

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobce: COUNTRY RADIO s.r.o.,** se sídlem Říčanská 3/2399, Praha 10, zast. JUDr. Pavlem Dobiášem, advokátem se sídlem Ostrovského 253/3, Praha 5, proti **žalované: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2011, sp. zn./Ident.: 2010/1134/zab/COU, č. j. zab/1816/2011, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2012, č. j. 5 A 245/2011 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalovaná (dále „stěžovatelka“ či „Rada“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 11. 1. 2012. Tímto rozhodnutím žalovaná neudělila žalobci, který je provozovatelem COUNTRY RADIO s.r.o., souhlas se změnou

územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů spočívající v přidělení kmitočtu Děčín město 2 87,6 MHz/200 W. Stěžovatelka vyhodnotila soubor technických parametrů jako dostatečně bonitní na to, aby mohl být předmětem samostatného licenčního řízení podle § 20 odst. 4 a § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon o vysílání“), a to z důvodů podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání, když jako nedostatečné vyhodnotila kritérium dle ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání, tj. přínos navrhované programové skladby k rozmanitostí stávající nabídky programů rozhlasového vysílání na pokrytém území.

Dle městského soudu je rozhodnutí stěžovatelky nepřezkoumatelné. Stěžovatelka nevyhodnotila přezkoumatelným způsobem bonitu požadovaného kmitočtu na to, aby mohla učinit závěr, že požadovaný kmitočet může být předmětem samostatného licenčního řízení. Soud souhlasil se stěžovatelkou v tom, že pro určení bonity kmitočtu (provozu rozhlasového vysílání bez ztráty) představuje základní parametr počet posluchačů, kteří mohou příslušné vysílání zachytit z daného vysílače v odpovídající technické kvalitě. Dalšími vedlejšími hledisky pak jsou počet zachytitelných programů, počet již dříve vydaných licenčních řízení a počet žadatelů.

Stěžovatelka při posuzování bonity kmitočtu proto musí vyhodnotit všechna shora uvedená kritéria, které ostatně sama jako rozhodující pro určení bonity kmitočtu stanovila, a tuto úvahu zahrnout do odůvodnění rozhodnutí.

Napadené rozhodnutí neobsahuje ani pouhé konstatování, že počet 57 465 „pokrytých“ osob je již dostatečný pro to, aby kmitočet mohl být předmětem samostatného licenčního řízení, natož uvedení důvodů, proč tomu tak je, a uvedení úvah, které stěžovatelku k takovému závěru vedly. Obdobně i vedlejší parametry byly stěžovatelkou zjištěny nedostatečně a neúplně, přičemž odůvodnění rozhodnutí postrádá jakoukoli úvahu o jejich vyhodnocení.

Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů označil městský soud i vyhodnocení přínosu vysílání k rozmanitosti nabídky, jehož nesplnění vedlo k zamítnutí žádosti žalobce. V této souvislosti městský soud odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 70/2011 - 101 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www. nssoud.cz), dle kterého měla-li Rada sama za to, že daný kmitočet není způsobilý být předmětem řízení o žádosti podle ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, nemusela vůbec přistupovat k hodnocení kritérií dle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o vysílání. Rada měla za daných okolností žádost žalobce primárně vyhodnotit podle jejího obsahu jako podnět k zahájení licenčního řízení. Následně měla o této skutečnosti informovat žalobce a poučit jej v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 a § 37 odst. 1 a 3 správního řádu o tom, že daný kmitočet není způsobilým předmětem řízení o žádosti podle § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, a je proto nutno jeho žádost vyhodnotit jako podnět k zahájení licenčního řízení. Pouze v případě, že by žalobce, řádně poučen, přesto trval na tom, že žádá o souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci, přistoupila by Rada k rozhodnutí o takové žádosti. Dostatečným důvodem pro neudělení souhlasu s požadovanou změnou by přitom byla již samotná skutečnost, že daný kmitočet není způsobilým předmětem řízení, neboť o

jeho přidělení musí být vypsáno licenční řízení. Podle § 21 odst. 3, věty třetí a čtvrté, zákona o vysílání „Rada souhlas neudělí pouze tehdy, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Důvody neudělení souhlasu musí být shodné s kritérii uvedenými v § 6 odst. 1 písm. e).“ Ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání přitom hovoří pouze obecně o kritériích, na základě kterých byly uděleny licence a zamítnuty ostatní žádosti, a neodkazuje tedy pouze na kritéria dle § 17 zákona o vysílání, nýbrž také na jiné skutečnosti, které by mohly být uvedeny při veřejném slyšení a vedly by k neudělení licence.

Stěžovatelka v projednávané věci postupovala tak, že bonitu kmitočtu posoudila jako dostačující pro vyhlášení samostatného licenčního řízení a následně hodnotila kritéria dle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o vysílání. Žádost žalobce pak zamítla z důvodu nesplnění kritéria stanoveného v § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání. Brojí-li žalobce mimo jiné i proti prvnímu ze závěrů, dle kterého předmětný kmitočet nenaplňuje podmínku pro samostatné licenční řízení, lze jen těžko předpokládat jeho souhlas s vyhodnocením žádosti jako podnětu k zahájení licenčního řízení. Stěžovatelka tak nepostupovala v intencích shora uvedeného rozsudku zdejšího soudu.

I přes výše uvedené přistoupil městský soud k přezkumu závěrů týkajících se nenaplnění uvedeného kritéria, přičemž jak již bylo shora uvedeno, označil tyto závěry stěžovatelky za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V této souvislosti konstatoval, že posuzuje-li Rada přínos programové skladby navrhované žalobcem k rozmanitosti stávající nabídky programů na území pokrytém daným kmitočtem, musí vycházet z podrobné charakteristiky hudebního formátu, je-li k dispozici. Za situace, kdy žalobce vysílá různé menší hudební žánry, je zjištění, že country, folk a příbuzné žánry jsou na daném území již v hojné míře zastoupeny, příliš obecné a nedostatečné. Na základě takového zjištění nemůže být učiněn závěr, že přínos programové skladby k rozmanitosti stávající nabídky je natolik mizivý, že nelze vyhovět žádosti žalobce podle § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání. Má-li Rada k dispozici podrobnější charakteristiku hudebního formátu, musí provést přesnější srovnání s hudebním formátem ostatních stanic v daném regionu, a to včetně srovnání zastoupení drobnějších hudebních žánrů (gospel, bluegrass, americká country music, americký protestsong ...). Při hodnocení, nakolik je programová skladba navrhovaná žalobkyní přínosem k rozmanitosti stávající nabídky programů na území pokrytém daným kmitočtem, musí být vzato v úvahu také vysílání pořadů a hudebních žánrů, které je nutno zohlednit zároveň při hodnocení z hlediska kritérií dle § 17 odst. 1 písm. e) a g) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání.

Stěžovatelka žádným způsobem nehodnotila skutečnost, že žalobce vysílá řadu původních originálních pořadů, které moderuje řada osobností, nezohlednila, že žalobce vysílá českou country ve všech formách, americkou country, bluegrass, gospel, trampskou hudbu, protestsong, nezohlednila, že žalobcův hudební formát je zaměřen především na country, folk se souvisejícími žánry a do své úvahy nezahrnula, zda právě tento zvláštní formát neznamená přínos k rozmanitosti stávající nabídky.

K žalobní námitce, dle které není pravdou, že by žalobce sporadicky poskytoval regionální zpravodajství, soud uvedl, že stěžovatelka neprovedla detailní srovnání četnosti vysílání zpráv a informací ze strany žalobce a ze strany ostatních provozovatelů ani

srovnání charakteru zpravodajství. Požadavek obdobného rozsahu zpravodajství a publicistické činnosti nemá dle soudu sám o sobě žádný význam, neboť i za předpokladu, že by žalobce neposkytoval stejně kvalitní zpravodajství jako jiní provozovatelé, neznamenalo by to, že by jeho vysílání nemohlo být přínosem k rozmanitosti stávající nabídky.

Z uvedených důvodů městský soud napadené rozhodnutí dle ustanovení § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), zrušil a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení.

V kasační stížnosti stěžovatelka uvádí kasační důvody ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti však lze dovodit, že brojí zejména proti závěru soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

Po obsáhlé rekapitulaci rozhodnutí městského soudu, stěžovatelka namítá, že z jejího rozhodnutí plyne srozumitelná úvaha o tom, že kmitočet, který pokrývá více jak 57 tisíc obyvatel, je bonitní, zejména pak pro oblast, kde již vysílají jiné rozhlasové stanice, a byla zde vyhlášena již 4 různá licenční řízení.

Řízení o udělení souhlasu je ovládáno zásadou rychlosti, a to zákonnou lhůtou 60 dnů, zejména pokud je dále opřeno o další vedlejší parametry, jako je počet zachytitelných programů a počet již dříve vyhlášených licenčních řízení. Případné zjišťování ekonomické síly posluchačů by vzhledem ke stanovené lhůtě pro vydání rozhodnutí přesáhlo účel řízení o vydání souhlasu. Je nutné brát v potaz, že sice žalobci nebyl udělen souhlas se změnou kmitočtu, nicméně neudělení souhlasu nebrání žalobci, aby se o daný kmitočet ucházel v rámci nového licenčního řízení. Obdobnou argumentaci ostatně použil v jiném řízení také městský soud, a to v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 A 273/2011-66.

Dalším argumentem proti požadavku městského soudu na ekonomickou analýzu je ekonomický aspekt. Řízení o změně je zpoplatněnou částkou 3 000 Kč, přičemž vypracování ekonomického posudku, požadovaného stěžovatelem (zřejmě žalobcem, pozn. NSS) je podstatně nákladnější. Rada vázána názorem Městského soudu v Praze v tomto řízení nechává vypracovat znalecký posudek, jehož vypracování je velmi nákladné, a to mnohonásobně ve srovnání s výší správního poplatku. Při množství žádostí o změnu licence a nákladnosti vypracování posudků je ve spojitosti s již uvedenou zásadou rychlosti požadavek městského soudu absurdní.

Podobně je zcela neadekvátní odkaz městského soudu na posouzení finančního přínosu. V této fázi nejsou známy žádné výsledky poslechovosti, tudíž návrh na použití pravidel pro stanovení výše pokuty je nesplnitelný.

Stěžovatelka vyhodnotila bonitu žádaného souboru technických parametrů zcela transparentně a dospěla k závěru, že soubor je dostatečně bonitní pro to, aby mohl být předmětem samostatného licenčního řízení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu by v takovém případě bylo udělení souhlasu obcházením licenčního řízení a tedy obcházením zákona. Z tohoto důvodu nemohla Rada rozhodnout o udělení souhlasu se změnou územního rozsahu vysílání přidělením kmitočtu Děčín město 2 87,6 MHz/200 W

(viz také rozsudky NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 134 a ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 101).

Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatelku jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Úvodem je nutno konstatovat, že stěžovatelka obsáhle rekapituluje odůvodnění městského soudu, přičemž konkrétní námitky lze shrnout tak, že žalobou napadené rozhodnutí je zcela transparentní, soudem požadované obsáhlejší odůvodnění by znamenalo vynaložení neúměrných nákladů a vzhledem ke stanovené lhůtě 60 dnů pro vydání rozhodnutí by přesáhlo účel řízení o vydání souhlasu. Požadavky soudu na provádění ekonomické analýzy či využití údajů z řízení o správních deliktech jsou absurdní. Udělení souhlasu by v projednávané věci znamenalo obcházení licenčního řízení a tedy obcházení zákona.

Námitka, dle které nemohl být souhlas se změnou skutečností uvedených v původní žádosti žalobci udělen, neboť v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu by došlo k obcházení licenčního řízení a tedy k obcházení zákona, se zcela míjí s rozhodovacími důvody městského soudu. Městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, tj. neposuzoval věcnou stránku sporu. Městský soud naopak uvedl, že úvaha stěžovatelky o dostatečné bonitě posuzovaného kmitočtu není přezkoumatelná, neboť v rozhodnutí absentuje jakákoliv úvaha, která by byť jen náznakem stěžovatelkou konstatovaná kritéria z tohoto hlediska vyhodnotila. Z toho plyne, že zatím nebyl vysloven závěr ve věci samé.

Se závěrem městského soudu o nepřezkoumatelnosti této stěžejní úvahy se kasační soud ztotožňuje, neboť žádné konkrétní vyhodnocení stěžovatelkou konstatovaných kritérií, napadené rozhodnutí neobsahuje. Z obsahu rozhodnutí kasační soud ověřil, že stěžovatelka nejprve v obecné rovině uvádí, která kritéria jsou pro posuzování bonity souborů technických parametrů relevantní. Za hlavní kritérium označila počet posluchačů, kteří mohou vysílání programu z daného vysílače zachytit v odpovídající kvalitě (parametry jako jsou výkon vysílače, efektivní výška antény jsou v tomto parametru zobrazeny). Za vedlejší parametry pak označila počet programů zachytitelných v odpovídající technické kvalitě na daném území, které představují konkurenci na daném území jak z hlediska poslechovosti, tak z hlediska dělení příjmů z reklamy. Dalším kritériem je skutečnost, zda bylo již dříve na daném území licenční řízení z podnětu žadatele vyhlášeno a počet žadatelů v daném řízení, kteří přestavují skupinu možných uchazečů pro případ nového licenčního řízení.

K vlastnímu hodnocení shora uvedených kritérií však stěžovatelka pouze následně uvedla, že pro výpočet posluchačů byl použit výpočetní systém RadioLab a metoda výpočtu podle vyhlášky ČTÚ č. 22/2011 Sb. Odhadem je z vysílače kmitočtu Děčín město 2 87,6 MHz/200 W zásobeno cca 57 465 obyvatel; na daném území vysílají taktéž další konkurenční rozhlasové programy - 4 celoplošné a jeden regionální rozhlasový program provozovatelů ze zákona, 2 celoplošné soukromé rozhlasové programy a 6 regionálních soukromých rozhlasových programů; na daném území byla vyhlášena 4 samostatná licenční řízení na návrh různých žadatelů, a to v letech 2001 a 2002.

Z jakého důvodu jsou uvedená kriteria rozhodující pro závěr stěžovatelky, v rozhodnutí není uvedeno. Není tedy vůbec možné vyhodnotit, jak stěžovatelka ke svému závěru o dostatečné bonitě požadovaného kmitočtu dospěla. Pouhý konkrétní výčet jednotlivých kritérií nedává na spornou otázku žádnou odpověď a správní soudy nemají, jak závěr stěžovatelky věcně přezkoumat.

Argumentace stěžovatelky namítající ve vztahu k nepřezkoumatelnému rozhodnutí nákladnost řízení je v právním státě neudržitelná. Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Náležité odůvodnění správního rozhodnutí má však vedle výše naznačené funkce i další rozměr, neboť podporuje smysluplný výkon práva na podání opravného prostředku, resp. správní žaloby; při neznalosti důvodů či úvah, jimiž se správní orgán při posuzování dané věci řídil, lze totiž toto právo – ač není právně popřeno – reálně uplatnit jen stěží.

V odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené).

Případná nákladnost znaleckých posudků či ekonomických analýz, nemůže absenci jakékoliv hodnotící úvahy stěžovatelky, zhojit. Mimo výše uvedené je nutno zdůraznit, že městský soud v žádném případě nezavázal stěžovatelku k opatření si nákladných znaleckých posudků. V souvislosti s absencí jakéhokoliv zhodnocení stěžovatelkou uvedených kriterií pouze uvedl, že tuto úvahu je nutno provést, přičemž parametry, které mají být vyhodnoceny, si zvolila sama stěžovatelka. Dále výslovně uvedl, že aniž by měl v úmyslu předjímat způsob tohoto hodnocení (zvýraznění provedeno NSS), má za to, že pro posouzení finančního přínosu ze skutečně odvysílaných obchodních sdělení existují pravidla, využívaná stěžovatelkou v řízení o správních deliktech, a že údaje o počátečních investicích i provozních nákladech jsou součástí „obchodního plánu“, který je obsažen v žádosti žalobce. Městský soud pouze příkladmo uvedl, z jakých dle jeho názorů dostupných zdrojů, by stěžovatelka mohla při svých úvahách vycházet.

Dále městský soud zcela správně a v souladu s konstantní judikaturou zdejšího soudu upozornil stěžovatelku na to, že dospěla-li k závěru, že požadovaný kmitočet je způsobilý samostatného licenčního řízení, měla za daných okolností žádost žalobce primárně vyhodnotit podle jejího obsahu jako podnět k zahájení licenčního řízení. Následně měla o této skutečnosti informovat žalobce a poučit jej v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 a § 37 odst. 1 a 3 správního řádu o tom, že daný kmitočet není způsobilým předmětem řízení o žádosti podle § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, a je proto nutno jeho žádost vyhodnotit jako podnět k zahájení licenčního řízení. Pouze v případě, že by žalobce i přes řádné poučení trval na tom, že žádá o souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci, přistoupila by stěžovatelka k rozhodnutí o takové žádosti. Dostatečným důvodem pro neudělení souhlasu s požadovanou změnou by přitom byla již samotná skutečnost, že daný kmitočet není způsobilým předmětem řízení o udělení souhlasu se změnou, neboť o jeho přidělení musí být vypsáno licenční řízení.

Jinými slovy, pokud stěžovatelka dospěla k závěru, že na požadovaný kmitočet musí být vypsáno samostatné licenční řízení, neměla se bez dalšího v rámci posuzování žádosti o změnu ve smyslu ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání, zabývat hodnocením kritérií, rozhodných pro přidělení licence. Námitky stěžovatelky poukazující na velmi krátkou lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci žádosti o změnu jsou tedy zcela irelevantní. Na víc je nutno dodat, že lhůta 60 dnů není v obecně ve správním řízení lhůtou neúměrně krátkou.

I přes výše uvedené se městský soud k žalobní námitce zabýval i stěžovatelkou nad rámec provedeným hodnocením kritérií stanovených v § 17 zákona o vysílání a dospěl k závěru, že nenaplnění přínosu k rozmanitosti stávající nabídky [§ 17 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona] nebylo stěžovatelkou vyhodnoceno komplexním způsobem. I s tímto závěrem se kasační soud ztotožňuje, neboť stěžovatelka v projednávané věci žádným způsobem nehodnotila skutečnost, že žalobce vysílá řadu původních originálních pořadů, které moderuje řada osobností, nezohlednila, že žalobce vysílá českou country ve všech formách, americkou country, bluegrass, gospel, trampskou hudbu, protestsong, nezohlednila, že žalobcův hudební formát je zaměřen především na country, folk se souvisejícími žánry, a do své úvahy nezahrnula, zda právě tento zvláštní formát neznamená přínos k rozmanitosti stávající nabídky.

Na základě všech těchto skutečností byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřísluší. Žalobci žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 9. srpna 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu