

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **LONDA spol. s r. o.**, se sídlem Křemencova 4, 110 00 Praha 1 – Nové Město, zastoupená JUDr. Tomášem Jindrou, advokátem se sídlem U Prašné brány 3, 110 00 Praha 1, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, 120 00 Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 6. 2011, sp. zn./Ident.: 2011/439/STR/Rou, č. j. STR/2071/2011, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1. Route Radio s. r. o.**, se sídlem Stavební 992/1, 708 00 Ostrava – Poruba, **2. RADIO BONTON a. s.**, se sídlem Wenzigova 4/1872, 120 00 Praha 2, zastoupená JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem se sídlem Botičská 1936/4, 128 00 Praha 2, **3. RADIO STATION BRNO, spol. s r. o.**, se sídlem Štefánikova 38a, 612 00 Brno, **4. NONSTOP s. r. o.**, se sídlem M. Hübnerové 12, 621 00 Brno, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2011, č. j. 11 A 258/2011 - 65,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 5760 Kč k rukám JUDr. Tomáše Jindry, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 6. 2011, sp. zn./Ident.: 2011/439/STR/Rou, č. j. STR/2071/2011, udělila žalovaná podle § 21 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o vysílání“), souhlas společnosti Route Radio s. r. o. (osobě zúčastněné na řízení č. 1) se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím vysílačů programu Rádio Dálnice spočívající ve změně souboru technických parametrů licence a územního rozsahu vysílání, konkrétně v přidělení souborů technických parametrů Humpolec východ 91,7 MHz/50 W; Jiřice 91,7 MHz/50 W; Kařez silo 97,1 MHz/50 W a Králův Dvůr 99,6 MHz/50 W.

[2] Proti citovanému rozhodnutí žalované brojila žalobkyně dne 15. 8. 2011 žalobou podanou u Městského soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 1. 11. 2011, č. j. 11 A 258/2011 - 65, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Přisvědčil žalobkyni, že žalovaná nesprávně hodnotila bonitu přidělovaných kmitočtů, což mělo za následek nesprávný závěr o postupu jejich přidělování podle § 21 zákona o vysílání.

II. Kasační stížnost

[3] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítajíc, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[4] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že ve správním řízení opomenula při výpočtu pokrytí obyvatelstva signálem významnou množinu posluchačů, kteří se na daném území nacházejí přechodně, tj. účastníků automobilového provozu. Tento požadavek soudu je irelevantní a nemá žádnou oporu v zákoně. Způsob výpočtu pokrytí obyvatel signálem je jasně upraven v zákoně o vysílání a ve vyhlášce č. 22/2011 Sb., o způsobu stanovení pokrytí signálem zemského rozhlasového vysílání šířeného ve vybraných kmitočtových pásmech. Do obyvatel pokrytých rozhlasovým signálem se v souladu s citovanými předpisy započítávají vždy jen trvale usazení obyvatelé, nikoliv osoby tranzitující.

[5] Pokrytí obyvatel signálem se podle zákona o vysílání počítá na základě údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu podle zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě. Další úpravu pak obsahuje např. § 4 a 7 vyhlášky č. 22/2011 Sb. Do pokrytí lze započítat pouze příjem na pevnou přijímací anténu ve výšce 10 m nad terénem. Je tak zřejmé, že v tomto smyslu nelze započítat přijímací anténu motorového vozidla nebo přijímače v mobilním telefonu a obdobném zařízení. Stěžovatelka tak není oprávněna zohlednit tranzitující obyvatele ani v rámci dalších kritérií, které jsou při určování bonity kmitočtu hodnoceny, neboť takový postup by byl v rozporu se stávající judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[6] Dále stěžovatelka zdůraznila, že požadavek na zjišťování počtu automobilů (a tím spíše osob) pohybujících se po silnicích a dálnicích v určitou dobu nebo v určitém časovém horizontu je zjevně neproveditelný; městský soud tak na stěžovatelku svým rozhodnutím klade nereálné nároky. Požadavek na zohlednění obyvatel pohybujících se po dálnici při posuzování bonity kmitočtu je tedy jednak fakticky neproveditelný a jednak *contra legem*, tj. v přímém rozporu s platnou právní úpravou i metodikami výpočtu vycházejícími z mezinárodní dohody International Telecommunication Union (ITU).

[7] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem městského soudu, že bonita nemá být posuzována jednotlivě pro každý vysílač, ale v jejich souhrnu. Z logiky věci totiž není možné posuzovat bonitu kmitočtů v jejich souhrnu. Bonita kmitočtů vypovídá o tom, zda je právě jeden vysílač s ohledem na pokrytí obyvatelstva signálem schopen být samostatně ekonomicky životaschopný, tedy dosáhnout kladného hospodářského výsledku; v případě posuzování bonity vysílačů v souhrnu by takováto vypovídací hodnota byla zcela nulová. Náklady na vysílání tvoří opozitum k příjmům z reklamy a teprve při srovnání nákladů a výnosů lze posoudit, zda vysílání na daném kmitočtu je bonitní či nikoliv.

[8] Ani z procesních důvodů nelze respektovat závěr městského soudu o nutnosti hodnocení bonity kmitočtů v jejich souhrnu. S ohledem na dispoziční zásadu není možné přimět žadatele o přidělení vysílací frekvence, aby podával své k Radě pro rozhlasové a televizní vysílání najednou. Obdobný problém nastává též ve fázi řízení, kdy stěžovatelka zasílá žádost o stanovení diagramu využití radiových kmitočtů pro možné vysílače na Český telekomunikační úřad. Ten nemá zákonnou povinnost zaslat Radě požadované diagramy společně. Při vyčkávání na výpočet souhrnné bonity by tak stěžovatelka lehko mohla překročit zákonnou šedesátidenní lhůtu pro rozhodnutí ve věci a kmitočty by žadateli byly přiděleny na základě pozitivní fikce. Městský soud v napadeném rozsudku rovněž nekonkretizoval, jaký souhrn kmitočtů měl na mysli, tj. nekonkretizoval časový horizont, v jehož rámci měla být posuzována bonita kmitočtů v jejich souhrnu. Uvedený požadavek je tedy neproveditelný.

[9] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem městského soudu, že údaje nacházející se v příloze zachytitelnosti rozhlasových programů mohou být neúplné, neboť v nich chybí programové prvky dopravního zpravodajství a specializovaný pořad pro motoristy Auto Impuls. Ve zmíněné tabulce jsou uvedeny veškeré programové prvky, nikoliv však jednotlivé pořady. Podle licenčních podmínek je navíc program Auto Impuls vysílán každý den v délce 54 minut, přičemž z toho času zabírají dopravní informace jen cca 6 minut. Jako programový prvek zabývající se dopravním zpravodajstvím tak lze tento pořad považovat jen stěží. Nadto Český rozhlas, coby provozovatel vysílání ze zákona, nemá závazně stanovené licenční podmínky. Žalobkyně tak srovnává nesouměřitelná kritéria. Tím, že městský soud v napadeném rozsudku dospěl k jinému vyhodnocení přínosu programové skladby než Rada, aniž by sám ve věci prováděl dokazování, překročil přípustnou mez svého vlastního uvážení.

[10] Zcela irelevantní je dále podle stěžovatelky žalobní tvrzení, že přidělením dokrývacích kmitočtů došlo k nepřípustné změně licence provozovatele Route Radio s. r.

o., neboť původní licence byla udělena jako licence k místnímu vysílání, tedy s pokrytím maximálně 1 % obyvatel České republiky; přidělením dalších kmitočtů byl tento počet překročen. Městský soud při hodnocení popsané žalobní námitky postupoval podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání, nicméně pominul § 16 odst. 2 a § 17 písm. c), e) a g) zákona o vysílání, podle nichž pojmy místního, regionálního a celoplošného vysílání s programovou skladbou vůbec nesouvisejí a nemohou být proto hodnoceny při posuzování podstatných změn licence podle § 21 odst. 3 zákona.

[11] Stěžovatelka se rovněž neztotožňuje se závěrem městského soudu, že o přidělení nových frekvencí, nacházejících se zcela mimo územní rozsah stávajícího vysílání, nelze žádat prostřednictvím řízení o změně některých skutečností a změně licenčních podmínek, protože by to *de facto* znamenalo obcházení ustanovení zákona o licenčním řízení. Stěžovatelka není oprávněna žádosti o změnu licenčních podmínek nevyhovět s ohledem na § 21 odst. 3 zákona. Přidělení dalších technických prostředků v rámci signálem pokrytého území je upraveno v § 17 odst. 7 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, a to v rámci odlišného typu řízení vedeného u Českého telekomunikačního úřadu. Řízení o změně licence spočívající v přidělení dalších kmitočtů podle zákona o vysílání tedy upravuje jinde nekodifikované rozšíření vysílání i pro další území.

[12] Podle stěžovatelky je dále chybný názor městského soudu, že na základě řízení podle § 21 odst. 3 zákona nelze přidělit území větší, než představuje základní technický prostředek. Stěžovatelka se domnívá, že je výhradně na jejím posouzení, zda se jedná o změnu v intencích udělené licence. Pojmy dokrývací kmitočet či intence licence jsou pojmy neupravené v zákoně, které do praxe vnesla judikatura správních soudů, aniž by je blíže vysvětlila. Stěžovatelka tedy ve správním řízení v souladu s § 21 odst. 3 zákona posuzovala, zda došlo k faktické změně základní programové specifikace.

[13] V tomto ohledu stěžovatelka upozornila, že v rámci řízení o změně některých skutečností a změně licenčních podmínek bylo žalobkyni přiděleno několik dokrývacích kmitočtů pro program Radio Impuls. Stejně bylo posupováno i v řízení o žádostech osob zúčastněných na řízení, kdy dokrývací kmitočty byly přiděleny společnosti RADIO BONTON, a. s. pro program Radio Bonton nebo společnosti RADIO STATION BRNO, s. r. o. pro program KISS HÁDY.

[14] Závěrem stěžovatelka označila za nepřípustně formalistický závěr městského soudu, že žádná ze změn licenčních podmínek žalobkyně nemůže být platná, neboť zákon o vysílání pojem dokrývací kmitočet vůbec nezná. Uvedený pojem se objevil poprvé v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 8 As 61/2005, nebo ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 7 As 61/2009) a městskému soudu by tato skutečnost měla být bezpochyby známa.

[15] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] V doplnění kasační stížnosti ze dne 7. 2. 2012 stěžovatelka dodala, že městský soud mylně interpretuje pojem bonity kmitočtu. Bonita kmitočtu představuje zvláštní ekonomickou hodnotu licence, kterou lze vyjádřit jako funkci reklamní výkonnosti, která

na jedné straně operuje s náklady na reklamu a na straně druhé s poslechovostí. Ta se podle specializovaného výzkumu Radioprojekt počítá podle trvale usazeného obyvatelstva. Podle podkladů pro seminář Efektivita rozhlasové reklamy konaného dne 5. 5 2008 pouze 8,4 % posluchačů naladí některý z rádiových programů při cestování automobilem. Realizace požadavku na započtení všech automobilů by tak vedla k závěrům, které nereflektují skutečnou situaci.

[17] Účelovost tvrzení žalobkyně o bonitě jednotlivých kmitočtů dokládá podle stěžovatelky skutečnost, že žalobkyně požádala o odklad termínu zahájení vysílání na kmitočtech Ostředek 106,8 MHz/25 W, Psáře EXIT 90,1 MHz/50 W a Psáře EXIT 107,9 MHz/25 W, které jí byly přiděleny v rámci řízení o změně skutečností uvedených v žádosti o licenci. Důvodem žádosti o odklad byly objektivní technické překážky, které znemožňují zahájení vysílání na zmíněných kmitočtech. Pokud je tedy zahájení vysílání na malovýkonných souborech technických parametrů pokrývajících dálnici D1 v zákonném termínu problematické i pro tak zkušeného provozovatele jako je žalobkyně, tím spíše by bylo problematické pro zcela nového provozovatele. Proto podle stěžovatelky nelze v žádném případě považovat kmitočty za dostatečně bonitní pro vyhlášení licenčního řízení.

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[18] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve zdůraznila, že napadený rozsudek je pouze jedním ze tří, které byly ve věci změny licenčních podmínek provozovatele Route Radio s. r. o. vydány. V řízení o kasační stížnosti by tak měla být zohledněno rozhodování soudu ve všech zmiňovaných věcech.

[19] Námitky stěžovatelky směřující do způsobu výpočtu pokrytí obyvatelstva signálem jsou podle žalobkyně nepřípadné. V dané věci se městský soud v rozsudku zabýval především posouzením bonity kmitočtu, nikoliv metodikou pokrytí území signálem rozhlasového vysílání. Tato problematika spolu sice souvisí, nicméně nepřekrývá se.

[20] Bonita kmitočtů podle žalobkyně nemůže být dána pouze počtem trvale usazených obyvatel na území pokrytém signálem, ale vyjadřuje atraktivitu a životaschopnost tohoto vzácného statku ať již jednotlivě nebo v souhrnu s jinými kmitočty. Pokud by platil výklad zaujatý stěžovatelkou, nepochybně by zákonodárce stanovil minimální počet obyvatel, při jehož dosažení je kmitočet považován za dostatečně bonitní pro samostatné licenční řízení; tak tomu však není.

[21] Kmitočty přidělené společnosti Route Radio s. r o. v napadeném rozhodnutí vykazují velmi různý stupeň pokrytí trvale usazených obyvatel signálem (od 1000 do 30 000 obyvatel), přičemž žádný z nich stěžovatelka za dostatečně bonitní nepovažovala, navzdory tomu, že v jiných případech na srovnatelné kmitočty vypsala licenční řízení. Tato skutečnost odporuje zásadě předvídatelnosti správních rozhodnutí. Dovedeno *ad absurdum*, za nebonitní by mohl být považován kmitočet pokrývající území, na němž se nachází výstavní areál nebo frekventované letiště, jelikož tam nejsou žádní trvale usazení

obyvatelé. Takové území však může vykazovat vysoký počet přechodně skutečných posluchačů a může být bonitní.

[22] Žalobkyně se neztotožňuje ani s názorem stěžovatelky, že bonitu kmitočtů nelze posuzovat v jejich souhrnu. Pokud by tomu tak bylo, nevypisovala by stěžovatelka licenční řízení na kmitočtovou síť, jak v poslední době činila. Lze však souhlasit s Radou, že náklady na zprovoznění a provoz 35 vysílačů jsou značně vysoké. Přesto však stěžovatelka všechny tyto kmitočty mimo licenční řízení žadatelce přidělila, aniž by si důkladně pověřila její ekonomickou připravenost na provozování tak vysokého počtu dodatečných kmitočtů.

[23] Podle žalobkyně nelze přijmout ani argument stěžovatelky, že žadatele o přidělení vysílací frekvence není možné přimět k tomu, aby podával žádosti najednou. V předmětném případě měla Rada v okamžiku rozhodování o všech kmitočtech přidělených mimo licenční řízení společnosti Route Radio s. r. o. tyto kmitočty plně k dispozici a zkoordinovány Českým telekomunikačním úřadem. Žádná procesní překážka jí tedy nebránila v přidělení všech kmitočtů jediným rozhodnutím, v některých případech na jednom zasedání. Argumentace o možném nedodržení zákonné šedesátidenní lhůty je proto zavádějící.

[24] Co se týče odůvodnění městského soudu ve vztahu k neúplnosti údajů v příloze rozhodnutí týkající se zachytitelnosti programů na územích pokrytých kmitočty, nelze konstatovat, že soud překročil přípustnou mez vlastního uvážení. Městský soud pouze konstatoval, že závěr žalované je v tomto ohledu v rozporu se skutečností, na což má soud při přezkumu správních rozhodnutí plné právo. Přisvědčil žalobkyni, že stěžovatelka v rozhodnutí neúplně vylíčila či opomenula výseč programové charakteristiky některých jiných provozovatelů rozhlasového vysílání.

[25] Žalobkyně nesouhlasí ani s interpretací § 16 odst. 2 zákona o vysílání provedenou stěžovatelkou, podle níž je veřejné slyšení určeno pouze k projednání programové skladby. Na veřejném slyšení se kromě programové skladby projednávají i licenční podmínky, jejichž součástí je také vymezení územního rozsahu vysílání. Není správné ani tvrzní, že pojmy místního, regionálního či celoplošného vysílání s programovou skladbou nesouvisí. Z úřední činnosti by stěžovatelce mělo být známo, že programová charakteristika a skladba se u místního či regionálního vysílání vytváří odlišně, než u vysílání celoplošného. Nadto licenční řízení, v němž byl společnosti Route Radio s. r. o. přidělen základní technický prostředek Jihlava – Rudný, bylo podle žalobkyně vyhlášeno jako licenční řízení k místnímu vysílání. Transformace místního vysílání do regionálního mimo licenční řízení v sobě musí nutně nést popření původního projektu.

[26] Jako zarážející označila žalobkyně rezignaci stěžovatelky na plnění jejích zákonných povinností vyplývajících z § 21 odst. 3 zákona o vysílání. Při udělování souhlasu se změnou licenčních podmínek, která by měla být výjimečnou záležitostí, je Rada povinna zkoumat, zda je změna v intencích původní licence. Je nezákonné tvrdit, že Rada žádosti Route Radio s. r. o. o přidělení dalších kmitočtů stěžovatelka nemohla nevyhovět, neboť právě ona je správním orgánem, který by měl na zákonnost hospodaření s rozhlasovými kmitočty dohlížet. Přidělení téměř čtyřiceti kmitočtů mimo licenční řízení

k jedinému základnímu technickému prostředku v žádném případě nemůže být chápáno jako změna v intencích původní licence.

[27] Poukazuje-li stěžovatelka v kasační stížnosti na skutečnost, že také žalobkyni byly v rámci řízení o změně licenčních podmínek přiděleny dokrývací kmitočty, je třeba zdůraznit, že program Radio Impuls provozovaný žalobkyní je vysílán jako celoplošný, tudíž přidělení dalších technických prostředků nemůže být v rozporu s původními licenčními podmínkami, na rozdíl od nyní projednávané věci.

[28] Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou.

[29] V doplnění vyjádření ze dne 5. 3. 2012 žalobkyně vyčíslila náklady řízení a dodala, že se plně ztotožňuje s argumentací městského soudu, že argumentace stěžovatelky týkající se posuzování bonity kmitočtů je nepřezkoumatelná a vnitřně rozporná. Stěžovatelka sice v rozhodnutí tvrdí, že přidělené kmitočty nejsou z důvodu nízkého pokrytí trvale usazených obyvatel signálem dostatečně bonitní, nicméně neuvádí, jaký počet obyvatel by již bylo možné považovat za bonitní; tato skutečnost je v rozporu se zásadou předvídatelnosti. Správný je rovněž závěr městského soudu zaujatý v jiné věci téže žalobkyně (sp. zn. 9 A 250/2011), že pokud je dostatečně bonitní jediný kmitočet pro místní vysílání přidělený společnosti Route Radio s. r. o., tím spíše musí být dostatečně bonitní kmitočtová síť tvořená následně přidělenými kmitočty.

[30] Pokud stěžovatelka uvedla, že pouze 8,4 % cestujících v automobilech naladí během cesty některý z radiových programů, nesvědčí tato skutečnost podle žalobkyně o tom, že by mohla být při posuzování bonity pominuta významná množina potenciálních posluchačů účastnících se provozu na dálnici či rychlostní komunikaci. To platí tím spíše, pokud byly přidělené kmitočty zkoordinovány právě pro tento specifický účel.

[31] Závěrem žalobkyně dodala, že o odklad vysílání na kmitočtech Ostředek a Psáře EXIT požádala z důvodu nepříznivých klimatických podmínek, nikoli z důvodu jejich nízké bonity. V současné době již na uvedených kmitočtech vysílá. Zdůraznila rovněž, že bonitu kmitočtů podle jejího názoru je nutné posuzovat v jejich souhrnu, nikoliv ji uměle snižovat účelovým rozdělováním.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není na místě kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[33] Kasační stížnost není důvodná.

[34] Nejprve Nejvyšší správní soud hodnotil námitku nesprávného posouzení bonity kmitočtů městským soudem, včetně problematiky hodnocení bonity kmitočtů v rámci kmitočtové sítě [ad IV. A); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Dále posuzoval námitku chybné interpretace postupu podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání a posouzení přípustnosti změny licence v projednávaném případě [ad IV. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Poté se zabýval námitkou nesprávného vyhodnocení skutkového stavu městským soudem při hodnocení úplnosti zachytitelnosti rozhlasových programů [ad IV. C); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s].

IV. A) Posuzování bonity kmitočtů

[35] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že městský soud nesprávně interpretoval otázku bonity přidělených kmitočtů, a dodávala, že bonitu kmitočtů nelze hodnotit v rámci kmitočtové sítě. K tomu městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že nesprávný postup stěžovatelky při hodnocení bonity přidělovaných kmitočtů způsobil nesprávný právní závěr o způsobu jejich předělení prostřednictvím řízení o změně licence podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání. Podle městského soudu měla být bonita kmitočtů hodnocena jednotlivě i v jejich souvislosti a kromě programové skladby žadatelky měla být především zohledněna významná množina posluchačů, kteří se přechodně nacházejí na území pokrytém přidělenými kmitočty.

[36] V obecné rovině je nutné poznamenat, jak ostatně učinil i městský soud, 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 50/2009 - 76, publikovaný pod č. 2305/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz). V posuzované věci je mezi žalobkyní a stěžovatelkou veden spor o to, zda na základě žádosti společnosti Route Radio s. r. o. o přidělení volných kmitočtů mělo být vyhlášeno licenční řízení podle § 12 a násl. zákona o vysílání, nebo zda bylo možné požadované kmitočty přidělit žadatelce v rámci řízení o změně některých skutečností podle § 21 zákona.

[37] Z ustanovení § 21 odst. 1 zákona o vysílání vyplývá, že *provozovatel vysílání s licencí je povinen předem požádat Radu o písemný souhlas se změnou těchto skutečností uvedených v žádosti o licenci: a) označení názvu programu, b) změna časového rozsahu vysílání nebo územního rozsahu vysílání podle § 2 odst. 1 písm. y), c) změna územního rozsahu vysílání u kabelových systémů, d) změna licenčních podmínek, e) změna výše základního kapitálu, způsobu rozdělení hlasovacích práv, vkladu jednotlivých společníků (včetně obsahové specifikace a finančního ohodnocení nepeněžitých vkladů) nebo členů a výše jejich obchodních podílů, společenské nebo zakladatelské smlouvy, stanov a seznamu společníků nebo akcionářů.*

[38] Třetí odstavec § 21 zákona o vysílání stanoví, 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. Rada je povinna své rozhodnutí odůvodnit, pokud se jedná o řízení s více účastníky. Pokud Rada ve stanovené lhůtě nerozhodne a nejedná se o řízení s více účastníky, 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 takovém případě Rada v usnesení o přerušení řízení uvede, z jakého důvodu řízení přerušuje; po dobu přerušení řízení lhůty neběží.

[39] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (stěžovatelka) 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. Podobné rozhodování musí splňovat základní požadavky správního rozhodování, tj. musí být v obdobných případech obdobné, resp. musí probíhat na základě transparentních a objektivních kritérií. Rozhodné může být i posouzení, zda jsou taková kritéria vhodně nastavena, tedy zda např. nehodnotí bonitu určitého prostředku příliš striktně, nebo naopak benevolentně*“ (srov. rozsudek ze dne 30. 11. 2006, č. j. 8 As 61/2005 - 91, publikovaný pod č. 1100/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

[40] Ze správního spisu vyplynulo, že společnost Route Radio s. r. o. požádala dne 2. 5. 2011 o změnu souboru technických parametrů a územního rozsahu vysílání programu Rádio Dálnice, a to přidělením souboru technických parametrů zkoordinovaných Českým telekomunikačním úřadem na stanovištích Humpolec východ, Jiřice, Kařez silo a Králův Dvůr. V příloze k žádosti žadatelka na straně 12 uvedla: *„Plně si uvědomujeme, že vytvořit v současné době konkurenceschopné dobré rádio není jednoduché. Zároveň z vlastní, více než jedenáctileté zkušenosti víme, že rozhlasové vysílání a provozování komerční rozhlasové stanice v hospodářsky rozvinuté lokalitě může být zisková činnost. ČR, potažmo dálniční síť, kde se pohybuje značné množství mobilních posluchačů, je trhem, který Radiu Dálnice umožňuje naplnit plánovaný rozvoj a realizovat roční obraty a příjmy dle plánu.“* Dále je ve spisovém materiálu založen přípis Českého telekomunikačního úřadu ze dne 19. 3. 2009, v němž Úřad Radě oznámil, že požadované kmitočty určené pro pokrytí dálnic České republiky (mezi nimiž byly i kmitočty požadované žadatelkou) byly zkoordinovány.

[41] Žalobou napadeným rozhodnutím stěžovatelka dne 14. 6. 2011 v souladu s § 21 odst. 3 zákona o vysílání udělila souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci spočívající v přidělení požadovaných kmitočtů. Dospěla k závěru, že požadovaný soubor technických parametrů je nedostatečně bonitní na to, aby mohl být předmětem licenčního řízení, a konstatovala, že uvedenou změnu lze vyhodnotit jako změnu v intencích původně udělené licence. Podle stěžovatelky lze jako bonitní vyhodnotit takový soubor technických parametrů, který by umožňoval provozovat rozhlasové vysílání beze ztráty zcela novému provozovateli rozhlasového vysílání. Při posuzování bonity vychází Rada zejména z počtu posluchačů, kteří mohou vysílání programu z daného vysílače zachytit v odpovídající kvalitě. Jako vedlejší parametr je pak hodnocen počet programů zachytitelných v odpovídající technické kvalitě na daném území nebo skutečnost, zda na daném území bylo již dříve vyhlášeno licenční řízení z podnětu žadatele, resp. počet žadatelů v daném řízení. Podle stěžovatelky však v hodnocení nebylo možné

zohlednit otázku skutečných posluchačů, neboť v případě nového provozovatele rozhlasového vysílání neexistují žádné průzkumy o poslechovosti programu mezi posluchači a použití takového kritéria by proto bylo diskriminační. Rada v rozhodnutí vycházela dále z názoru Asociace soukromých provozovatelů rozhlasového vysílání a z vyjádření Českého telekomunikačního úřadu k otázce bonity předmětných kmitočtů; tato vyjádření však nejsou součástí správního spisu, proto k nim Nejvyšší správní soud nemohl přihlédnout.

[42] Specifikem projednávaného případu je, že zákon o vysílání obsahuje řadu mezer. *Explicite* nestanoví, jaké skutečnosti má Rada pro rozhlasové a televizní vysílání hodnotit při posuzování bonity kmitočtu v řízení podle § 21 odst. 3 zákona, nicméně požadavek na hodnocení bonity kmitočtů v rámci řízení o změně skutečností byl dovozen judikaturou správních soudů (srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 61/2005 - 91). Při absenci výslovné zákonné úpravy je tak nutno vycházet z judikatury a základních zásad vlastních řízení před Radou pro rozhlasové a televizní vysílání.

[43] Z § 66 zákona o vysílání vyplývá, že *nestanoví-li zákon jinak, postupuje se v řízení podle správního řádu*. Správní řízení je ovládáno zásadou vyšetřovací, z čehož vyplývá, že *správní orgán odpovídá za řádné zjištění skutkového stavu a je povinen zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti* (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů), resp. že je povinen *zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu* (§ 50 odst. 3 správního řádu). V těchto intencích je stěžovatelka povinna postupovat při hodnocení bonity kmitočtu (souboru technických parametrů), neboť právě závěr o dostatečné či nedostatečné bonitě předurčuje typ řízení, v jehož rámci bude žadateli takový kmitočet přidělen (v rámci licenčního řízení nebo v rámci řízení o změně některých skutečností podle § 21 zákona; blíže srov. bod [39] shora). Na typu řízení pak závisí zejména okruh jeho účastníků a způsob uplatňování jejich práv.

[44] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s obecným závěrem žalované, přijímaným i žalobkyní, že jako bonitní lze vyhodnotit takový soubor technických parametrů (kmitočet), který by umožňoval provozovat rozhlasové vysílání beze ztráty zcela novému provozovateli rozhlasového vysílání. Příjmy provozovatele soukromého rozhlasového vysílání představují především příjmy z odvysílaných obchodních sdělení (zejména reklamy, ale i sponzorských vzkazů, resp. teleshoppingu). Cena těchto obchodních sdělení je pak přímo úměrná počtu posluchačů takového rozhlasového programu.

[45] Je-li bonita kmitočtu závislá zejména na počtu posluchačů rozhlasového programu, lze jako zásadní parametr pro její určení použít počet trvale usazených posluchačů, kteří mohou vysílání programu z daného vysílače zachytit, vypočítaný podle vyhlášky č. 22/2011 Sb. Jak správně poznamenává stěžovatelka, následně je Rada povinna v odůvodněné svého rozhodnutí zhodnotit, jaký počet trvale usazených obyvatel (bez přistoupení dalších významných skutečností) postačuje pro učinění závěru o dostatečné bonitě kmitočtu. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání je ovšem dále povinna posoudit s ohledem na zásadu materiální pravdy konkrétní okolnosti daného skutkového případu a vzít v úvahu i potenciální trvale neusazené posluchače, zejména tehdy, vyplývá-li ze samotné žádosti o přidělení nových kmitočtů, že žadatel v budoucnu počítá se značným množstvím mobilních posluchačů, neboť žádá o přidělení kmitočtů podél dálniční sítě.

[46] Podle Nejvyššího správního soudu tedy nemůže obstát tvrzení stěžovatelky, že při posuzování bonity kmitočtů nelze zohlednit otázku skutečných posluchačů, neboť neexistují průzkumy o poslechovosti v budoucnu uvedeného programu; při udělování kmitočtů je nezbytné kromě trvale usazených posluchačů zohlednit také posluchače v dané oblasti tranzitující či přechodně se vyskytující, zejména tehdy, je-li programová skladba vysílání zaměřena zejména na tuto cílovou skupinu posluchačů. Jak již bylo shora zmíněno, za řádné a úplné zjištění skutkového stavu věci odpovídá stěžovatelka a ona, jakožto správní orgán, který řízení vede, je povinna zjistit skutečnosti a provést důkazy, potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu věci. Pokud stěžovatelka nedisponuje průzkumy o možné poslechovosti připravovaného vysílání, může požádat žadatele o doložení takových informací, či si je může obstarat jiným způsobem, např. na základě vlastní rešerše či dotazem na kompetentní správní orgán. Nelze však podpořit závěr, že nemá-li správní orgán takový údaj k dispozici, nelze danou skutečnost v řízení zohlednit. To platí tím spíše, že řízení před Radou pro rozhlasové a televizní vysílání je ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy a popsané údaje jsou nezbytné pro určení bonity požadovaných kmitočtů. Z průběhu soudního řízení nadto vyplývá, že žalobkyně v tomto ohledu poukazovala na výsledky celostátního sčítání dopravy uveřejněné na internetových stránkách http://scitani2010.rsd.cz, mapující intenzitu dopravy na dálnicích D1 a D5, které by správní orgán v řízení mohl nepochybně zohlednit (srov. č. l. 5 soudního spisu městského soudu sp. zn. 11 A 258/2011). Sama stěžovatelka pak v doplnění kasační stížnosti uváděla, že z podkladů pro seminář Efektivita rozhlasové reklamy konaného dne 5. 5. 2008 vyplývá, že pouze 8,4 % posluchačů naladí některý z rádiových programů při cestování automobilem. Je tedy zřejmé, že stěžovatelka určitými podklady pro možné zohlednění tranzitujících osob při hodnocení bonity kmitočtu disponuje, resp. že takové údaje jsou zjistitelné a dohledatelné.

[47] Závěr přijatý stěžovatelkou by totiž měl za následek, že bonita kmitočtů pro vysílač pokrývající určitý počet trvale usazených obyvatel by byla obdobná jak v oblasti bez jakékoli významné stavby dopravní infrastruktury, tak v oblasti hustého pokrytí pozemními komunikacemi, dálnicemi, v oblasti zastavěné letištní budovou apod. Je zřejmé, že atraktivita a lukrativnost kmitočtu v řídce zastavěné oblasti s dálniční sítí není srovnatelná jako bonita kmitočtu v oblasti bez tohoto typu staveb. Právě proto musí být veškerá specifika oblastí pokrytých signálem rozhlasového vysílání zohledněna stěžovatelkou při posuzování bonity souboru technických parametrů. V případě jakýchkoli pochybností o významnosti a ekonomické atraktivitě požadovaných kmitočtů je vhodné upřednostnit vypsání licenčního řízení, jehož se může účastnit širší počet uchazečů, nikoliv postupovat v rámci řízení o změně některých skutečností podle § 21 zákona o vysílání a omezit tak přístup k danému kmitočtu jiným podnikatelským subjektům, které by o něj také jinak projevily zájem ve veřejné soutěži.

[48] Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčil stěžovatelce, že požadavek městského soudu na zohlednění posluchačů, kteří se pohybují na dálnici, při posuzování bonity kmitočtů je nezákonný a v rozporu s platnou právní úpravou. Je třeba setrvat na názoru, že hlavním kritériem pro určení bonity je počet trvale usazených obyvatel v oblasti pokryté vysíláním, jež se vypočítá podle zákona o vysílání ve spojení s vyhláškou č. 22/2011 Sb. Správní orgán je nicméně dále povinen v souladu se zásadou materiální pravdy

(§ 3 správního řádu) zohlednit veškeré další okolnosti významné v konkrétním případě pro určení bonity kmitočtu, což v projednávané věci bude zajisté znamenat i zohlednění posluchačů pohybujících se po dálnici a jejich možného vlivu na bonitu kmitočtu. Tuto skupinu posluchačů nelze pominout tím spíše, je-li program žadatele Rádio Dálnice zaměřen především na poskytování dopravního zpravodajství motoristům pohybujícím se po českých dálnicích a významných dálničních přivaděčích a obchvatech. Navíc v situaci, kdy sama žadatelka v žádosti o změnu licenčních podmínek uvádí: *„Vzhledem k tomu, že je v dnešní době takřka každé vozidlo na našich silnicích vybaveno autorádiem, je rozhlasové vysílání, tedy rádio, tím ideálním prostředkem a komunikačním kanálem.“*

[49] Vycházela-li tedy žadatelka (Route Radio s. r. o.) z premisy, že na trh uvede nové rádio, které bude zaměřeno zejména na řidiče automobilů a jejich spolujezdce pohybující se po dálnicích a rychlostních silnicích, jimž budou poskytovány specializované dopravní informace, je nemyslitelné, aby tato značně rozsáhlá cílová skupina posluchačů nebyla vůbec zohledněna při posuzování bonity přidělovaných kmitočtů. Takový výklad zákona je značně účelový a v rozporu se základními zásadami ovládajícími správní řízení, tj. zejména v rozporu se zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy.

[50] Stěžovatelka se dále mýlí, argumentuje-li v kasační stížnosti, že závěr městského soudu o nutnosti zohlednění tranzitujících osob je v rozporu s judikaturou zdejšího soudu. Uvedené tvrzení stěžovatelka nepodpořila odkazem na konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, z níž by popsaný závěr vyplýval. Judikatura zdejšího soudu je konstantní v tom, že kritéria pro určení bonity musí být pevně stanovena a musí zaručit rovný a nediskriminační přístup při rozhodování Rady ke všem účastníkům řízení. Závěr o nutnosti řádného zjištění skutkového stavu věci a promítnutí veškerých specifik řízení do rozhodování Rady je plně v souladu s dosavadními závěry judikatury a vyplývá i ze základních zásad správního řízení.

[51] Nejvyšší správní soud nemohl zohlednit argumentaci stěžovatelky, že přístup zaujatý městským soudem je v rozporu s metodikami výpočtu vycházejícími z „mezinárodní dohody International Telecommunication Union“, neboť takto obecně formulované tvrzení nebylo možné chápat jako dostatečně individualizovanou kasační námitku (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publikované pod č. 2162/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Stěžovatelka nekonkretizovala, z jakých dokumentů Mezinárodní telekomunikační unie by rozpor se zaujatým výkladem městského soudu měl vyplývat. Zdejší soud nicméně pro větší přesvědčivost svého rozhodnutí doplňuje, že základní dokumenty Mezinárodní telekomunikační unie (její Ústava a Úmluva) dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce mezinárodních smluv, byť Poslanecká sněmovna i Senát již v roce 2011 udělili souhlas k jejich ratifikaci (blíže srov. sněmovní tisk 242, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz); ze zmíněných dokumentů však ani žádná konkrétní metodika výpočtu bonity kmitočtu nevyplývá.

[52] Shora zaujatý závěr zdejšího soudu souvisí i s další stížní námitkou, že Rada není oprávněna posuzovat bonitu kmitočtu v jejich souhrnu, tj. v rámci kmitočtové sítě. Podle Nejvyššího správního soudu je stěžovatelka s ohledem na výše zmiňované zásady správního řízení (zejména na zásadu materiální pravdy) povinna v rámci řízení o změně

některých skutečností podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání hodnotit bonitu přidělovaných kmitočtů jak jednotlivě, tak v jejich souhrnu, případně zohlednit i záměr žadatelky na pokrytí dálniční sítě České republiky (zejména dálnice D1) svým vysíláním vyplývající zejména z přílohy k žádosti o změnu souboru technických parametrů (blíže srov. část IV. B), zejména body [57] a [58]). Ani tato stížní námitka proto není důvodná.

IV. B) Přípustnost změny licence

[53] Stěžovatelka dále namítala chybnou interpretaci postupu podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání městským soudem, který dovodil, že pokud byla původní licence udělena pouze k místnímu vysílání, jednalo se o nepřípustnou změnu licence. Městský soud totiž v napadeném rozsudku konstatoval, že přidělení dokrývacích kmitočtů společnosti Route Radio s. r. o. bylo zcela v rozporu s § 2 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání, neboť přidělené kmitočty představovaly nikoliv dokrytí v rámci místního vysílání, ale jeho nepřípustné překročení a transformaci do vysílání regionálního. V konečném důsledku tak byla *de facto* udělena žadatelce licence mimo řádné licenční řízení.

[54] Podle § 2 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání se *pro účely tohoto zákona místním vysíláním rozumí vysílání rozhlasového nebo televizního programu určeného svým dosahem pro místně vymezenou oblast a pro tuto oblast vytvářeného; místně vymezená územní oblast nesmí zahrnovat více než 1 % obyvatel České republiky počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu*.

[55] Nejprve Nejvyšší správní soud hodnotil, zda v řízení podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání při hodnocení závažnosti změn licence lze zohlednit i územní rozsah původní licence. Z § 21 odst. 3 zákona vyplývá, že Rada souhlas se změnou licence neudělí, pokud by požadovaná změna licence vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Stěžovatelka se však domnívá, že v řízení o změně licence může být s ohledem na § 16 odst. 2 zákona o vysílání zohledněna pouze programová skladba; ostatní skutečnosti nemohou být při hodnocení zákazu podstatných změn původní licence zohledněny.

[56] Podle odborné literatury by změna licenčních podmínek měly být spíše mimořádnou záležitostí, neboť výraznější změny by mohly fakticky znamenat popření původního projektu. V rámci řízení podle § 21 zákona může Rada „*na žádost provozovatele rozhlasového vysílání na VKV udělit tzv. dokrývací kmitočet, který není s ohledem na bonitu kmitočtu, čili jeho uživatelskou hodnotu (počet obyvatel zásobených signálem, vliv rušících vysílačů) určen pro samostatnou licenci. Rada sama zváží, zda příslušný kmitočet je skutečně pouze dokrývacím kmitočtem, pro který není namístě vyhlásit licenční řízení. Rada v takovém případě posuzuje zejména, zda je účelné, smysluplné a technicky bezproblémové, aby na příslušném novém kmitočtu bylo provozováno nové samostatné vysílání. Posouzení této situace se děje ve volné úvaze Rady*“ (srov. Chaloupková, H., Holý, P. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 120 – 121). Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že „[n]*a 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*“ (srov. rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 134, www.nssoud.cz).

[57] Shora uvedenému názoru stěžovatelky Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť je v rozporu s citovanou konstantní judikaturou zdejšího soudu plně dopadající na řešení dané otázky (srov. shora citovaný rozsudek č. j. 7 As 61/2009 - 134), od níž se zdejší soud nemá důvodu jakkoliv odchylovat. Změna licence v rámci řízení podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání má být ojedinělou záležitostí, nemá vést k zásadním změnám udělené licence ani sloužit k obcházení řádného licenčního řízení. Lze se tedy ztotožnit se závěrem městského soudu, že v rámci řízení o změně licence je Rada povinna hodnotit nejen skutečnost, zda nedochází k výrazné změně ohledně programové skladby původně udělené licence (§ 16 odst. 2 zákona o vysílání), ale rovněž to, zda zásadním způsobem nebyl překročen územní rozsah vysílání vyplývající z původní licence. V rámci veřejného slyšení je Rado povinna hodnotit rovněž znění licenčních podmínek, jejichž součástí je nepochybně i vymezení územního rozsahu vysílání (§ 16 odst. 4 zákona). Je totiž nutné rozlišit, zda se jedná o pouhou změnu skutečností v rámci původní licence či o závažnější změnu, k jejímuž schválení by bylo nutné iniciovat nové licenční řízení ve formě veřejné soutěže o získání požadovaného kmitočtu.

[58] Podle zdejšího soudu tedy není sporu o tom, že v daném případě bylo vhodné při úvahách o použitelnosti postupu podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání zohlednit kromě bonity požadovaných kmitočtů i četnost žádostí o změnu licenčních podmínek podávaných žadatelkou, jakož i velký počet požadovaných dokrývacích kmitočtů. Územní rozsah licence by měl být zásadním způsobem rozšiřován typicky v rámci řádného licenčního řízení, nikoliv prostřednictvím žádostí o udělení dokrývacích kmitočtů prostřednictvím řízení o změně některých skutečností. Z popsaných skutkových okolností daného případu tedy vyplývalo, že cílem žadatelky bylo rozsáhlé zvýšení pokrytí území České republiky svým vysíláním, jež se však nemůže dít prostřednictvím řízení podle § 21 zákona o vysílání.

[59] Nejvyšší správní soud tak nemohl dát stěžovatelce za pravdu, že při posouzení, zda se jedná o změnu v intencích původní licence, je Rada povinna zohlednit výlučně programovou skladbu vysílání. Městský soud správně poznamenal, že kromě programové skladby jsou v rámci veřejného slyšení projednávány i licenční podmínky, v nichž je zahrnut i územní rozsah udělené licence (§ 16 odst. 4 zákona o vysílání). Ten by se v řízení podle § 21 odst. 3 zákona neměl neúměrně rozšiřovat.

[60] Nad rámec výše uvedeného zdejší soud dodává, že městský soud v napadeném rozsudku do určité míry pochybil, pokud bez dostatečných podkladů vycházel z premisy, že původní licence byla licencí pro místní vysílání. Tato skutečnost ze spisového materiálu nevyplývá, neboť původní licence udělená společnosti Route Radio s. r. o., sp. zn. 2008/934/zab, č. j. koz/516/09, není součástí předloženého spisového materiálu. V tomto ohledu je tedy nutné stěžovatelce přisvědčit. Popsané pochybení městského soudu však nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť městský soud svůj závěr o nemožnosti postupu podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání založil zejména na tom, že podle veškerých okolností projednávaného případu žadatelka svými četnými žádostmi o změnu licenčních podmínek sledovala nikoliv dokrytí v rámci omezeného místního vysílání, ale transformaci omezeného vysílání do vysílání regionálního, čímž v konečném důsledku došlo k udělení licence bez řádného licenčního řízení.

[61] Pro tento obecný závěr měl městský soud dostatečnou oporu v předloženém spisovém materiálu. Z něj totiž zřetelně vyplývalo, že společnost Route Radio s. r. o. žádala o změnu licence udělené dne 16. 12. 2008, sp. zn. 2008/934/zab, č. j. koz/516/07, na jejímž základě jí byl udělen základní soubor technických parametrů v lokalitě Jihlava-Pávov 99,4 MHz/0,8 kW. Ke dni rozhodování o udělení souhlasu se změnou licence v projednávaném případě byly žadatelce již uděleny další dokrývací kmitočty (celkem 16) v kraji Jihomoravském, Středočeském, Moravskoslezském, Jihočeském i kraji Vysočina; udělením předmětných dokrývacích kmitočtů v dalších krajích byl značně rozšířen původní územní rozsah vysílání, který byl určen pro oblast Jihlava-Pávov v kraji Vysočina (srov. strana 3 zprávy o zasedání Rady 11/poř. č. 47).

[62] Nejvyšší správní soud se dále ztotožnil se stěžovatelkou, že závěr městského soudu, že nelze přidělovat dokrývací kmitočty v rámci řízení o změně některých skutečností podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání, neboť zákon s takovým pojmem neoperuje, je příliš formalistický. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že řízení podle § 21 odst. 3 zákona má směřovat k dílčím změnám licence spočívajících např. v přidělení právě tzv. dokrývacích kmitočtů (srov. např. shora citovaný rozsudek č. j. 7 As 61/2009 - 134); Rada je tedy nepochybně povinna hodnotit, zda v rámci řízení podle § 21 odst. 3 žadatel usiluje o přidělení dokrývacích kmitočtů nebo zda usiluje o přidělení kmitočtů nad rámec dosavadních podmínek licence, pro něž by bylo nutné vypsat řádné licenční řízení. Uvedená nepřesnost, jíž se dopustil městský soud, představuje dílčí nedostatek odůvodnění, který však nemá vliv na zákonnost, resp. přezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS).

[63] Lze tak uzavřít, že městský soud správně konstatoval, že v rámci řízení o změně některých skutečností je nutné kromě případných změn programové skladby zohlednit i skutečnost, zda územní rozsah dokrývacích kmitočtů zásadním způsobem nerozšiřuje teritoriální vymezení původní licence. Námitka nesprávné interpretace této otázky městským soudem proto není důvodná.

IV. C) Úplnost informací obsažených v příloze zachytitelnosti rozhlasových programů

[64] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále konstatovala, že městský soud nesprávně vyhodnotil skutkový stav věci ve vztahu k úplnosti informací obsažených v příloze napadeného rozhodnutí týkající se zachytitelnosti rozhlasových programů. V tomto ohledu městský soud poznamenal, že údaje obsažené v příloze zachytitelnosti programů mohou být neúplné, neboť v nich chybějí programové prvky dopravního zpravodajství a specializovaný pořad pro motoristy Auto Impuls a u programu Český Rozhlas 1 Radiožurnál informace o dopravě v rubrice *Programové prvky* uvedena je. Napadené rozhodnutí je tak podle soudu v daném rozsahu v rozporu se skutkovým stavem.

[65] V podané žalobě žalobkyně namítala, že v příloze zachytitelnosti nebyl u Rádia Impuls zobrazen v rubrice *Programové prvky* program Auto Impuls poskytující informace o dopravním zpravodajství, resp. že nebylo zohledněno, že i žalobkyně poskytuje informace o dopravním zpravodajství. Tuto žalobní námitku shledal městský soud důvodnou a konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se skutkovým stavem.

[66] K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že v tomto ohledu by bylo možné přisvědčit stěžovatelce, že městský soud pochybil, pokud pouze na základě žalobního tvrzení uzavřel, tj. aniž by ve věci prováděl dokazování, že napadené rozhodnutí bylo v tomto ohledu v rozporu se skutkovým stavem. Pokud stěžovatelka tvrdila, že program Auto Impuls nebyl v příloze zachytitelnosti zobrazen proto, že dopravní informace zabírají pouze cca 6 min denně, bylo by na místě nejprve ověřit, jaký časový interval v rozsahu denního vysílání zaujímají jiné programy zmíněné v příloze zachytitelnosti jako dopravní informace (např. u Českého Rozhlasu 1 Radiožurnálu, Radia Blaník, Rádia Kiss, Rádia Beat, Hitrádia aj.), před učiněním závěru, že skutkový stav byl v napadeném rozhodnutí zjištěn správním orgánem nesprávně.

[67] Nejvyšší správní soud však současně dodává, že i kdyby býval byl závěr městského soud o chybně zjištěném skutkovém stavu věci podložen dostatečnými argumenty a provedeným dokazováním, bylo na místě zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí totiž vyplývá, že příloha zachytitelnosti byla podkladem pro rozhodování (srov. strana 4 napadeného rozhodnutí), nicméně nebyla v odůvodnění rozhodnutí nijak zhodnocena; správní orgán neuvedl, jaké závěry ohledně navrhované programové skladby z přílohy zachytitelnosti pro daný případ vyplývají, ani nerozvedl, jakým způsobem může Radio Dálnice s ohledem na tuto přílohu přispět k rozmanitosti stávající nabídky programů. I kdyby tedy byl skutkový stav zjištěn chybně, jak uváděl městský soud, nemohla tato skutečnost vést městský soud ke zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jelikož chybně zjištěný stav stěžovatelka nijak nepromítla do svého rozhodnutí. K předmětné žalobní námitce měl tedy městský soud v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publikovaného pod č. 2288/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz, zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z úřední povinnosti, neboť právě nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí mu bránila v přezkumu zmiňované žalobní námitky. Městský soud však v napadeném rozsudku pochybil, pokud ustal na závěru, že napadené rozhodnutí je v předmětném rozsahu v rozporu se skutkovým stavem a tento svůj závěr neměl podložen provedeným dokazováním.

[68] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal ostatní kasační námitky nedůvodnými a závěr městského soudu o nutnosti zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost v převážné míře obstojí, neboť jsou dány jiné důvody ospravedlňující zrušení napadeného rozhodnutí, zdejší soud kasační stížnost zamítl (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009, www.nssoud.cz).

V. Závěr a náklady řízení

[69] Tvrzeními stěžovatelky souvisejícími s žádostí žalobkyně o odklad termínu zahájení vysílání na kmitočtech Ostředek a Psáře EXIT se zdejší soud nezabýval, neboť jsou bezpředmětná pro posouzení, zda kmitočty, jejichž přidělení se v posuzovaném případě domáhala společnost Route Radio s. r. o., jsou dostatečně bonitní, resp. zda Rada byla oprávněna tyto kmitočty přidělit postupem podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání.

[70] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[71] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobkyně dosáhla v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalované. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za dva úkony právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 29. 12. 2011 a ve vyjádření k doplnění kasační stížnosti ze dne 5. 3. 2012 ve výši 2 × 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky] a 2 × 300 Kč jako paušální náhrada výdajů s těmito úkony spojenými [ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil soud náklady řízení ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s. o 960 Kč. Celkem tedy žalobkyni náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 5760 Kč. Žalovaná neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. mají osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, proto rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 21. března 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu