhodnutí Rady bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze, sp. zn. 7 Ca 277/2009, který byl následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 48/2010 - 87, z důvodu neposkytnutí možnosti uplatnit práva také neúspěšným účastníkům licenčního řízení, ve kterém získala žalobkyně původní licenci. Jelikož takoví účastníci neexistují, městský soud svůj rozsudek v zásadě potvrdil, a to rozsudkem ze dne 2. 3. 2011, sp. zn. 7 A 159/2010. Jelikož je nevyužití daného kmitočtu nehospodárné, Rada rozhodla ve věci podruhé již dne 2. 2. 2010. Rada dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 134) uvedla, že v daném případě se jedná o značně bonitní kmitočet, takže Rada souhlas ani udělit nemohla. Ve svém druhém rozhodnutí se vypořádala s nedostatky tvrzenými v předchozím rozsudku městského

soudu (7 Ca 277/2009), odůvodňování rozhodnutí o změně souboru technických parametrů a územního rozsahu vysílání provádí standardně, a to způsobem, který byl opakovaně potvrzen rozsudky městského soudu i Nejvyššího správního soudu. I když bylo z ust. § 18 odst. 3 vypuštěno slovo „podrobné“, napadené rozhodnutí podrobné odůvodnění obsahuje a Rada v podrobném odůvodňování pokračuje, a to i přes zjevný záměr zákonodárce nevyžadovat výslovně podrobné, nýbrž jen obecně přiměřené odůvodnění. Míra souměřitelnosti kritérií pro porovnávaní žádostí a již vysílaných programů je omezená skutečností, že licenční podmínky navrhují sami žadatelé o licenci a nikoli Rada. Z toho důvodu jsou licenční podmínky u některých programů rozvedené podrobněji a u jiných méně podrobně. Městský soud nesprávně aplikuje právo a vůbec nerespektuje ust. § 16 zákona o vysílání, když požaduje po Radě procentuální zastoupení uvedeného žánru na jednotlivých stanicích či zastoupení případných ucelených pododnoží daných žánrů. Městský soud vyžaduje po Radě srovnávání takových podmínek, jejichž určení není v její zákonné kompetenci a naopak je výslovně v dispozici účastníků licenčního řízení. Rada dále upozorňuje na nesrovnatelné rozhodování různých senátů městského soudu. Desátý senát téhož soudu totiž ve věci pod sp. zn. 10 Ca 225/2009 nepožadoval takové odůvodnění jako nyní pátý senát. Ještě výraznějším pochybením městského soudu je jeho požadavek na komplexní hodnocení žádosti, a to tak, že dochází ke směšování jednotlivých hodnotících kritérií. Tím se zcela rozbíjí požadavek na souměřitelnost srovnání projektů a dochází ke dvojímu nebo i vícenásobnému hodnocení jednoho programového prvku, což může vést k diskriminačnímu hodnocení. Rada sice pozitivně hodnotila tvrzení žalobkyně, že vytváří pořady pro posluchače v cílové skupině 50-70 let, nicméně tvrzení, že se jedná o licenční podmínku, pravdivé není. V licenčních podmínkách je uvedena hlavní cílová skupina 25-49 let, vedlejší 20-55 let. Z toho důvodu je tvrzený přínos pro vyšší věkovou skupinu posluchačů nepravdivý. Rada z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně ke kasační stížnosti uvedla, že tvrzení Rady, že byla připravena na daný kmitočet vypsat licenční řízení, je účelové a jedná se o nepřípustné novum, neboť se neobjevuje ani ve správním rozhodnutí, ani ve vyjádření Rady k žalobě. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 7 As 61/2009 neposuzoval bonitu neobsazeného kmitočtu podle počtu vysíláním pokrytých obyvatel, nýbrž podle toho, zda se může kmitočet stát předmětem samostatného licenčního řízení, či zda bude využit pouze jako kmitočet dokrývací. Citace pasáže z tohoto rozsudku v kasační stížnosti je neúplná a v daném případě byl také odlišný skutkový stav. Odvolávání se Rady na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2009, č. j. 10 Ca 225/2009 - 138, je nekorektní, neboť tento rozsudek sama napadla kasační stížností, jde o rozhodnutí jiného senátu a v jiné věci. Srovnávání programové skladby COUNTRY RADIA s RADIEM ČAS je také vadné. Jak bylo doloženo v žalobě, má způsob rozhodování a obsah rozhodnutí Rady diskriminační povahu. Rada účelově desinterpretovala napadený rozsudek. Není pravdivé tvrzení Rady, že hudební formát žalobkyně je v brněnském regionu zastoupen. Gospel, bluegrass, world music, americký protestsong a trampskou hudbu totiž nikdo v brněnském regionu nevysílá. Dále není pravdou, že žalobkyně neposkytuje místní informace. Naopak se zaměřuje i na regionální informace určené pro příslušníky národnostních, etnických a jiných menšin. Řada rádií v brněnském regionu nevysílá žádné místní informace a přesto jim byla licence v minulosti udělena. Nenaplnění hodnotícího kritéria dle ust. § 17 odst. 1

písm. c) zákona o vysílání je účelové a diskriminační. Rada také vůbec nezohlednila speciální pořady žalobkyně, které tvoří jedno z těžišť jejího vysílání. Pokud Rada tvrdí, že monitoruje vysílání jednotlivých rádií, musí mít k dispozici data ohledně rozsahu vysílání jednotlivých hudebních žánrů. Co se týká zastoupení „ucelených pododnoží" hudebních žánrů, měl městský soud na mysli, že Rada vůbec nehodnotila vysílání jednotlivých hudebních subžánrů obsažených v hudebním formátu žalobkyně (např. česká a americká country). Městský soud tímto také vytknul Radě, že nezohlednila, že žalobkyně vysílá gospel, bluegrass, world music, americký protestsong a trampskou hudbu. Rozpor postupu Rady s vlastní rozhodovací praxí dokládá např. její rozhodnutí o udělení licence sp. zn. /Ireny.: 2007/493/mal, č. j.: CUN/773/2011 dat. dne 11. 1. 2011. Městský soud správně Radě vytkl, že nepoužila souměřitelná kritéria pro srovnání se stávající programovou nabídkou v brněnském regionu a nedostatečně odůvodnila své rozhodnutí. Vysílání etnické, křesťanské, gospelové hudby, moravských a jihočeských písní musí být posuzováno nejen v rámci hodnocení kritéria dle ust. § 17 odst. 1 písm. g), ale také kritéria dle ust. § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání. Tvrzením, že uváděná vyšší věková hranice posluchačů (20-70 let) neodpovídá platným licenčním podmínkám, Rada napadá především odůvodnění vlastního rozhodnutí a toto tvrzení je další důvod pro zrušení jejího rozhodnutí. Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil Radě zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila Rada v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Rada především namítá, že žalobou napadené rozhodnutí bylo dostatečně odůvodněné a městský soud pochybil, když jej zrušil pro nepřezkoumatelnost. Předmětem přezkumu v řízení před městským soudem bylo rozhodnutí o neudělení souhlasu se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání programu COUTRY RADIO, a to změnou souboru technických parametrů a územního rozsahu vysílání spočívající v přidělení kmitočtu Brno 98,1 MHz/1 kW.

Podle ust. § 20 odst. 4 zákona o vysílání „*Rada vyhoví písemné žádosti provozovatele vysílání s licencí o změnu souboru technických parametrů v případě analogového vysílání a diagramu využití rádiových kmitočtů v případě regionálního nebo místního digitálního vysílání, nedojde-li změnou k porušení závazků vyplývajících z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, anebo z členství České republiky v Evropské unii anebo v mezinárodních organizacích, nebo k porušení zvláštního zákona, a je-li tato změna v souladu se stanoviskem Českého telekomunikačního úřadu, které si Rada před provedením změny vyžádá. Rada však žádost zamítne, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Důvody neudělení souhlasu musejí být shodné s kritérii uvedenými v § 6 odst. 1 písm. e). Rada je povinna rozhodnout o změně skutečností podle tohoto odstavce 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. 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."

Podle ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání „*provozovatel vysílání s licencí je povinen předem požádat Radu o písemný souhlas se změnou těchto skutečností uvedených v žádosti o licenci:* [...] *b) změna časového rozsahu vysílání nebo územního rozsahu vysílání podle § 2 odst. 1 písm. y)* [...]."

Podle ust. § 21 odst. 3 zákona o vysílání „*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. Rada souhlas neudělí pouze tehdy, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Důvody neudělení souhlasu musí být shodné s kritérii uvedenými v § 6 odst. 1 písm. e). Základní programovou specifikaci nelze měnit. 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.*"

Podle ust. § 6 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání „*Rada je povinna předkládat Poslanecké sněmovně každoročně výroční zprávu o své činnosti a o stavu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání (dále jen 'výroční zpráva'), která obsahuje zejména* [...] *e) informaci o udělených licencích a kritériích, na základě kterých byly licence uděleny žadatelům o licenci a zamítnuty žádosti všech ostatních účastníků řízení,* [...]."

Z ust. § 20 odst. 4 a 21 odst. 3 zákona o vysílání tedy vyplývá, že v posuzované věci mohla Rada odepřít udělení souhlasu se změnou pouze v případě, že by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 48/2010 - 87 (dostupný na www.nssoud.cz), „*Rada tedy není oprávněna provést takovou změnu skutečností uvedených v žádosti o licenci, která by znamenala, že posuzovala-li by se žádost provozovatele vysílání o licenci se zohledněním nově požadovaných změn licenčních podmínek (§ 21 zákona o provozování vysílání), provozovatel by v původním licenčním řízení nebyl nejúspěšnějším uchazečem. Rada tedy je v řízení podle citovaného ustanovení oprávněna provést ve vztahu k určitému provozovateli vysílání jen takové změny skutečností uvedených v žádosti o licenci, které by, posuzováno zpětně, nezpůsobily jiný výsledek řízení o udělení licence, na základě něhož provozovatel vysílání licenci získal.*" V posuzovaném případě Rada své rozhodnutí o neudělení souhlasu se změnou opřela o závěr, že žalobkyně nenaplnila kritéria dle ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání.

Podle ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání „[p]*ři rozhodování o udělení licence Rada hodnotí*
a) ekonomickou, organizační a technickou připravenost žadatele k zajištění vysílání, včetně výsledků dosavadního podnikání žadatele v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, pokud v této oblasti podnikal,
b) transparentnost vlastnických vztahů ve společnosti žadatele,
c) přínos programové skladby navrhované žadatelem o licenci k rozmanitosti stávající nabídky programů rozhlasového nebo televizního vysílání na území, které by mělo být rozhlasovým nebo televizním vysíláním pokryto,

d) zastoupení evropské tvorby (§ 42), tvorby evropských nezávislých producentů a současné tvorby (§ 43) v navrhované programové skladbě televizního vysílání, jde-li o licenci k televiznímu vysílání,
e) přínos uchazeče pro rozvoj původní tvorby,
f) v televizním vysílání připravenost žadatele opatřit určité procento vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky pro sluchově postižené,
g) přínos žadatele k zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice."

Citované ustanovení tak provádí taxativní výčet kritérií, podle nichž by měla být v licenčním řízení hodnocena za účelem zjištění, který z uchazečů o licenci je nejvhodnějším kandidátem. Nejedná se však o výčet podmínek, které je možné pouze splnit či nesplnit, nýbrž o výčet hledisek, z nichž je nutno na žádost uchazeče pohlížet. Pokud je podle určitého kritéria určitý žadatel méně vhodný, neznamená to nutně, že je nemožné, aby licenci získal. Proces hodnocení proto nespočívá v přiřazování hodnot splněno/nesplněno k jednotlivým podmínkám, nýbrž o komplexní posuzování žádosti ze zákonem stanovených hledisek. Také proto je možnost neudělení licence žádnému z uchazečů podle ust. § 18 odst. 5 zákona o vysílání vyhrazena spíše pro výjimečné případy, tedy zpravidla nikoliv pro případ, kdy se jeví žádost jako méně vhodná toliko na základě izolovaného hodnocení jediného kritéria.

Pokud provozovatel vysílání požádá cestou ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání o přidělení kmitočtu, který je dle názoru Rady způsobilý být předmětem samostatného licenčního řízení, a Rada přistoupí k hodnocení kritérií dle ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání, toto hodnocení musí probíhat stejným způsobem, jako by bylo prováděno v rámci licenčního řízení na daný kmitočet. Rozdíl oproti licenčnímu řízení zde spočívá v okruhu účastníků řízení, kteří jsou taktéž podrobováni hodnocení z pohledu stejných kritérií. Na rozdíl od řádného licenčního řízení se do řízení podle ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání nemohou volně přihlašovat další žadatelé o přidělení daného kmitočtu, a naopak účastníky tohoto řízení jsou automaticky také ostatní účastníci licenčního řízení, v němž nynější navrhovatel obdržel původní licenci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, č. j. 7 As 50/2009 - 76, dostupný na www.nssoud.cz).

Městský soud Radě v napadeném rozsudku vytkl, že nezhodnotila strukturovaný hudební formát nabízený žalobkyní, když charakteristika „country, folk a příbuzné žánry" je jen stručným označením a podrobnější charakteristika hudebního formátu je patrná jednak z popisu jednotlivých pravidelných pořadů vysílaných žalobkyní, jednak ze samotné žádosti o udělení licence (a rozhodnutí o ní). Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem městského soudu ztotožňuje. Posuzuje-li Rada přínos programové skladby navrhované žalobkyní k rozmanitosti stávající nabídky programů na území pokrytém daným kmitočtem, musí vycházet z podrobné charakteristiky hudebního formátu, je-li k dispozici. Za situace, kdy žalobkyně vysílá různé menší hudební žánry, je zjištění, že country, folk a příbuzné žánry jsou na daném území již v hojné míře zastoupeny, příliš obecné a nedostatečné. Na základě takového zjištění nemůže být učiněn závěr, že přínos programové skladby k rozmanitosti stávající nabídky je natolik mizivý, že nelze vyhovět žádosti žalobkyně podle ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, respektive že by

žalobkyně v zamýšleném licenčním řízení nemohla s danou programovou skladbou v žádném případě uspět, a to i kdyby byla jediným účastníkem řízení. Má-li Rada k dispozici podrobnější charakteristiku hudebního formátu, musí provést přesnější srovnání s hudebním formátem ostatních stanic v daném regionu, a to včetně srovnání zastoupení drobnějších hudebních žánrů (gospel, bluegrass, americká country music, americký protestsong).

Stejně tak má Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem za to, že při hodnocení, nakolik je programová skladba navrhovaná žalobkyní přínosem k rozmanitosti stávající nabídky programů na území pokrytém daným kmitočtem, musí být vzato v úvahu také vysílání pořadů a hudebních žánrů, které je nutno zohlednit zároveň při hodnocení z hlediska kritérií dle ust. § 17 odst. 1 písm. e) a g) zákona o vysílání. Jak již bylo výše zmíněno, cílem hodnocení kritérií podle ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání je zjištění, který ze žadatelů je z hlediska těchto kritérií nejvhodnějším uchazečem, nikoliv zjištění, kteří ze žadatelů splňují jednotlivé, samostatné podmínky pro udělení licence. Kritéria podle ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání nejsou totiž žádnými podmínkami, nýbrž skutečnostmi významnými pro rozhodování o žádostech o udělení licence, jak výslovně uvádí nadpis tohoto ustanovení. Výsledné rozhodnutí je proto především výsledkem komplexního zhodnocení žádostí z hlediska těchto skutečností. Nakonec sama Rada ve své metodice k postupu v licenčním řízení („Manuál postupu rozhodování Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů podle zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání“ dostupný na http://www.rrtv.cz/files/licencni_rizeni/manualPostupu.pdf) vyslovuje požadavek komplexního zhodnocení žádostí z pohledu naplnění všech významných skutečností podle § 17 zákona o vysílání, proti němuž nyní v kasační stížnosti brojí.

Jelikož jsou hodnotící kritéria nastavena pouze obecně, byť taxativně, je zřejmé, že určité skutečnosti budou podřaditelné pod více z nich. Pokud pak bude určitá skutečnost vzata v úvahu při hodnocení z hlediska více kritérií, neznamená to, že má daný žadatel automaticky výhodu oproti jiným žadatelům a je pozitivně diskriminován. Ani ze zmíněné metodiky Rady nevyplývá, že by například vysílání dalšího hudebního žánru znamenalo bod navíc v rámci hodnocení podle kritéria dle ust. § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání.

Pokud by naopak bylo možné každou skutečnost vzít v úvahu pouze v rámci jediného kritéria, byla by volba kritéria, pod které bude podřazena určitá skutečnost, ponechána zcela na libovůli Rady, což by mohlo vést k nepřijatelným důsledkům. Lze si totiž například položit otázku, zda by byl v posuzované věci výsledek řízení totožný, pokud by Rada hodnotila vysílání etnické hudby v rámci kritéria dle ust. § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání, a nikoliv dle jí zvoleného kritéria dle ust. § 17 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání. V žalobou napadeném rozhodnutí přitom není uveden žádný důvod, proč Rada tuto skutečnost vzala v úvahu pouze při izolovaném hodnocení kritéria dle ust. § 17 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání. Takový důvod nakonec ani objektivně neexistuje.

Rada navíc zřejmě pojala hodnocení kritérií dle ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání jako kontrolu splnění podmínek (lze citovat z rozhodnutí Rady: „*Rada hodnotila naplnění tohoto kritéria jako zcela dostačující,* […].“; „[…] *kritérium přínosu programové skladby*

žadatele k rozmanitosti stávající nabídky programů na předmětném území naplněno nebylo.“; „[...] *toto kritérium považuje Rada za splněné.*“). Takovéto hodnocení žádostí o licenci (resp. obdobně žádostí dle ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání týkajících se samostatného kmitočtu) však neodpovídá povaze kritérií dle ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání, ani hodnocení, které si sama Rada klade za cíl ve své výše zmíněné metodice.

Nelze přisvědčit ani námitce Rady, že licenční podmínky navrhují sami žadatelé o licenci a městský soud po ní tudíž požaduje srovnávání takových podmínek, jejichž určení není v její zákonné kompetenci a naopak je v dispozici účastníků licenčního řízení. Znění licenčních podmínek sice navrhují sami účastníci licenčního řízení, nicméně udělením licence se návrh licenčních podmínek podle ust. § 16 odst. 4 zákona o vysílání stávají samotné licenční podmínky podle ust. § 18 odst. 4 zákona o vysílání, jejichž dodržování Rada kontroluje. Od okamžiku udělení licence tak nemůže provozovatel vysílání svévolně měnit strukturu svého vysílání, neboť se tím může dopustit porušení licenčních podmínek, za což je mu Rada oprávněna uložit sankci dle ust. § 60 zákona o vysílání, nebo při zvlášť závažném opakovaném porušení dokonce odejmout licence dle ust. § 63 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání. Rada má tedy licenční podmínky jednotlivých provozovatelů vysílání k dispozici, tyto licenční podmínky v předchozím licenčním řízení fakticky – udělením licence sama schvaluje a jejich dodržování také kontroluje. Je proto zcela legitimní požadavek městského soudu, aby Rada provedla srovnání zastoupení i menších hudebních žánrů, lze-li podrobnější programovou skladbu dovodit z licenčních podmínek nebo ze zjištění učiněných při kontrole jejich dodržování.

Z uvedeného je zřejmé, že městský soud nepochybil, když shledal žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným za situace, kdy z něj nevyplývá, že by Rada při hodnocení kritéria dle ust. § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání vzala v úvahu vysílání menších hudebních žánrů ze strany žalobkyně, zastoupení původních pořadů, etnické hudby, včetně hudby romské, křesťanské a gospelové hudby a případně i moravských a jihočeských písní. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109 (shodně rozsudek ze dne 24. 6. 2010, č j. 9 As 66/2009 - 46), „[f]*unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost*. [...] [V] *odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené).*“ Na tom nemění nic ani skutečnost, že ust. § 18 odst. 3 zákona o vysílání bylo novelizováno a bylo z něj vypuštěno slovo „podrobné“, jak namítá Rada. Rozhodnutí o žádosti podle ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání musí v každém případě splňovat obecné požadavky na odůvodněních správních rozhodnutí, jak je artikulovala výše citovaná judikatura. Žalobou napadené rozhodnutí tyto požadavky nesplňuje, když jeho odůvodnění není dostatečné a neumožňuje přezkoumání závěru, který Rada v tomto rozhodnutí učinila.

Nejvyšší správní soud pro upřesnění podotýká, že nutnost zohlednit také menší hudební žánry neznamená povinnost Rady zjistit přesné procentuální zastoupení všech možných hudebních žánrů a subžánrů ve vysílání jednotlivých stanic, jak je Radou dovozováno z napadeného rozsudku. Pokud by měl městský soud skutečně v úmyslu takový závěr vyslovit, jednalo by se o závěr nesprávný, neboť by kladl na Radu těžko splnitelné požadavky. Tato drobná pochybnost ovšem nic nemění na tom, že závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, jakož i důvody, které jej k tomuto závěru vedly, jsou správné.

Není důvodnou ani námitka Rady, že desátý senát městského soudu ve věci pod sp. zn. 10 Ca 225/2009 nepožadoval takové odůvodnění, jako nyní pátý senát, a rozhodování obou senátů je tudíž nesrovnatelné. Rozhodnutí soudu je výsledkem nezávislého soudního rozhodování v konkrétní věci s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu. Nelze proto požadovat, aby soudy vždy rozhodovaly stejně, byť v odlišných kauzách (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS 647/10, dostupné na http://nalus.usoud.cz). Neobstojí proto ani další, tentokrát zcela obecné, tvrzení Rady, že odůvodňování rozhodnutí o změně souboru technických parametrů a územního rozsahu vysílání provádí standardně, a to způsobem, který byl opakovaně potvrzen rozsudky městského soudu i Nejvyššího správního soudu.

Pokud pak jde o kasační námitku Rady, že tvrzený přínos pro vyšší věkovou skupinu posluchačů je nepravdivý, tato námitka se zcela míjí s důvody, pro které rozhodl městský soud. Ten totiž Radě ve vztahu k hodnocení věkového zaměření vysílání vytkl pouze to, že toto věkové zaměření měla porovnat s věkovým zaměřením jiných rozhlasových stanic vysílajících v regionu. Za popsané situace nemůže být uvedená námitka důvodná (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87, dostupný na www.nssoud.cz).

Kasační stížnost je tedy ve všech bodech nedůvodná, a Nejvyšší správní soud ji proto zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že v situaci, kdy měla Rada sama za to, že daný kmitočet není způsobilý být předmětem řízení o žádosti podle ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, nemusela vůbec přistupovat k hodnocení kritérií dle ust. § 17 odst. 1 zákona o vysílání. Žalobkyni je však nutno dát za pravdu, že nové tvrzení Rady, že byla připravena na daný kmitočet vyhlásit licenční řízení, nemůže mít vliv na nyní probíhající soudní řízení a dodatečně ospravedlňovat žalobou napadené rozhodnutí. Rada měla veškeré důvody, které ji k vydání tohoto rozhodnutí vedly, uvést již v odůvodnění. V řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí, ani v řízení o kasační stížnosti již není možné toto rozhodnutí doplňovat o další důvody (srov. obdobně např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, nebo ze dne 8. 9. 2010, č. j. 9 Afs 57/2010 - 139, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Jelikož však bylo žalobou napadené rozhodnutí zrušeno, bude Rada v novém řízení oprávněna přistoupit k rozhodnutí na základě odlišných důvodů, než které ji vedly k původnímu rozhodnutí. Jak přitom Nejvyšší správní soud uvedl již ve svém rozsudku ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 48/2010 - 87 (dostupný na www.nssoud.cz), Rada měla za daných okolností žádost žalobkyně primárně vyhodnotit podle jejího obsahu jako podnět k zahájení licenčního řízení. Následně měla o této skutečnosti informovat žalobkyni a poučit ji v souladu s ust. § 4 odst. 2 a § 37 odst. 1 a 3 správního řádu o tom, že daný kmitočet není způsobilým předmětem řízení o žádosti podle ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, a je proto nutno její žádost vyhodnotit jako podnět k zahájení licenčního řízení. Pouze v případě, že by žalobkyně, řádně poučena, přesto trvala na tom, že žádá o souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci, přistoupila by Rada k rozhodnutí o takové žádosti. Dostatečným důvodem pro neudělení souhlasu s požadovanou změnou by přitom byla již samotná skutečnost, že daný kmitočet není způsobilým předmětem řízení, neboť o jeho přidělení musí být vypsáno licenční řízení. Podle ust. § 21 odst. 3 věty třetí a čtvrté zákona o vysílání „*Rada souhlas neudělí pouze tehdy, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Důvody neudělení souhlasu musí být shodné s kritérii uvedenými v § 6 odst. 1 písm. e).*“ Ust. § 6 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání přitom hovoří pouze obecně o kritériích, na základě kterých byly uděleny licence a zamítnuty ostatní žádosti, a neodkazuje tedy pouze na kritéria dle ust. § 17 zákona o vysílání, nýbrž také na jiné skutečnosti, které by mohly být uvedeny při veřejném slyšení a vedly by k neudělení licence. Důvodem pro neudělení souhlasu je proto také skutečnost, že jeho udělením by došlo k obcházení zákona a porušení zákazu podstatných změn parametrů licence (srov. Chaloupková, H.; Holý, P. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související.* Komentář. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 122; z judikatury pak srov. zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 As 50/2009 - 76, ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 134, ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 48/2010 - 87, a ze dne 23. 3. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že Rada neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně zastoupená na základě plné moci advokátem měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení advokátem. Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) v hodnotě 2100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] (dále jen: „advokátní tarif“)] a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů a která činí 480 Kč. Jelikož má žalobkyně právo na náhradu těchto nákladů proti Radě, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je Rada povinna nahradit žalobkyni k rukám jejího advokáta náhradu nákladů řízení ve výši 2880 Kč.

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

V Brně dne 29. června 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu