ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **FTV Prima, spol. s r. o.**, IČO: 48115908, se sídlem Na Žertvách 24/132, 180 00 Praha 8 - Libeň, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem Škrétova 44/6, 120 00 Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutím žalované ze dne 17. 6. 2014, sp. zn. IDENT:2013/940/KOZ/FTV, č. j. RUD/2302/2014, a sp. zn. IDENT:2013/928/RUD/FTV, č. j. RUD/2237/2014, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2016, č. j. 9 A 321/2014 - 92,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2016, č. j. 9 A 321/2014 - 92, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je mimo jiné provozovatelem zemského televizního vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů v systému DVB-T programu Prima love (původně R1, resp. Prima klub) na základě licence udělené rozhodnutím Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 17. 6. 2008, č. j. cun/4038/08, sp. zn. 2008/364/cun/FTV podle čl. II bodu 9 zákona č. 235/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, tzn. z titulu práva na udělení licence k digitálnímu vysílání jednoho celoplošného televizního programu s časovým rozsahem doplňujícím časový rozsah vysílání provozovatelů regionálního vysílání na sdílených kmitočtech. Ve výroku tohoto rozhodnutí je mj. uvedeno, že žalobce *„bude podporovat evropskou tvorbu, evropskou nezávislou a současnou tvorbu tak, aby byl zákonem stanovený podíl ve vysílání*

překročen. Bude podporovat domácí tvorbu a domácí nezávislou tvorbu."(dále též jen „první licence"). Navazujícím rozhodnutím žalované (dále též „Rada") ze dne 12. 5. 2009 byl vydán souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci, spočívající kromě změny označení programu ve změně časového rozsahu vysílání od 6.00 do 11.00 hod, pondělí až pátek, pokud jsou pracovním dnem a vysílacího schématu, včetně dočasného snížení minimálního podílu evropské tvorby na 30% celkového vysílacího času s platností do 31. 12. 2011. Následně rozhodnutím ze dne 15. 2. 2011 byl vysloven souhlas (opět kromě změny označení programu) se změnou licenčních podmínek od 8. 3. 2011 do 30. 12. 2011, spočívající ve změně časového rozsahu vysílání na 15 hodin denně a změně programové skladby. Další změny (rozhodnutí ze dne 13. 12. 2011, 31. 1. 2012 a 26. 6. 2012) se týkaly změn připojovacích časů provozovatelů regionálního vysílání.

[2] Rozhodnutím ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. /Ident: 2009/965/KOZ/FTV Rada udělila žalobci dále licenci dle § 25 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání k provozování televizního vysílání šířeného prostřednictvím družice programu R1, určila základní programovou specifikaci a další programové podmínky podle přílohy č. 1. V nich byl podíl vysílacího času vyhrazeného vysílání *evropské tvorby, tvorby evropských nezávislých producentů a současné tvorby*" s odkazem na konvenci „televize bez hranic" vymezen tak, že při vysílání bude stanice podporovat *„evropskou tvorbu, evropskou nezávislou a současnou tvorbu tak, aby byl zákonem stanovený podíl ve vysílání překročen. Bude podporovat domácí tvorbu a domácí nezávislou tvorbu. Tam, kde to bude proveditelné, vyhradíme pro vysílání evropských děl nadpoloviční podíl celkového vysílacího času a pro vysílání evropských děl vyrobených nezávislými výrobci alespoň 10% celkového vysílacího času. Podíl vysílacího času vyhrazeného pro evropskou tvorbu, tvorbu nezávislých evropských producentů a současnou tvorbu do 31. 12. 2011 činí 30%.* "(dále též „druhá licence").

[3] Žalovaná udělila výroky I. rozhodnutí ze dne 3. 12. 2013, č. j. KOZ/5290/2013 a č. j. RUD/5222/2013, žalobci souhlas se změnou licenčních podmínek první i druhé licence k provozování televizního programu Prima love v části týkající se změny časového rozsahu vysílání (na 21 až 24 hodin denně) a změny programové skladby. Výroky II. uvedených rozhodnutí naopak podle § 21 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, v rozhodném znění neudělila souhlas se změnou licenčních podmínek první i druhé licence k provozování televizního programu Prima love v části týkající se změny licenčních podmínek stanovujících podíl vysílacího času vyhrazeného vysílání evropské tvorby, evropské nezávislé a současné tvorby s tím, že požadovaná změna by vedla k neudělení licence.

[4] Žalobce podal proti výrokům II. rozhodnutí žalované žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud"), který rozsudkem ze dne 27. 5. 2014, č. j. 11 A 36/2014 - 33, výroky II. označených rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Vytkl, že v rozhodnutí Rada neuvedla, proč by požadavky žalobce na změnu licence vedly k jejímu neudělení, jaká kritéria mají být při posuzování žádosti hodnocena a jaký je důsledek jejich nesplnění a nevypořádala se s argumentací žalobce, že je pro něj objektivně nemožné splnit původní podmínky udělených licencí týkající se podílu evropské tvorby, evropské nezávislé a současné tvorby. Věc v tomto rozsahu proto vrátil žalované k dalšímu řízení. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soudu rozsudkem ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 93/2014 -

58. Naznal, že úvahu, zda měla být při aplikaci § 21 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání rovněž hodnocena kriteria dle § 6 odst. 1 písm. e) téhož zákona rozhodnutí Rady neobsahují a právní názor o neaplikovatelnosti těchto kritérií je výsledkem interpretace uvedeného ustanovení a nešlo o případ, kdy by byla nepřípustnost hodnocení těchto kritérií natolik zřejmá, že by Rada měla rezignovat na vysvětlení. Přisvědčil městskému soudu i v dalších výhradách s tím, že nedostatek odůvodnění rozhodnutí nemůže být zhojen podrobnějším rozborem právní problematiky až v řízení před soudem.

[5] Žalovaná rozhodla o požadované změně licenčních podmínek obou licencí k provozování televizního programu Prima love opakovaně rozhodnutími ze dne 17. 6. 2014, č. j. RUD/2302/2014, a č. j. RUD/2237/2014 (dále jen „napadená rozhodnutí"), kterými znovu podle § 21 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání neudělila souhlas se změnou licenčních podmínek stanovujících podíl vysílacího času vyhrazeného vysílání evropské tvorby, evropské nezávislé a současné tvorby, neboť požadovaná změna by byla v rozporu s podmínkami, za kterých byla původně licence udělena, a tedy požadovaná změna by vedla k neudělení licence, *„neboť licence k vysílání programu Prima love byla Radou udělena právě s podmínkou, že tento program bude podporovat evropskou tvorbu, evropskou nezávislou a současnou tvorbu tak, aby byl zákonem stanovený podíl ve vysílání překročen, a rovněž z toho důvodu, že s ohledem na základní programovou specifikaci programu Prima love (tematický program pro ženy- seriály, filmy, zábavné pořady, soutěžní pořady, magazíny a další typy pořadů pro ženy), umožňující zařazovat do vysílání široké spektrum různých pořadů a formátů, není pro provozovatele neproveditelné vyhradit pro evropská díla nadpoloviční podíl celkového vysílacího času programu."*

[6] V odůvodnění napadených rozhodnutí Rada k aplikaci § 21 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání a sporné otázce, zda měla být rovněž hodnocena kriteria dle § 6 odst. 1 písm. e) téhož zákona, uvedla s odkazem na znění těchto ustanovení a na znění § 25 odst. 1 a 5 téhož zákona, že všechny licence k provozování televizního vysílání jsou udělovány v režimu § 25 a neprobíhá proto žádné veřejné slyšení, ale ústní jednání. Veřejné slyšení se uplatňuje pouze v rámci společného licenčního řízení podle § 15 téhož zákona a v současné době jen pro udělování licencí k provozování zemského analogového rozhlasového vysílání, tedy pro licenční řízení s více účastníky, které je soutěží projektů a na základě toho pak Rada zveřejňuje kritéria, na základě kterých byly licence uděleny žadatelům a zamítnuty žádosti ostatních účastníků. Dovodila tak, že § 21 odst. 3 zákona o vysílání v části týkající se společného řízení, veřejného slyšení a kritérií pro udělení licence dle § 17 se výslovně dle § 25 odst. 5 v případě řízení o udělení licence k provozování digitálního televizního vysílání nepoužijí. V těchto řízeních v případě žádosti o změnu licenčních podmínek Rada rozhodne, zda zde nejsou zákonné důvody pro neudělení souhlasu s požadovanou změnou, tedy zhodnotí, zda by požadovaná změna vedla k neudělení licence či zda není v rozporu se základní programovou specifikací programu, kterou nelze měnit.

[7] Důvod neudělení souhlasu Rada v odůvodnění opřela o to, že se provozovatel v žádostech o licenci výslovně zavázal k podpoře evropské tvorby, evropské nezávislé tvorby a současné tvorby tak, aby byl zákonem stanovený podíl nejen dodržen, ale i překročen, a tento závazek byl jedním z hledisek zohledněným při udělení licence. I když

první licence byla udělena ve zvláštním režimu („nároková“ licence), nic to nemění na tom, že byla udělena právě za podmínek uvedeného závazku provozovatele vysílání. Dočasné snížení podílu evropské tvorby na 30% do 31. 12. 2011 bylo odůvodněno tím, aby byl projekt po dobu přechodu na digitální vysílání ekonomicky únosný a došlo k posílení regionálních studií a změna byla doprovázena výrazným dočasným omezením časového rozsahu vysílání. Nyní časový rozsah vysílání činí 21-24 hodin denně a pro výjimku zde není důvod. Provozovatel svůj nynější požadavek opírá o tvrzení, že pořady zaměřené na ženy vznikají převážně v mimoevropských zemích a že se evropští producenti zaměřují na výrobu jiných pořadů, vhodných pro jinak zaměřené programy. Tento argument Rada zhodnotila jako irelevantní. Dle základní programové specifikace je program Prima love tematickým programem pro ženy, který vysílá seriály, filmy zábavné pořady, soutěžní pořady, magazíny atd., jde o širokou škálu formátů a nelze dovozovat, že by se program úzce specializoval na tvorbu, která není v Evropě produkována. Licence byla udělena s tím, že bude zákonem stanovený podíl minimálně dodržen, a to v souladu se základní specifikací programu, neboť vysílané formy pořadů skýtají možnosti, jak zařazovat evropská díla. Rada neshledala žádné objektivní důvody, proč by zákonné evropské kvóty nemohly být naplňovány, resp. jejich naplňování jako neproveditelné. Argument provozovatele vyvolává otázku, co si představuje pod pojmem „pořad pro ženy“ a zda nevychází z předsudečných stereotypů o tom, co žena vyhledává. Lze se domnívat, že cílem neplnění požadavku zákona je šetřit náklady na provoz a vysílat laciné jihoamerické telenovely. Konečně Rada takový souhlas již v roce 2012 neudělila. V dalším odůvodnění napadených rozhodnutí odkazuje na Směrnici o audiovizuálních mediálních službách (čl. 4 odst. 1) s tím, že považuje za nezbytné přispívat k podpoře evropské televizní produkce a dbát na to, aby tam, kde je to možné, byly naplněny zákonné podíly evropských děl ve vysílání; souhlas se snížením kvót je proto považován za výjimku.

[8] Žalobce opět brojil proti napadeným rozhodnutím žalobami, kterým městský soud vyhověl rozsudkem ze dne 18. 5. 2016, č. j. 9 A 321/2014 - 92 (dále jen „napadený rozsudek“), obě rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Důvodem zrušení napadených rozhodnutí shledal opět nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Dle městského soudu trpí rozhodnutí nesrozumitelností pro rozpor výrokové části a odůvodnění. Ve výroku žalovaná odkázala na zákonné ustanovení § 21 odst. 3 věta třetí zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, jež se zabývá možností fikce vydání rozhodnutí, ačkoli z kontextu odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že žádosti žalobce o změnu licenčních podmínek posuzovala podle § 21 odst. 3 věty čtvrté, páté a šesté.

[9] Dále městský soud konstatoval, že napadená rozhodnutí nerespektují právní názor soudu vyjádřený v předchozím rozsudku a jsou i nadále nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť *„žalovaná v odůvodnění svých rozhodnutí poukázala na ustanovení § 21 odst. 3 a dovodila, že v části týkající se společného řízení, veřejného slyšení a kritérií pro udělení licence podle § 17 se výslovně podle § 25 odst. 5 zákona o vysílání v případě řízení o udělení licence k provozování digitálního a televizního vysílání nepoužijí, aniž by k tomu uvedla konkrétní hodnocení a důvody, které ji k tomuto závěru vedou. Soud považuje za významné připomenout, že ustanovení § 21 odst. 3, podle kterého žalovaná žádosti žalobce posuzovala, ve čtvrté větě uvádí, že Rada souhlas neudělí pouze tehdy, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení“*. Žalovaná neuvedla argumenty, proč neshledává důvod pro tento postup. Ustanovení § 21 odst. 3 věta pátá zákona o rozhlasovém a televizním vysílání

uvádí, že důvody neudělení souhlasu musí být shodné s kritérii uvedenými § 6 odst. 1 písm. e). Přitom ve věci vedené městským soudem pod sp. zn. 11 A 36/2014, a Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 8 As 93/2014, při přezkumu zákonnosti prvních správních rozhodnutí o stejných žádostech žalobce bylo žalované jednoznačně vytýkáno, že své stanovisko nedoplnila o konkrétní určité a srozumitelné důvody, pro které by požadavky uvedené v žádosti o změnu licence vedly k jejímu neudělení. Pokud podle žalované v daném případě nelze hodnotit kritéria uvedená v § 6 odst. 1 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, měla v tomto směru svá rozhodnutí řádně odůvodnit. Nejedná se totiž o případ, kdy by byla nepřípustnost hodnocení kritérií podle uvedeného ustanovení tak zřejmá, že by žalovaná mohla zcela rezignovat na povinnost toto stanovisko vysvětlit. Jestliže tak neučinila a v tomto rozsahu důvody v rozhodnutích neuvedla, nerespektovala závazný právní názor soudu.

[10] Další důvod pro zrušení napadených rozhodnutí shledal městský soud i ve skutečnosti, že v rozporu s právním názorem soudu vyjádřeným v předchozím zrušujícím rozsudku neuvedla důvody, pro které shledala žádost žalobce neopodstatněnou. Neobstojí pouhý poukaz na to, že žalobci byla udělena licence za daných podmínek i proto, aby vysílal v požadovaném rozsahu evropskou tvorbu, nezávislou tvorbu a současnou tvorbu, a že z tohoto důvodu nelze změně vyhovět. Žalovaná měla náležitě a konkrétně odůvodnit svůj postoj k tvrzeným důvodům změny, podrobně pojednat důvody, pro které byly licence předně uděleny, a posoudit, zda důvod uvedený v žádostech je či není relevantní, a zda by v době rozhodování o žádostech taková skutečnost vedla k udělení licence či nikoli.

[11] Námitkami, týkajícími se zjištění skutkového stavu věci, porušení zásady legitimního očekávání a zásady rovnosti se městský soud nezabýval, považoval je v této fázi za předčasné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

[12] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla v záhlaví označený rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[13] Stěžovatelka považuje důvody, pro které městský soud napadená rozhodnutí zrušil, za neopodstatněné a nesrozumitelné. Ve svých rozhodnutích důrazně upozornila, že veřejné slyšení je institutem, který je ze zákona vyhrazen pouze rozhlasovému analogovému vysílání. Všechny licence k provozování televizního vysílání jsou udělovány v režimu § 25 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, dle odst. 5 se na řízení podle tohoto ustanovení nevztahují § 13 odst. 1, § 15, § 16, § 17 odst. 1 a 2 a § 18 odst. 3 a 5 téhož zákona. V rámci řízení podle § 25 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání proto neprobíhá žádné veřejné slyšení. Ustanovení o společném řízení dle § 15 a násl. (včetně veřejného slyšení a kritérií) jsou použitelná pouze pro udělování licencí k provozování zemského analogového rozhlasového vysílání. Na základě výsledků takového společného řízení s více účastníky pak Rada zveřejňuje kritéria, na základě nichž byly licence některým žadatelům uděleny a žádosti ostatních zamítnuty. Ustanovení § 21 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání v části týkající se společného řízení, veřejného

slyšení a kritérií pro udělení licence (dle § 17 téhož zákona) se dle § 25 odst. 5 v případě řízení o udělení licence k provozování digitálního televizního vysílání nepoužijí.

[14] Z podstaty věci tedy stěžovatelka nemůže v případě televizního vysílání neudělit souhlas se změnou z důvodů, které by byly shodné s kritérii uvedenými v § 6 odst. 1 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Jedná se o kritéria týkající se pouze společného řízení. Zákon přímo stanoví, že na řízení o udělení licence k televiznímu vysílání se ustanovení a kritéria společného licenčního řízení a veřejného slyšení nevztahují. To městský soud zcela pomíjí.

[15] Dle stěžovatelky plyne důvod, proč v daném řízení nehodnotila kritéria dle § 6 odst. 1 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání přímo ze zákona. Ustanovení § 25 odst. 5 bez potřeby dalšího vysvětlovaní stanoví, že na řízení podle § 25 se uvedená kritéria nevztahují. Nehodnotí se proto v řízeních o licenci na televizní vysílání, ani v řízení o změnách těchto licencí. Není možné k nim přihlížet. Tuto skutečnost jednoznačně stanoví přímo zákon. Stěžovatelce proto není zřejmé, proč a jakým způsobem by ji měla odůvodňovat dále ve svých rozhodnutích.

[16] Stěžovatelka upozorňuje, že pokud by se soudy držely výkladu, dle něhož by se i v případech licencí na televizní vysílání měla při rozhodování o změnách licencí aplikovat kritéria dle § 6 odst. 1 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, zablokovaly by tím jednu ze základních pravomocí stěžovatelky, kterou je rozhodování o změnách licencí provozovatelů televizního vysílání. V praxi by to totiž znamenalo, že stěžovatelka by vůbec nemohla souhlas neudělit, neboť neudělení by s ohledem na absenci kritérií a veřejného slyšení bylo neodůvodnitelné. Takový výklad je naprosto nepřípustný.

[17] Stěžovatelka nesouhlasí se závěry městského soudu, dle nichž nedostatečně odůvodnila, proč shledala žádost žalobce za neopodstatněnou. Naopak jasně uvedla, že dle licenčních podmínek se žalobce zavázal ve vysílání programu Prima love podporovat evropskou tvorbu, evropskou nezávislou tvorbu a současnou tvorbu tak, aby překročil zákonem stanovený podíl, jakož i domácí a domácí nezávislou tvorbu, a tam, kde to bude proveditelné, vyhradit pro vysílání evropských děl od nezávislých výrobců alespoň 10% celkového vysílacího času. Svůj požadavek na snížení podílu evropské tvorby odůvodnil žalobce tvrzením, že pořady zaměřené na ženy vznikají převážně v mimoevropských zemích, neboť evropští producenti se zaměřují na výrobu pořadů vhodných pro jinak zaměřené programy. Tento argument ovšem stěžovatelka shledala irelevantním, neboť licence byla žalobci udělena právě s podmínkou podpory evropské tvorby. Dle základní programové specifikace je program zaměřen na ženy a vysílá seriály, filmy, zábavní pořady, soutěžní pořady, magazíny a další typy pořadů pro ženy. Jedná se o poměrně širokou škálu formátů, a není proto možné dovozovat úzkou specializaci programu na tvorbu, která by v Evropě nebyla produkována. Rozpor s podmínkami licence (kdy se žalobce zavázal dodržet zákonem stanovený minimální podíl evropské tvorby na vysílání) vedl stěžovatelku k neudělení souhlasu s požadovanou změnou. Původní závazek žalobce byl v souladu se základní programovou specifikací, neboť vysílání rozličných formátů pro ženy skýtá široké možnosti, jak do vysílání zařadit evropská díla. Požadovaná změna by byla zjevně v rozporu se základní programovou specifikací, která je ze zákona neměnná.

[18] V odůvodnění napadených rozhodnutí stěžovatelka rovněž uvedla, že v případě programu Prima love neshledala žádné objektivní důvody, proč by zákonné evropské kvóty neměly být naplňovány. Argument žalobce, že evropští producenti nevytváří dostatek pořadů pro ženy, považuje za zjevně nesmyslný. Upozornila proto, že je nutné položit si otázku, co vlastně žalobce považuje za „pořad pro ženy“, a zda jeho představa nevychází z nějakých stereotypů o tom, co žena ve vysílání vyhledává.

[19] Stěžovatelka musí v souladu se směrnicí o audiovizuálních mediálních službách maximálně přispívat k podpoře evropské televizní produkce a dbát na to, aby provozovatelé televizního vysílání naplňovali zákonné podíly evropských děl, je-li to objektivně možné. Každý souhlas se snížením zákonného podílu považuje za výjimku, kterou je nutno pečlivě a individuálně zvážit. Ze směrnice plyne, že odpovědnost za naplňování kvót pro evropskou produkci nese primárně členský stát, který má prostřednictvím příslušného orgánu jejich dodržování provozovateli televizního vysílání zajistit.

[20] Stěžovatelka uvádí, že snížení evropské tvorby musí vyplývat ze základního zaměření programu (ze základní programové specifikace). Jedná se pak o programy, kde je zajištění podílu evropské tvorby zcela neproveditelné, neboť mají programovou profilaci zakotvenou přímo v základní programové specifikaci. Jde ovšem o velmi výjimečné případy. Program Prima love svým zaměřením ani základní programovou specifikací (žánry zastoupenými v rámci programové skladby) není s ohledem na shora uvedené programem, kde by bylo naplnění stanoveného požadavku neproveditelé. Navrhovaná změna by vedla k neudělení licence.

[21] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatuje, že se ztotožňuje s důvody pro zrušení napadených rozhodnutí uvedenými v rozsudku městského soudu. Toto právní posouzení je navíc stejné jako posouzení provedené Nejvyšším správním soudem ve věci vedené pod sp. zn. 8 As 93/2014. Domnívá se, že i poté, co byl ze zákona ve vztahu k udílení licence na televizní vysílání vypuštěn institut veřejného slyšení, má jako provozovatel vysílání právo, aby nebyl od stěžovatelky při zamítnutí změn licence překvapován a aby byly hypotetické důvody pro případné zamítnutí změny licenčních podmínek předem zveřejněny. S odkazem na § 25 odst. 6 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání zdůrazňuje, že v licenčním řízení vedeném dle § 25 téhož zákona není zastoupení evropské tvorby skutečností významnou pro rozhodování o udělení licence, natož důvodem, proč by navrhovaná změna vedla k neudělení licence ve smyslu § 21 odst. 3 jmenovaného zákona.

[22] Žalobce souhlasí s městským soudem, že stěžovatelka se v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti o změnu licence musí řádně vypořádat s tím, jak byly naplněny její povinnosti vyplývající z § 21 odst. 3 ve spojení s § 6 odst. 1 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, která se týká i transparentnosti a předvídatelnosti jejího postupu. Pokud došla k velice nebezpečnému závěru, že § 6 odst. 1 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání nebylo možné použít (čili že neměla právo vykonstruovat hypotetické důvody pro neudělení licence, které se v licenčním řízení vůbec nezkoumají, a tyto ani nemusela předem avizovat), musí svůj závěr řádně a přesvědčivě odůvodnit. To však neučinila.

[23] Ohledně okolností pro udělení licence (týkající se úpravy zastoupení evropské tvorby a jejího nenaplnění jako důvodu pro neudělení licence) odkazuje žalobce na obsah své žaloby. Kasační stížnost navrhuje zamítnout jako nedůvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] 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. Důvodnost kasační stížnosti posoudil 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.).

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] V napadeném rozsudku městský soud stěžovatelce vytkl, že napadená rozhodnutí nerespektují právní názor soudu vyjádřený v předchozím rozsudku a jsou i nadále nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Stěžovatelka tomuto závěru oponuje, má za to, že ve svých rozhodnutích požadavku na jejich srozumitelnost a přezkoumatelnost dostála a nesouhlas se změnou licenčních podmínek řádně a dostatečně odůvodnila.

[27] První výtkou předchozích rozsudků byla v daném případě otázka výkladu § 21 odst. 3 zákona o vysílání a aplikace tohoto ustanovení v případě, kdy žalobce žádal o udělení souhlasu se změnou licenčních podmínek stanovených v první a druhé licenci, na základě nichž provozuje zemské digitální televizní vysílání šířené prostřednictvím vysílačů, resp. družice (§ 25 zákona o vysílání). Městský soud opakovaně nepřezkoumatelným shledal závěr Rady, že § 21 odst. 3 zákona o vysílání v části týkající se společného řízení, veřejného slyšení a kritérií pro udělení licence podle § 17 výslovně podle § 25 odst. 5 (správně odst. 6) téhož zákona nelze v případě řízení o udělení licence k provozování digitálního televizního vysílání aplikovat a nelze ani hodnotit kritéria dle § 6 odst. 1 písm. e) téhož zákona.

[28] Nejvyšší správní soud považuje za nutné předně poukázat na to, že Rada v napadených rozhodnutích jednoznačně uvedla, že obě licence byly žalobci uděleny v licenčním řízení vedeném podle § 25 zákona o vysílání, v němž účastníkem řízení byl jen žadatel o licenci. Ačkoliv zákon o vysílání č. 231/2001 Sb. v původním znění § 25, režim tohoto licenčního řízení vztáhl jen na vysílání prostřednictvím družic a kabelových systémů, postupnými změnami, zejména novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. a zákonem č. 304/2007 Sb., došlo v souvislosti s přechodem na digitální televizní vysílání k zavedení zjednodušeného udělování licencí i pro zemské digitální televizní vysílání, které bylo původně založeno na obdobném principu jako udělování licencí pro zemské analogové vysílání, a tedy na principu společného řízení z důvodu převisu potencionálních provozovatelů než možných volných pozic. Vzhledem ke změně podmínek (technických možností využití digitálních sítí), proto zákonná úprava z části princip společného licenčního řízení opustila, a režim udělování licencí pro zemské digitální televizní vysílání

stojí od 1. 1. 2008 (účinnosti zákona č. 304/2007 Sb.) na shodných principech jako udělování licencí k provozování rozhlasového nebo televizního vysílání prostřednictvím družic a kabelových systémů, tedy podléhá režimu § 25 zákona o vysílání. Rada v napadených rozhodnutích proto správně poukázala na to, že podle § 25 odst. 5 (správně odst. 6) zákona o vysílání se na licenční řízení podle tohoto ustanovení nevztahují mj. § 15, §16 a § 17 odst. 1 a 2 a § 18 odst. 3 a 5.

[29] Dle § 21 odst. 3 stěžovatelka *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.*

[30] Ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) uvádí, že žalovaná *je povinna předkládat Poslanecké sněmovně každoročně výroční zprávu o své činnosti a o stavu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a v oblasti poskytování audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání (dále jen „výroční zpráva"), která obsahuje zejména informaci o udělených licencích a kritériích, na základě kterých byly licence uděleny žadatelům o licenci a zamítnuty žádosti všech ostatních účastníků řízení.*

[31] § 25(ve znění účinném v době rozhodování Rady) zní:

(1) Licenční řízení k provozování vysílání šířeného prostřednictvím družic, kabelových systémů a zvláštních přenosových systémů a k provozování zemského digitálního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů se zahajuje z podnětu žadatele o licenci. Licenční řízení podle věty první nelze zahájit z vlastního podnětu Rady. Účastníkem řízení je pouze žadatel o licenci.

(2) Žádost o licenci musí kromě obecných náležitostí podání a náležitostí žádosti o licenci podle § 14 odst. 1 až 4 obsahovat

a) písemný souhlas osoby oprávněné k provozování kabelové sítě podle zvláštního právního předpisu s umístěním programu žadatele o licenci do kabelové sítě, jde-li o vysílání programu prostřednictvím kabelové sítě a účastník řízení nemá oprávnění ke zřízení a provozování kabelové sítě,

b) informaci o tom, ve kterých státech lze program přijímat, a specifikaci družice, jde-li o vysílání programu prostřednictvím družice.

c) identifikaci přenosového systému a informaci o přístupu k vysílání, jde-li o vysílání programu prostřednictvím zvláštního přenosového systému,

d) údaje o způsobu technického, organizačního a finančního zajištění vysílání, jde-li o vysílání programu zemského digitálního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů.

(3) Rada je povinna nařídit ve lhůtě 30 dnů ode dne zahájení licenčního řízení ústní jednání s účastníkem licenčního řízení, ve kterém účastník navrhuje programovou skladbu. O ústním jednání se vyhotovuje protokol.

(4) Rozhodnutí o udělení licence musí obsahovat výrok o udělení licence, odůvodnění a poučení o opravném prostředku.

(5) Rada licenci žadateli o licenci neudělí pouze tehdy, pokud žadatel nesplňuje podmínky podle § 13 odst. 3 nebo pokud navrhovaná programová skladba nesplňuje požadavky podle § 31 a § 32 odst. 1 nebo by udělení licence bylo v rozporu se závazky vyplývajícími z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv.

(6) *Na licenční řízení podle odstavců 1 až 5 se nevztahují ustanovení § 13 odst. 1, § 15, 16, § 17 odst. 1 a 2 a § 18 odst. 3 a 5.*

[32] Ustanovení § 16 upravuje průběh veřejného slyšení při společném licenčním řízení včetně toho, jaké otázky se v rámci něj mají s účastníky projednat (odst. 2 až 4). Dále z § 17 odst. 1 a 2 vyplývají skutečnosti významné pro rozhodování o žádostech jednotlivých žadatelů o udělení licencí, resp. skutečnosti, které stěžovatelka hodnotí (mezi ně patří i zastoupení evropské tvorby, tvorby evropských nezávislých producentů a současné tvorby). Podle § 18 odst. 3: *[r]ozhodnutí o udělení licence obsahuje výrok o udělení licence jednomu ze žadatelů o licenci a o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů, odůvodnění, které obsahuje kritéria, na základě kterých byla licence udělena žadateli o licenci a zamítnuty žádosti všech ostatních účastníků řízení, a poučení o opravném prostředku* (srov. shora citovaný § 25 odst. 4). Všechna tato ustanovení se na licenční řízení podle § 25 tedy nevztahují.

[33] Stěžovatelce lze podle názoru Nejvyššího správního soudu přisvědčit potud, že svá rozhodnutí ohledně částečného vyloučení aplikace § 21 odst. 3 a kritérií dle § 6 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání řádně odůvodnila. V daném případě byla Radou posuzována žádost o souhlas se změnou licenčních podmínek (§ 23 odst. 1), a protože již samotné udělení licence nepodléhalo režimu společného licenčního řízení, v němž by byli účastníky i další žadatelé a neprobíhalo veřejné slyšení a licence nebyla udělena na jeho základě, ale postupem podle § 25 zákona o vysílání, nemohla být hodnocena ani kritéria uvedená v § 6 odst. 1 písm. e) téhož zákona, když ani rozhodnutí o licenci dle § 25 zákona o vysílání nemůže obsahovat *kriteria, na základě kterých byla licence udělena žadateli a zamítnuty žádosti ostatních účastníků řízení*.

[34] Nelze tak učinit závěr, že stěžovatelka ohledně této první otázky nerespektovala předchozí zrušující rozsudek městského soudu potvrzený rozhodnutím Nejvyššího správního soudu. V předchozích zrušených rozhodnutích se stěžovatelka k aplikaci kritérií dle uvedeného ustanovení vůbec nevyjádřila a bez dalšího přistoupila ke zkoumání podmínky dodržení podílu evropské tvorby jako požadavku, bez jehož splnění by licenci neudělila. V nyní napadených rozhodnutích (viz bod [6] tohoto rozsudku) ovšem vysvětlila

své stanovisko téměř totožně, jak to učinila v kasační stížnosti a jak je reprodukováno v době [13] tohoto rozsudku. Uvedené odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné a přezkoumatelné, neboť z něj lze jednoznačně seznat výklad zákona, který stěžovatelka zaujala. Zjednodušeně lze říci, že dle stěžovatelky se na rozhodování o změně licence udělené podle § 25 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání nemůže aplikovat část ustanovení § 21 odst. 3 téhož zákona týkající se řízení s více účastníky a veřejného slyšení, neboť se nepoužijí ani na udělování samotné licence. Kritéria podle § 6 odst. 1 písm. e) jsou zveřejňována na základě projednání ve veřejném slyšení a v případě řízení podle § 25, u něhož veřejné slyšení neprobíhá, tudíž vůbec nevzniknou. Jestliže nejsou stanovena, nemohou být z povahy věci zohledněna ani při rozhodování o změně licence.

[35] Stěžovatelka tedy přezkoumatelně odůvodnila svůj názor na použití zmíněných kritérií při rozhodování o změně podmínek licence udělené dle § 25 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, resp. vysvětlila, proč se tato kritéria v daném případě nepoužijí. V předchozím zrušujícím rozsudku městský soud, a následně i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 93/2014 - 58, stěžovatelce vytkly, že rozhodnutí vůbec neobsahují úvahu, zda měla být hodnocena kritéria v § 6 odst. 1 písm. e) uvedeného zákona. Jak je shora shrnuto, nyní napadená rozhodnutí již takovou úvahu obsahují a výtka městského soudu, že stěžovatelka zrušující rozsudek nerespektovala, není oprávněná (k přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 - 46).

[36] Nutno ovšem podotknout, že stěžovatelka nemá pravdu, pokud tvrdí, že jí není zřejmé, jaký výklad by měla provádět, když její závěry plynou přímo ze zákona. Že tomu tak není, konstatoval již Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku č. j. 8 As 93/2014 *(„Právní názor o neaplikovatelnosti těchto kritérií je výsledkem interpretace § 21 odst. 3 zákona, tedy ustanovení, podle kterého stěžovatelka rozhodovala. Rozhodně nešlo o případ, kdy by byla nepřípustnost hodnocení kritérií podle § 6 odst. 1 písm. e) natolik zřejmá, že by stěžovatelka mohla zcela rezignovat na povinnost vysvětlit, proč tato kritéria nemůže hodnotit“*). Stěžovatelka ale odpovídající výklad provedla, jak je již shora uvedeno. Je přitom zřejmé, že v kontextu věty páté ustanovení § 21 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, která ohledně udělování souhlasu se změnou licence výslovně odkazuje na kritéria dle § 6 odst. 1 písm. e) téhož zákona, aniž by zde bylo uvedeno, že to neplatí pro změny podmínek licence udělené podle § 25, nejsou závěry stěžovatelky ze zákona jednoznačně odvoditelné. Zákon totiž nepoužití ustanovení o společném řízení a veřejném slyšení vztahuje výslovně na řízení podle § 25, nikoliv na řízení o změnách dle § 21. Výklad provedený stěžovatelkou plyne z kontextu jednotlivých ustanovení a z logiky věci, resp. postupných změn zákona o vysílání, nikoliv z výslovného znění zákona.

[37] Z uvedeného právního závěru tak vyplývá, že Rada licenci podle § 25 udělí při splnění zákonných **podmínek.** Podle § 25 odst. 3 zákona o vysílání *Rada licenci žadateli o licenci neudělí pouze tehdy, pokud žadatel nesplňuje podmínky podle § 13 odst. 3 nebo pokud navrhovaná programová skladba nesplňuje požadavky podle § 31 a § 32 odst. 1 nebo by udělení licence bylo v rozporu se závazky vyplývajícími z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv.*

[38] Podle § 21 odst. 1 je provozovatel vysílání s licencí povinen předem požádat Radu o písemný souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci, mj, podle písm. d) i v případě, že žádá změnu licenčních podmínek.

[39] Z citovaného § 25 odst. 2 vyplývá, že *žádost o licenci musí kromě obecných náležitostí podání a náležitostí žádosti o licenci podle § 14 odst. 1 až 4 obsahovat i další náležitost.* Dle § 14 odst. 1 písm. h) zákona o vysílání musí žádost obsahovat *u žadatele o provozování televizního vysílání navrhovaný podíl celkového vysílacího času, který by měl být vyhrazen vysílání evropských děl a evropských děl vyrobených nezávislými výrobci, týká-li se žádost provozování televizního vysílání.*

[40] Podle § 42 věta první *[p]rovozovatel televizního vysílání je povinen tam, kde je to proveditelné, vyhradit pro evropská díla nadpoloviční podíl celkového vysílacího času každého svého programu*. Dále dle § 43 odst. 1 věta první *[p]rovozovatel televizního vysílání je povinen tam, kde je to proveditelné, vyhradit pro evropská díla vyrobená nezávislými výrobci alespoň 10 % celkového vysílacího času každého svého programu*. Dle § 44 odst. 1 *[p]rovozovatel televizního vysílání je povinen tam, kde je to proveditelné, zajistit, aby v rámci vysílacího času vyhrazeného pro vysílání evropských děl vyrobených nezávislými výrobci tvořilo vysílání děl, od jejichž prvního zveřejnění neuplynulo více než 5 let, alespoň 10 %.*

[41] Městský soud dále vedla ke zrušení napadených rozhodnutí i skutečnost, že žalovaná opět neuvedla důvody, pro které neshledala žádost žalobce opodstatněnou ve vztahu k tvrzením v ní uvedeným. Důvody, pro které Rada souhlas se změnou licenčních podmínek neudělila (viz shora bod [7]) městský soud nepovažoval za dostatečné.

[42] Stěžovatelka zakládá svoji obranu na tom, že z napadených rozhodnutí jednoznačně plyne k čemu se v žádosti o udělení licencí žalobce zavázal a rozhodnutí o licenci plněním tohoto závazku byla podmíněna, jinak by licenci neudělila. Se změnou uvedené podmínky nesouhlasila proto, že její plnění ze strany provozovatele v zákonem stanoveném podílu nadále považuje za proveditelné.

[43] Žalobce namítal, že zastoupení evropské tvorby není skutečností významnou pro rozhodování o udělení licence a nemůže být ani důvodem, proč by změna vedla k neudělení licence ve smyslu § 21 odst. 3 zákona o vysílání. Městský soud tak předně musel posuzovat právní otázku, zda nedodržení požadavku na podíl evropské tvorby ve vysílání vůbec může být důvodem pro neudělení souhlasu se změnou licence vydané podle § 25 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Jinými slovy, jestliže stěžovatelka při změně podmínek licence nerozhoduje v mezích kritérií podle § 6 odst. 1 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, musí si soud ujasnit, jaké mohou být důvody pro neudělení souhlasu (a v tomto rozsahu se vypořádat s žalobní argumentací). Teprve pokud by dospěl k závěru, že zájem na zachování podílu evropské produkce může vést k neudělení souhlasu s požadovanou změnou, bylo by na místě hodnotit, zda stěžovatelka dostatečně odůvodnila, že v případě programu žalobce nejsou dány žádné objektivní důvody, z nichž by plynulo, že pro žalobce je vzhledem k zaměření programu neproveditelné dodržet povinný podíl evropské produkce ve smyslu § 42 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Zabývat se přezkoumatelností úvahy stěžovatelky ohledně opodstatněnosti žádosti o změnu vzhledem k možnostem žalobce zákonnému

požadavku vyhovět, je předčasné, dokud si soud neujasní, zda je vůbec na místě takové úvahy provádět. Pokud by totiž soud dal za pravdu žalobci, že dodržení stanoveného podílu evropské produkce na vysílání není podmínkou, která by mohla vést k neudělení licence, a že tedy s její změnou musí být udělen souhlas vždy, pak by bylo pro udělení souhlasu zcela irelevantní, zda jsou důvody navrhované změny opodstatněné (a pro žalobce je naplnění stanovených kvót proveditelné), či nikoliv. I kdyby byl takový závěr přezkoumatelný, muselo by být napadené rozhodnutí zrušeno jako nezákonné. Trvat na tom, aby stěžovatelka svou argumentaci v tomto rozsahu rozvedla, a případně i lépe zjistila skutkový stav, za situace, kdy by tyto důvody z hlediska zákonnosti rozhodnutí tak jako tak nemohly obstát, by nedávalo smysl.

[44] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že napadená rozhodnutí nepovažuje za nepřezkoumatelná ani z důvodu, že ve výroku nesprávně odkazují na větu třetí § 21 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, když stěžovatelka zjevně rozhodla dle vět následujících (čtvrté až šesté). Jedná se o zřejmou chybu v psaní nemající vliv na srozumitelnost napadeného rozhodnutí. Jak žalobce, tak městský soud jednoznačně zjistili, o jaké zákonné ustanovení stěžovatelka svá rozhodnutí opírá. Nelze přitom odhlédnout, že ve výroku napadených rozhodnutí je výslovně uvedeno, že stěžovatelka souhlas neudělila, *„neboť požadovaná změna je v rozporu s podmínkami, za kterých byla původně udělena, a tedy požadovaná změny by veda k neudělení licence ve smyslu § 21 odst. 3, věta třetí"*. Jelikož tedy část výroku odpovídá větě čtvrté téhož ustanovení, pak následný odkaz na větu třetí nemůže mít jakýkoliv vliv na přezkoumatelnost napadených rozhodnutí. Je totiž jednoznačně zřejmé, na základě jakého zákonného pravidla stěžovatelka rozhodla. Vzhledem k uvedenému nelze ani souhlasit, že by byl výrok v rozporu s odůvodněním, jak uvedl městský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[46] Městský soud posléze v rozhodnutí o návrhu ve věci samé rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. srpna 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu