

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobců: **a) RTA JIŽNÍ MORAVA, a.s.,** se sídlem Podnikatelská 2902/4, Brno, **b) RTA JIŽNÍ ČECHY, s.r.o.,** se sídlem Neplachova 2297/1, České Budějovice, **c) RTA OSTRAVA s.r.o.,** se sídlem Hrušovská 2678/20, Ostrava, **d) RTA VÝCHODNÍ ČECHY, s.r.o.,** se sídlem areál letiště objekt č. 126, Hradec Králové - Věkoše, **e) RTA ZLÍN, s.r.o.,** se sídlem Bartošova 4393, Zlín, všichni zastoupeni Mgr. Mojmírem Náplavou, advokátem, se sídlem Zelný trh 1249, Uherské Hradiště, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, zastoupené Mgr. Karolínou Horákovou, advokátkou, se sídlem Křížovnické nám. 193/2, Praha 1, proti osvědčení žalované ze dne 17. 1. 2012, č. j. KOZ/333/2012, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **FTV Prima, spol. s r.o.**, se sídlem Na Žertvách 24/132, Praha 8, zastoupené Mgr. Ludmilou Kutějovou, advokátkou, se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalované a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2012, č. j. 8 A 27/2012 - 126,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2012, č. j. 8 A 27/2012 - 126, **se zrušuje**.

II. Žaloba žalobců proti osvědčení žalované ze dne 17. 1. 2012, č. j. KOZ/333/2012, ze dne 29. 2. 2012 **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

IV. Žalované Radě pro rozhlasové a televizní vysílání **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

V. Osobě zúčastněné na řízení FTV Prima, spol. s r. o. **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Dne 17. 1. 2012 vydala žalovaná podle ust. § 154 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) osvědčení č. j. KOZ/333/2012, kterým osvědčila, že ke dni 17. 1. 2012 zanikla osobě zúčastněné na řízení v souladu s ust. § 24 písm. f) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon o vysílání“) na základě žádosti doručené žalované dne 1. 1. 2012, č. j. 17, platnost licence 012/94 k provozování celoplošného televizního vysílání programu Prima televize, udělená na základě rozhodnutí č. j. Ru/93/94 ze dne 28. 6. 1994. V tomto osvědčení žalovaná uvedla, že podle ust. § 24 písm. f) zákona o vysílání zaniká platnost licence dnem, ke kterému provozovatel s licencí požádal o ukončení vysílání.

[2] Proti tomuto osvědčení žalované podali žalobci žalobu, o které rozhodl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) tak, že žalobou napadené osvědčení žalované ze dne 17. 1. 2012, č. j. KOZ/333/2012, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. O nákladech řízení rozhodl městský soud tak, že žalovaná je povinna zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 50 640 Kč k rukám zástupce Mgr. Mojmíra Náplavy, advokáta.

[3] V odůvodnění svého rozhodnutí vyšel městský soud ze zvláštní povahy licence č. 012/94 jako tzv. licence sdílené, podle níž je osoba zúčastněná na řízení povinna strukturovat své programové schéma tak, aby mohla poskytnout určené vysílací časy pro programy držitelů licencí k regionálnímu a lokálnímu televiznímu vysílání. Podmínka 34 potom konkretizuje časový interval, v němž se provozovatelé regionálního vysílání mohou připojovat do centrálního programu. Městský soud konstatoval, že princip souhlasu se změnou takové licence potvrdil Městský soud v Praze v rozsudku sp. zn. 7 Ca 82/2007 ze dne 12. 12. 2007 a také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 6 As 21/2011 ze dne 14. 9. 2011.

[4] Podle jazykového výkladu ust. § 24 písm. f) zákona o vysílání platnost licence zaniká dnem, kdy provozovatel vysílání požádal o ukončení vysílání. Žalovaná pouze vydá osvědčení, aniž by ve věci zahajovala správní řízení. Ukončení podnikání podle licence, zahrnující povinnosti vůči třetím osobám, by pak mohlo mít nikoliv veřejnoprávní, nýbrž poze soukromoprávní důsledky ve vztahu vůči provozovatelům regionálního vysílání. Ust. § 24 písm. f) zákona o vysílání na situaci vzniklou udělením licence č. 012/94 nepamatuje, a tudíž jej nelze aplikovat formálně, ale s přihlédnutím k tomu, že tato licence zakládá práva i dalších subjektů (žalobců). Městský soud proto vyšel z teleologického výkladu ust. § 24 písm. f) zákona o vysílání, jehož základem jsou závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 21/2011 - 230. Městský soud tak dospěl k závěru, že žalovaná měla o žádosti osoby zúčastněné na řízení o ukončení vysílání podle licence č. 012/94 ze dne 1. 1.

2012 zahájit správní řízení, neboť se jedná o specifickou licenci provázanou s licencemi provozovatelů regionálního vysílání. Dále městský soud v odůvodnění svého rozsudku obsáhle citoval závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 21/2011 -. 230. Závěrem městský sodu konstatoval, že je třeba přisvědčit žalobní námitce, že došlo k porušení procesních práv žalobců, neboť žalovaná nezahájila ve věci správní řízení a dále že došlo k narušení legitimních očekávání žalobců, neboť napadené osvědčení je v rozporu s konstantní judikaturou (rozsudek Nejvyššího správního č. j. 6 As 21/2011 - 230). Tato judikatura velmi silně akcentuje právo držitelů licencí k provozování rozhlasového televizního vysílání být účastníkem všech řízení před žalovanou, která se jakkoliv dotýkají jejich ekonomických zájmů při provozování televizního vysílání. Argument, že žalobci nutí osobu zúčastněnou na řízení pokračovat v podnikání, které již tato nechce, zde podle názoru městského soudu není relevantní. Původní licence totiž byla osobě zúčastněné na řízení udělena právě s tím, že bude umožňovat vysílání regionálních a lokálních provozovatelů. Součástí tohoto podnikání tedy je kooperace s těmito provozovateli, proto se každá dispozice s licencí č. 012/94, která se dotýká podmínek č. 33 - 34, se současně dotýká práv a ekonomických zájmů těchto subjektů, což osoba zúčastněná na řízení od počátku věděla a zcela akceptovala.

II. Kasační stížnost

[5] Proti tomuto rozsudku městského soudu brojí kasační stížností žalovaná a osoba zúčastněná na řízení. Obě kasační stížnosti mimo jiné obsahují námitku, že napadený rozsudek městského soudu byl vydán ve věci, v níž je vyloučen soudní přezkum.

[6] Žalovaná ve své kasační stížnosti označila stížnostní důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a písm. d) zákona č 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Žalovaná ve své kasační stížnosti uvedla, že nikde v odůvodnění napadeného rozsudku nelze najít vysvětlení, proč soud takto postupoval vůči osvědčení vydanému podle § 154 zákona č. 500/2004 Sb., správní rád (dále jen „správní řád"), kterým je pouze deklarována skutečnost, která již nastala (tedy zánik platnosti licence ze zákona), a které je ve správním soudnictví nepřezkoumatelné. Žalovaná uvedla, že napadený správní akt byl osvědčením ve smyslu § 154 správního řádu a jako takový neměl být městským soudem zrušen. Proto považuje žalovaná napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[7] Dále žalovaná označila výklad ust. § 24 písm. f) zákona o vysílání provedený městským soudem za interpretaci contra legem. V případě licencí udělených podle zákona o vysílání zákon komplexně a výlučně upravuje otázku zániku licence v ust. § 24. Z ust. § 24 písm. f) přitom nelze dospět jazykovým výkladem k žádnému jinému závěru, než že držitel licence může kdykoliv požádat o ukončení vysílání podle existující licence s tím, že současně zaniká platnost takové licence a tento zánik nastává bez dalšího ze zákona dnem, který uvede držitel příslušné licence v žádosti o ukončení vysílání. Posléze provedeným teleologickým výkladem pak městský soud popřel jazykový smysl a výklad gramatický, jde tedy o výklad právní normy contra legem. Žalovaná odkazuje na nález Ústavního soudu I. ÚS 764/2000 ze dne 12. 6. 2001, ze kterého vyplývá, že takový výklad nemůže sloužit jako podklad pro uplatnění státní moci. Dále žalovaná odkazuje v této otázce na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 57/2005 - 71 a na nález Ústavního soudu III. ÚS 408/99 ze dne 10. 2. 2000. Žalovaná dále odkazuje na nález Pl. ÚS 1/96 ze dne 21. 5. 1996,

podle kterého při aplikaci právního ustanovení je třeba primárně vycházet z jeho doslovného znění a pouze pokud je tento výklad nejasný nebo nesrozumitelný nebo v rozporu se smyslem a účelem ustanovení, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoliv pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým. Dále v otázce mezí interpretace právních norem žalovaná poukazuje na nález Ústavního soudu I. ÚS 102/05 ze dne 14. 6. 2005 a na nález IV. ÚS 1133/07 ze dne 20. 12. 2007. Přitom žalovaná namítá, že se městský soud dodržením naznačených ústavních limitů ve svém rozsudku nezabýval.

[8] Žalovaná dále upozornila, že předchozí právní úprava provedená zákonem č. 468/1991 Sb., obsahovala mechanismus, kdy o zániku licence rozhodovala žalovaná ve správním řízení podle ust. § 13 písm. e) tohoto zákona, přičemž podle § 15 odst. 1 písm. d) citovaného zákona pak orgán, který licenci udělil, ji držiteli odňal, pokud o to držitel licence požádal. Zákonodárce však neměl v úmyslu zachovat tento mechanismus zániku licence, proto jej do nového zákona o vysílání nerecipoval. Městský soud tak nerozhodl pouze proti znění zákona, ale též proti jeho smyslu, protože úvahu o smyslu změny právní úpravy zákonodárcem nelze bez dalšího zakládat na předpokladu, že zákonodárce mění právní úpravu bezmyšlenkovitě nebo snad omylem. Právní úprava televizního vysílání prošla dílčími novelizacemi, z nichž některé se problematikou sdílených vysílacích kmitočtů osoby zúčastněné na řízení a účastníků řízení výslovně zabývaly (např. čl. II, body 5 - 9 zákona č. 235/2006 Sb.), avšak tyto změny se právní úpravy obsažené v § 24 písm. f) zákona o vysílání nedotkly. Z judikatury Nejvyššího správního soudu je pak zřejmé, že mohou nastat případy, kdy žalovaná nemá pravomoc spor jednotlivých držitelů licencí ohledně rozsahu či trvání jejich individuálních práv v souvislosti s těmito licencemi řešit.

[9] Žalovaná dále namítá absenci analogie projednávané věci s věcí řešenou Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 6 As 21/2011. V této věci totiž byla situace taková, že osoba zúčastněná na řízení žádala o povolení změny licenčních podmínek za trvání licence č. 012/94. Podle této licence chtěla i nadále vysílat s tím, že by navrhovanou změnou licence navíc získala oprávnění vysílat na sdílených kmitočtech v časech, v nichž jsou k tomu oprávněni žalobci. Žalovaná proto rozhodovala o navrhované změně licence ve správním řízení v souladu s § 21 zákona o vysílání. Rozhodnutí však vydala po uplynutí šedesátidenní lhůty pro vydání rozhodnutí, s čímž byla podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání spojena fikce pozitivního rozhodnutí. V tomto případě tedy nebylo sporu o tom, že žalovaná měla pravomoc o změně licence rozhodovat ve správním řízení (§ 21 odst. 3 zákona o vysílání ve spojení s § 66 téhož zákona). Nejvyšší správní soud se v této věci přiklonil k názoru, že takovou změnu licence bez souhlasu účastníků řízení nelze připustit. Bylo by to v rozporu s podmínkami, za nichž byla licence č. 012/94 původně udělena a disproporcionálně by to zasáhlo do práv účastníků řízení v porovnání s právy osoby zúčastněné na řízení.

[10] V případě zániku platnosti licence č. 012/94 je ovšem situace podle názoru žalované odlišná, neboť zákon nesvěřuje žalované pravomoc rozhodovat o zániku licence (s výjimkou postupu podle § 63 zákona o vysílání, jehož ustanovení ovšem na daný případ nedopadají). Žalovaná si přitom není sama oprávněna atrahovat si pravomoc zakládat měnit nebo rušit práva či povinnosti osob, popř. svým rozhodnutí existenci či neexistenci

takových práv určovat. Tento závěr plyne z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Žalovaná dále upozorňuje na to, že zákon ani samotná licence č. 012/94 neobsahují povinnost provozovatele vysílání pokračovat ve vysílání po stanovenou dobu. Žalovaná dále zdůraznila, že kdyby hypoteticky taková povinnost osoby zúčastněné na řízení existovala, byla by vyvážena v prostředí digitálního televizního vysílání pouze zájmem účastníků řízení na přetrvání jednoho z více možných modelů jejich podnikatelské činnosti podle jim udělených licencí. Na rozdíl od situace, která zde byla v době udělení licence č. 012/94, mohou také provozovat regionální vysílání samostatně nebo ve spolupráci se spol. EBD s. r. o., které byla právě v souvislosti s přechodem na digitální vysílání na vlastní žádost žalobců udělena licence pro provozování celoplošného digitálního programu časově doplňující rozsah vysílání žalobců.

[11] Dále žalovaná namítala, že nejsou dána zklamaná legitimní očekávání žalobců. Žalovaná argumentuje tím, že již v době udělení licence č. 012/94 i v době udělování licencí žalobcům obsahoval tehdy platný zákon č 468/1991 Sb. oprávnění držitele licence přivodit zánik konkrétní licence, žalobci si tedy měli být vědomi, že licence může zaniknout před uplynutím doby její platnosti. Žalovaná upozorňuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2006, č. j. 7 Ca 48/2006, ve kterém dospěl městský soud k závěru, že rozhodnutí o prodloužení licence lze vydat pouze na žádost držitele licence, je pouze v jeho dispozici, zda žádost o prodloužení licence podá a na jak dlouhou dobu o prodloužení licence požádá. Jde přitom o případ podobnější souzené věci než v řízení ve věci sp. zn. 6 As 21/2009, neboť ust. § 24 písm. f) zákona o vysílání zkoumané v nyní projednávané věci je ve svém důsledku totožným oprávněním osoby zúčastněné na řízení rozhodnout zda a jak dlouho bude podle licence č. 012/94 vysílat. Uvedený právní názor městského soudu byl žalobcům znám od již od roku 2006. Nelze tedy hovořit o tom, že by zde byly podmínky pro skutečný vznik legitimních očekávání žalobců, že budou moci ovlivnit dobu, po kterou bude osoba zúčastněná na řízení vysílat podle licence č. 012/94.

[12] Žalovaná dále namítá, že městský soud nesprávně zjistil skutkovou podstatu, z níž vycházel při rozhodování, což vyplývá z toho, že se nijak nevypořádal se skutečností zřejmou ze spisu, že jak žalobci, tak osoba zúčastněná na řízení poskytli žalované svá vyjádření k ukončení platnosti licence č. 012/94 a žalovaná tak vzala v úvahu argumentaci stran při svém dalším postupu. Lze také pochybovat o tom, zda a jak vzal v úvahu městský soud i samotný obsah vyjádření stěžovatelky k podané žalobě, když v odůvodnění rozsudku tam uvedenou argumentaci shrnul pouze tak, že stěžovatelka v zásadě odkázala na odůvodnění rozhodnutí. Přitom je zřejmé, že argumentace stěžovatelky byla městskému soudu seznatelná v podstatném rozsahu teprve z vyjádření ke správní žalobě.

[13] Závěrem žalovaná navrhuje zrušení rozsudku napadeného kasační stížností a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že kasační stížnost podává z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a písm. d) s. ř. s.

[15] Osoba zúčastněná na řízení shodně se žalovanou namítá, že městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku žádným způsobem nevypořádal s tím, že

předmětem svého přezkumu učinil osvědčení podle § 154 správního řádu, přičemž takové rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno. Osvědčení o zániku licence pouze osvědčuje skutečnost, která nastala ze zákona a kterou se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti žalobců, ani se jím nezasahuje do jejich právní sféry. Městský soud se s tímto nevypořádal přesto, že jej na tuto skutečnost upozorňovala jak žalovaná tak osoba zúčastněná na řízení.

[16] Městský soud se dále nevypořádal se skutečností, že správní řízení o žádosti o zánik platnosti licence vůbec zahájeno nebylo a ani zahájeno být nemohlo, neboť zákon o vysílání s vedením správního řízení v uvedené věci nepočítá. Osoba zúčastněná na řízení shodně s žalovanou upozorňuje na předchozí právní úpravu provedenou zákonem č. 468/1991 Sb, podle které bylo vedeno o žádosti provozovatele o ukončení vysílání správní řízení, což zákon výslovně upravoval. V platném zákonu o vysílání je tato konstrukce opuštěna a ani jedna novelizace se podle tvrzení osoby zúčastněné na řízení nedotýkala licence č. 012/94.

[17] Osoba zúčastněná na řízení poté zpochybňuje pojem „sdílené licence“. Tato licence neobsahovala povinnost osoby zúčastněné na řízení sdílet licenci s provozovateli regionálního vysílání, obsahovala pouze omezení práva osoby zúčastěné na řízení vysílat, a to omezení zahrnující pouze povinnost strukturovat svůj program a povinnost umožnit provozovatelům regionálního vysílání v určené vysílací časy jejich vysílání na sdílených kmitočtech. Soud nesprávně zaměňuje pojem „sdílená licence“ a vysílání na „sdílených kmitočtech“, který je v zákoně o vysílání zakotven, ale znamená zcela jiný okruh práv a povinností, než soud přiřazuje „sdílené licenci“.

[18] Osoba zúčastněná na řízení poté poukázala na nekonzistentnost rozhodování o licenci č. 012/94 městským soudem.

[19] Dále osoba zúčastněná na řízení rozporovala pravdivost některých tvrzení žalobců v jejich podáních. Přitom osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že je soukromoprávním subjektem, který nikdy nebyl povinen k žádné veřejné službě vysílání centrálního programu pro regionální vysílání. Vysílání na sdílených kmitočtech s osobou zúčastněnou na řízení bylo nouzovým řešením historické situace, kdy bylo výrazným způsobem limitováno kmitočtové spektrum. Ani žalovaná ani zákonodárce nepočítali s tím, že by systém sdílených kmitočtů měl být nástrojem, jak uložit osobě zúčastněné na řízení povinnost vysílat podle licence č. 012/94. Vysílání podle této licence bylo vždy oprávněním. To dokládá skutečnost, že zákon o vysílání umožňuje zánik licence na základě žádosti provozovatele vysílání, ale dokládá to i skutečnost, že žalovaná udělila společnosti EBD, s. r. o. licenci pro vysílání programu TV 7, tj. celoplošného vysílání s časovým rozsahem vysílání doplňujícím časový rozsah vysílání provozovatelů místního a regionálního vysílání na sdílených kmitočtech podle smlouvy o vytvoření programové sítě (kterou vytvořili právě žalobci). Výklad soudu, že osoba zúčastněná na řízení není oprávněna bez žalobců vysílání podle licence č. 012/94 ukončit, a to i přesto, že na základě jednání žalobců byla udělena třetí osobě licence k digitálnímu vysílání celoplošného televizního programu s časovým rozsahem vysílání doplňujícím časový rozsah vysílání provozovatelů místního a regionálního vysílání, je nutno podle názoru osoby zúčastněné

na řízení považovat za neústavní, diskriminační a zjevně zvýhodňující pouze žalobce, kteří by tímto výkladem získali neoprávněnou výhodu na úkor osoby zúčastněné na řízení.

[20] Závěr soudu, že každá dispozice s licencí č. 012/94, týkající se licenčních podmínek č. 33 - 34, se dotýká práv a ekonomických zájmů žalobců, což osoba zúčastněná na řízení od počátku věděla a zcela akceptovala, považuje osoba zúčastněná na řízení za nepodložený žádným odůvodněním a tudíž nepřezkoumatelný, navíc podle názoru osoby zúčastněné na řízení odporuje zákonu o vysílání. Licence ani zákon nestanoví povinnost provozovatele pokračovat ve vysílání. Osoba zúčastěná na řízení opakuje, že podle názoru soudu však nestačí rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení, že podle uvedené licence již nechce vysílat, k tomuto rozhodnutí se podle názoru soudu mají vyjadřovat také žalobci. Nejvyšší správní soud také doposud vždy uváděl, že povinnost umožnit provozovatelům regionálního vysílání vstupy musí být zachována po dobu, po kterou osoba zúčastněná na řízení vysílá podle licence č. 012/94, čímž Nejvyšší správní soud vymezil časovou ohraničenost oprávnění regionálních provozovatelů vyjadřovat se ke změnám licence č. 012/94, která ovšem neobsahuje a nemůže obsahovat oprávnění zamezit osobě zúčastněné na řízení ukončit vysílání podle této licence. Ani pokud by toto všechno nemělo stačit k zániku platnosti licence, znamenalo by to, že osoba zúčastněná na řízení nevysílá, byť má platně udělenou licenci a žalovaná je pak oprávněna licenci osobě zúčastněné na řízení odejmout podle § 63 zákona o vysílání. S tímto argumentem se však městský soud v napadeném rozsudku nevypořádal.

[21] Osoba zúčastněná na řízení dále namítá rozpor napadeného rozsudku s Ústavou a Listinou základních práv a svobod, konkrétně s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Osoba zúčastněná na řízení namítá, že z licence č. 012/94 ani z licenčního řízení nevyplývá, že by byla omezena v dispozici s vysíláním podle této licence jiným způsobem, než je stanoven v licenčních podmínkách. Rozhodně z uvedeného nevyplývá, že by byla osoba zúčastněná na řízení omezena ohledně doby, po kterou bude vysílání podle této licence provozovat, což potvrdil i rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 7 Ca 48/2006. Opačný závěr soudu je v rozporu s ústavním zákazem nucených prací a služeb a ústavně zaručeným právem podnikat, které v sobě zahrnuje i právo podnikání svobodně ukončit. Městský soud nevysvětlil, jakým ústavně zaručeným způsobem je podle jeho názoru osoba zúčastněná na řízení oprávněna ukončit vysílání podle licence č. 012/94. Soud naopak staví osobu zúčastněnou na řízení do pozice, kdy nemá možnost samostatně rozhodnout o tom, zda a jakým způsobem bude provozovat své televizní vysílání; k takovému rozhodnutí soud vyžaduje souhlas žalobců. Osoba zúčastněná na řízení zdůrazňuje, že licence byla udělena pouze jí, aniž by v licenčních podmínkách byla stanovena podmínka vysílání pro dobu, po kterou toto budou požadovat regionální provozovatelé vysílání. Osoba zúčastněná na řízení pak polemizuje s tím, jaká situace by nastala s ohledem na názor městského soudu v případě, že by nepožádala o prodloužení licence č. 012/94.

[22] Osoba zúčastněná na řízení také namítá, že soud se v napadeném rozsudku nevypořádal se skutečností, že již zanikla licence č. 010/92, a to 1. 1. 2012. Přitom podle licenční podmínky č. 36 licence č. 012/94 platilo, že vysílání podle této licence bude shodné s vysíláním podle licence č. 010/92 (regionální televizní vysílání FTV Premiéra, s. r. o., 24. kanál Praha a Střední Čechy), s výjimkou doby vyhrazené pro regionální vysílání. Osoba

zúčastněná na řízení tak podle licence č. 012/94 vysílat nemůže, protože nelze vyhovět požadavku licenční podmínky 36.

[23] Městský soud v napadeném rozsudku uvádí, že žalovaná postupovala v souladu se zákonem, ale podle soudu takto postupovat neměla. Osoba zúčastněná na řízení namítá, že soud tak popírá zásadu zákonnosti. Zároveň tak soud staví licenci č. 012/94 mimo rámec zákona o vysílání, neboť dovozuje, že na tuto licenci se pravidla zákona o vysílání nevztahují.

[24] Osoba zúčastněná na řízení dále zpochybňuje tvrzení žalobců, že jsou existenčně závislí na tom, aby s regionálním vysíláním vstupovali do vysílání programu Prima televize. Toto osoba zúčastněná na řízení dokládá a dovozuje, že žalobci podali žalobu a domáhali se zrušení osvědčení o zániku platnosti licence pouze proto, aby získali neoprávněné výhody na úkor osoby zúčastněné na řízení.

[25] Městský soud podle názoru osoby zúčastněné na řízení porušil svoji povinnost zajistit všem účastníkům rovná práva, neboť jsou mu uvedené skutečnosti známy z předchozí činnosti. Soud se dále nezabýval tím, zda žalobci podanou žalobou nezneužívají svá práva ani se nezabýval tím, jestli jsou práva žalobců, která mají vyplývat z licence č. 012/94 a o nichž rozhodoval, zároveň vyvažována právy která vyplývají osobě zúčastněné na řízení z licencí provozovatelů regionálního vysílání.

[26] Osoba zúčastněná na řízení dále namítá, že soud se nevypořádal se zněním podmínky č. 34 licence č. 012/94, podle které přesné časové zařazení v tomto intervalu bude stanoveno smlouvou mezi držitelem licence a držiteli licencí k regionálnímu vysílání. Soud žádným způsobem nezkoumal (ač to osoba zúčastněná na řízení v průběhu řízení namítala), že žalobci dlouhodobě jednali způsobem, kterým vystavovali osobu zúčastněnou na řízení právní a finanční nejistotě, a to zejména tak, že nechtěli dobrovolně uzavírat smlouvy o přesném časovém zařazení programů regionálních provozovatelů. Osoba zúčastněná na řízení tak byla vystavována dlouhodobému tlaku a nejistotě o tom, jakým způsobem může vysílání podle licence č. 012/94 provozovat a organizovat.

[27] Osoba zúčastněná na řízení dále poukazuje na skutečnost, že napadený rozsudek městského soudu je v rozporu s obsahem správního spisu, neboť uvádí, že žalobcům nebylo dáno právo se k věci vyjádřit a pro toto pochybení nakonec soud napadený rozsudek vydal a osvědčení zrušil. Žalovaná totiž vyzvala žalobce k tomu, aby se ve věci ještě před vydáním osvědčení o zániku platnosti licence vyjádřili a tito se vyjádřili. Jejich vyjádření je součástí správního spisu.

[28] Osoba zúčastněná na řízení závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek napadený kasační stížností zrušil a žalobu jako nepřípustnou odmítnul, neboť osvědčení o zániku platnosti licence je vyloučeno ze soudního přezkumu, popř. věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[29] Žalobci se ke kasačním stížnostem žalované a osoby zúčastněné na řízení nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasačních stížností osoby zúčastněné na řízení a žalované a konstatoval, že obě kasační stížnost byly podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a jsou podány osobami oprávněnými, neboť jak osoba zúčastněná na řízení, tak žalovaná byly účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Osoba zúčastněná na řízení i žalovaná jsou též zastoupeny advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s).

[31] Nejvyšší správní soud má za to, že základní otázkou, která v projednávané věci vzniká, je otázka, zda osvědčení žalované ze dne ze dne 17. 1. 2012, č. j. KOZ/333/2012, které bylo napadeno žalobou k městskému soudu a posléze zrušeno rozsudkem městského soudu napadeným kasační stížností, je možno považovat za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., nebo zda toto osvědčení není materiálně rozhodnutím, a proto není způsobilé k soudnímu přezkumu v rámci žalobního řízení podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Touto otázkou se městský soud v rozsudku napadeném kasační stížností přitom vůbec nezabýval a žalovaná i osoba zúčastněná na řízení shodně tuto námitku uvedli ve svých kasačních stížnostech. Tato námitka je podle názoru Nejvyššího správního soudu podřaditelná stížnostnímu důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť směřuje ke zmatečnosti vyplývající z nedostatku podmínek řízení v řízení před městským soudem.

[32] Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je za rozhodnutí přezkoumatelná ve správním soudnictví třeba považovat úkony správního orgánu, jimiž se *zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti* adresátů. Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 správního řádu tedy může být jak rozhodnutí konstitutivní, tak rozhodnutí deklaratorní, kterým se závazně určují práva nebo povinnosti adresáta. Podle doktríny správního práva jsou právě osvědčení velmi blízké deklaratorním správním aktům. Odkazem na odbornou literaturu lze dodat, že „*osvědčení úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává). Osvědčení je veřejnou listinou. Platí pro ně presumpce správnosti. Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku.*“ (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 287).

[33] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 uvedl: „*V rozsudku ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84, publ. pod č. 1654/2008 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, však Nejvyšší správní soud dělící linii mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím vedl podle toho, zda správním orgánem vydaný akt má povahu důkazního prostředku, jehož obsah (důkaz) lze vyvrátit jiným důkazem (pak jde o osvědčení), anebo zda jde o závazné (a tedy v rovině normativní, a nikoli v rovině skutkové se pohybující) určení práv či povinností, jež jsou předmětem daného správního aktu (pak jde o deklaratorní rozhodnutí). Rozšířený senát má za to, že klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím vskutku spočívá v tom, zda je o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak*

nemá určitá práva nebo povinnosti). Okolnost, do jaké míry zřejmé jsou skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je pak spíše kritériem pomocným."

[34] Nejvyšší správní soud se poté zaměřil na právní úpravu zániku licence podle ust. § 24 písm. f) zákona o vysílání. Podle tohoto ustanovení platnost licence zaniká *dnem, ke kterému provozovatel vysílání s licencí požádal o ukončení licence*. Gramatický výklad tohoto ustanovení je jednoznačný a nevyvolává pochybnosti v tom ohledu, že jedinou skutečností, která je rozhodná pro zánik licence podle zákona o vysílání, je žádost samotného provozovatele vysílání podle této licence. Zákon nestanoví žádnou další podmínku a ani nepředpokládá, že by o věci mělo být vedeno správní řízení, neboť licence zanikne *ex lege* ke dni žádosti provozovatele vysílání, a to u všech typů licencí.

[35] V dříve platném zákoně č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, (dále jen „zákon č. 468/1991 Sb.") byl zánik licence na vlastní žádost provozovatele vysílání upraven ust. § 15 odst. 1 písm. c) a dříve ust. § 15 odst. 1 písm. d) tak, že *orgán, který licenci udělil, ji provozovateli s licencí odejme, jestliže provozovatel s licencí o to požádal*. Přitom z ust. § 13 písm. e) zákona č. 468/1991 Sb. platilo, že *licence pozbývá platnosti rozhodnutím orgánu udělujícího licenci o jejím odnětí (§ 15)*. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy ani teleologickým výkladem není možné dospět k opačnému závěru, neboť ze srovnání předchozí právní úpravy provedené zákonem č. 468/1991 Sb. s výše citovanou úpravou provedenou nyní platným zákonem o vysílání jasně vyplývá vůle zákonodárce konstruovat mechanismus zániku licence na vlastní žádost provozovatele vysílání nově jako zánik platnosti licence *ex lege*.

[36] Je tedy splněno kritérium, které rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora citovaném rozhodnutí stanovil jako podpůrné – o zániku licence se nevede žádné řízení, zákon tak nepočítá s tím, že by skutečnosti uvedené v osvědčení o zániku licence provozovatele vysílání byly vůbec podrobeny jakémukoliv zkoumání.

[37] Dále je třeba odpovědět na otázku, zda je splněno rozlišovací kritérium označené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu za klíčové. Tedy zda je osvědčení vydané žalovanou v projednávané věci aktem pohybujícím se v rovině skutkové nebo zda se jedná o akt normativní, který závazně stanoví, že určitá osoba má, nebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti.

[38] V projednávané věci osvědčení žalované obsahuje pouze informaci, že ke dni 1. 1. 2012 zanikla společnosti FTV Prima, spol. s. r. o. na základě žádosti doručené žalované dne 1. 1. 2012 platnost licence č. 012/94 k provozování celoplošného vysílání programu Prima televize, udělená na základě rozhodnutí č. j. Ru/93/94 ze dne 28. 6. 1994. Dále osvědčení žalované obsahuje pouze obecnou informaci, že podle ust. § 24 písm. f) zákona o vysílání zaniká platnost licence dnem, ke kterému provozovatel s licencí požádal o ukončení vysílání.

[39] Podle názoru Nejvyššího správního soudu jsou tyto informace výlučně skutkového charakteru, neboť z osvědčení se lze dovědět pouze to, že platnost licence č. 012/94 osobě z účastněné zanikla na základě její vlastní žádosti o ukončení vysílání a datum, kdy k tomuto zániku došlo. Z obecné konstatace v závěru se pak lze dovědět pouze, jaká právní

úprava na zánik licence na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení o ukončení vysílání dopadá. Osvědčení tak neobsahuje žádnou právní úvahu, žádný náznak, že by žalovaná při jeho vydání autoritativně aplikovala právo, tedy že by zjišťovala skutkový stav, na něj pak aplikovala právní normu a na základě toho autoritativně prohlásila, že došlo k zániku licence osoby zúčastněné na řízení ze zákona. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že povaha předmětného osvědčení žalované je pouze skutková a že jej lze případně vyvrátit důkazem opaku, např. pokud by bylo prokázáno, že osoba zúčastněná na řízení ve skutečnosti nepožádala o ukončení vysílání podle § 24 písm. f) zákona o vysílání. Nejedná se tedy svou povahou o rozhodnutí, jehož vady by bylo případně třeba odstraňovat cestou opravných prostředků.

[40] Nejvyšší správní soud má tedy za to, že osvědčení žalované ze dne 17. 1. 2012, č. j. KOZ/333/2012 je osvědčením ve smyslu ust. § 154 a násl. správního řádu a je tak vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť nejde rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

[41] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s argumentací městského soudu rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 6 As 21/2011 - 230. Městský soud totiž zcela pominul, že toto rozhodnutí se týkalo jiného skutkového stavu a zejména odlišné právní otázky. V této věci byla předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu otázka, zda nastala fikce pozitivního rozhodnutí o změně licenčních podmínek. Zákon o vysílání v ust. § 21 přitom (na rozdíl od ust. § 24 písm. f/ zákona o vysílání) předpokládá, že o změně licenčních podmínek bude vedeno správní řízení a v tomto řízení bude vydáno rozhodnutí. Ve věci č. j. 6 As 21/2011 - 230 bylo posuzováno, zda v případě, že toto rozhodnutí nebylo vydáno v zákonem stanovené lhůtě, je možné i v případě tzv. sdílené licence aplikovat fikci pozitivního rozhodnutí stanovenou ust. § 21 odst. 3 zákona o vysílání. Nejvyšší správní soud přitom ve věci č. j. 6 As 21/2011 – 230 dospěl k závěru, že *„V případě tzv. sdílených licencí k provozování televizního vysílání jsou práva nastolená v jedné licenci velmi úzce provázána s povinnostmi stanovenými v licenci jiného provozovatele vysílání. Proto v jejich případě nelze s marným uplynutím šedesátidenní lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti o změnu licenčních podmínek (§ 21 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání) spojovat fikci souhlasného rozhodnutí v případě, kdy se požadovaná změna týká licenčních podmínek, které provozovateli vysílání ukládají sdílet kmitočty s dalšími subjekty či které jsou s licenčními podmínkami dalších subjektů jinak provázány, vyjma případů, kdy s takovou změnou souhlasí všichni provozovatelé vysílání, kteří by jí byli dotčeni.“*

[42] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nejsou tyto závěry rozsudku č. j. 6 As 21/2011 - 230 aplikovatelné na nyní projednávanou věc, neboť (jak již bylo řečeno výše), zákon v případě ukončení vysílání provozovatele na vlastní žádost podle ust. § 24 písm. f) zákona o vysílání nepředpokládá, že by o této žádosti provozovatele vysílání bylo vedeno jakékoliv řízení. Žalovaná v tomto případě žádost provozovatele vysílání podle dikce ust. § 24 písm. f) zákona o vysílání neposuzuje a nemůže o ní tedy ani nijak rozhodnout.

[43] Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v projednávané věci nebyla splněna jedna ze základních podmínek řízení, neboť akt

napadený žalobou k městskému soudu není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Byl tak naplněn stížnostní důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Za této situace se Nejvyšší správní soud již meritorně nezabýval dalšími námitkami osoby zúčastněné na řízení a žalované, neboť to považoval za nadbytečné.

[44] Nejvyšší správní soud tedy rozhodl v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. o zrušení rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností a o odmítnutí žaloby, neboť k odmítnutí žaloby podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byly dány podmínky již v řízení před městským soudem.

IV. Náklady řízení

[45] Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě žalobců proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 29. 2. 2012 se opírá o ust. § 60 odst. 3, větu první, s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

[46] Žalovaná na výzvu soudu ze dne 16. 8. 2012, č. j. 6 As 48/2012 - 49, vyčíslila své náklady řízení. Předně uvedla, že její zástupkyně je společníkem advokátní kanceláře WEIL, GOTSHAL & MANGES s. r. o. a v souladu s § 15 odst. 4 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii tak jedná vlastním jménem na účet společnosti WEIL, GOTSHAL & MANGES s. r. o. advokátní kancelář, která je plátcem DPH. Tuto skutečnost zástupkyně žalované doložila osvědčením o registraci k DPH. Žalovaná vyčíslila své náklady jako odměnu své zástupkyně ve výši čtyřikrát 2 100 Kč za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, vyjádření ze dne 12. 4. 2012, účast na jednání dne 28. 6. 2012 a kasační stížnost) a čtyřikrát 300 Kč náhradu hotových výdajů ve výši paušální částky. Stěžovatelka tedy požaduje celkově částku 11 520 Kč (včetně navýšení o DPH). Nejvyšší správní soud však shledal u žalované zvláštního zřetele hodné důvody pro nepřiznání náhrady nákladů řízení ve smyslu ust. § 60 odst. 7 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přitom vyšel z právního názoru vyjádřeného již v usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 6. 1999, čj. 6 A 7/99 - 39, publ. pod č. 1015/2002 SJS, jehož ústavnost následně potvrdil Ústavní soud usnesením ze dne 29. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 437/99. Podle tohoto názoru důvod hodný zvláštního zřetele pro výjimečné nepřiznání náhrady nákladů řízení žalovanému lze ve věcech správního soudnictví spatřovat i ve skutečnosti, že žalovaný je významným ústředním orgánem státní správy. Schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je takový správní úřad dostatečně vybaven. Z tohoto názoru vychází i další judikatura zdejšího soudu, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 Afs 16/2011 - 55, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87. Tak tedy i v nyní projednávané věci zdejší soud shledal, že nelze na žalobcích spravedlivě požadovat, aby hradili náklady řízení vzniklé tím, že správní orgán udělil plnou moc k zastupování advokátovi. Žádné jiné náklady řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti, žalované Nejvyšší správní soud z obsahu spisu neshledal a žalovaná také ani náhradu žádných jiných nákladů řízení nepožadovala.

[47] Podle ust. § 60 odst. 5 ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti,

kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osoba zúčastněná na řízení přitom přes výzvu soudu ze dne 16. 8. 2012, č. j. 6 As 48/2012 - 55, nevyčíslila náklady řízení ani neuvedla skutečnosti hodné zvláštního zřetele, pro které by jí měla být přiznána náhrada nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení též nebyla v řízení o kasační stížnosti uložena žádná povinnost. Nejvyšší správní soud proto osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 7. listopadu 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu