



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **J. M. s. r. o.**, zast. JUDr. Michalem Hráským, advokátem, se sídlem Praha 5, Ostrovského 911/30, proti žalovanému: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Krátká 10, Praha 10, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2004, č. j. 8 Ca 257/2003 - 9,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2004, č. j. 8 Ca 257/2003 - 9 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 26. 8. 2003, č. j. Rn/179/03/1857 zamítla žalovaná žádost žalobce o udělení krátkodobé licence na dobu 60-ti dnů ke zkušebnímu rozhlasovému vysílání stanice „R. L. J.“, s využitím kmitočtu P. – V. 89.0 MHz/1,50 W, neboť požadovaný kmitočet je nyní vyhrazen pro vyhlášení licenčního řízení.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž uvedl, že podává opravný prostředek podle hlavy třetí části páté o. s. ř. a to z důvodů nedostatečného skutkového posouzení věci, nesprávného posouzení věci po právní stránce a dále uvedením rozporuplných skutečností v odůvodnění předmětného rozhodnutí. Navrhoval, aby rozhodnutí žalované bylo zrušeno a věc byla vrácena tomuto orgánu k dalšímu řízení. Požadoval dále zaplatit náklady řízení. V žalobě dále uvedl, že veškeré důkazy, dokumentaci včetně podrobného odůvodnění k žalobě dodá následně po podání této žaloby. Správní poplatek uhradí na základě výzvy soudu.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 26. 2. 2004, č. j. 8 Ca 257/2003 - 9 návrh odmítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozhodnutí citoval ustanovení § 2 soudního řádu správního a § 4 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Citoval dále ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podle něhož rozhoduje Rada o udělení licence hlasováním. Hlasování o udělení licence probíhá na neveřejném zasedání Rady. Podle § 12 odst. 4 citovaného zákona na udělení licence není právní nárok. Soud poté konstatoval, že za nepřipustnou je třeba považovat žalobu směřující proti výroku, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o licenci. Poukázal na to, že z výše citovaných ustanovení zákona č. 231/2001 Sb. vyplývá, že o udělení licence rozhoduje Rada a že na udělení licence není právní nárok. Rozhodování Rady o tom, zda licenci udělí či nikoliv, se tak děje v její absolutní volné úvaze, přitom předmětem rozhodování subjektivní právo není, a nejde tedy o zkrácení tohoto práva žalobce (§ 2 s. ř. s.). Uzavřel, že návrh žalobce na zrušení tohoto rozhodnutí je proto s ohledem na ustanovení § 2 s. ř. s. nepřipustný, a proto jej podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Proti tomuto usnesení podal včas kasační stížnost žalobce (dále jen stěžovatel). V kasační stížnosti uvedl, že dne 17. 2. 2004 obdržel výzvu soudu, aby zaplatil soudní poplatek, přičemž tuto svoji povinnost v uvedeném termínu splnil. Bezprostředně poté chtěl sám doplnit své podání – žalobu o podrobné odůvodnění a listinné důkazy, než však tak sám učinil, vydal Městský soud v Praze usnesení, jímž se návrh odmítá. Konstatoval, že ve velmi stručném odůvodnění tohoto usnesení Městský soud argumentoval v podstatě výlučně tím, že o provozování rozhlasového a televizního vysílání rozhoduje Rada o udělení licence hlasováním a že podle § 12 odst. 4 téhož zákona není na licenci právní nárok. Stěžovatel se domnívá, že uvedené usnesení Městského soudu v Praze je povrchní a že soud v dané věci rozhodl ukvapeně, když si nevyžádal doplnění důkazů, podkladů ani odůvodnění žaloby a ani neposkytl žalobci žádný časový prostor k tomu, aby tak učinil sám. Namítal, že soud rozhodl při naprosté absenci znalosti problému, při naprostém nedostatku podkladů a důvodů, které vedly stěžovatele k podání žaloby. Spokojil se výlučně s konstatováním, že na licenci není právní nárok a tudíž rozhodl, že žaloba je nepřipustná. Stěžovatel pak poukázal na to, že zákonná úprava rozhlasového vysílání a činnosti Rady v podobě předchůdců zákona č. 231/2001 Sb. již existuje od roku 1991. Existuje i celá řada judikátů a lze dohledat, že již v mnoha obdobných případech byla vydána celá řada rozhodnutí soudu, která naopak dávají žalobci proti rozhodnutí Rady o udělení (resp. neudělení) licence za pravdu a v jednotlivých případech také soud napadené rozhodnutí Rady v dané věci zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval dále, že pokud by soud postupoval vždy jen s odkazem na § 18 odst. 1, nebo na § 12 odst. 4 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, nebyla by v podstatě vůbec možná žádná obrana účastníka řízení proti rozhodování Rady a Rada by se dle této logiky v podstatě mohla řídit jen těmito dvěma ustanoveními zákona. Její jednotlivá rozhodnutí by bylo možné, byť jenom z tohoto pohledu, odůvodnit vždy jen tvrzením, že Rada rozhodla, protože tak rozhodla s odkazem na § 12 odst. 4. Stěžovatel vyslovil názor, že takový postup Městského soudu v Praze není správný a ani zákon č. 231/2001 Sb. ve své dikci nepřipouští takto zjednodušený výklad. V bodě II. kasační stížnosti stěžovatel popisoval situaci, která předcházela vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu. Dále dovozoval, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání ve svém rozhodnutí uvedla úmyslně zástupný, resp. nepravdivý důvod, tj. že žalovaná zamítla žádost z jiného důvodu, který však ve svém rozhodnutí neuvádla. Namítal, že kmitočt 89.0 MHz/0,158 kW byl najisto v době, kdy Rada pro rozhlasové a televizní vysílání rozhodovala o udělení krátkodobé licence, k dispozici a byl volný. Tento postup Rady vnímá

stěžovatel jako nezákonný a domnívá se, že pravým úmyslem takového postupu bylo další poškození žadatele, za nímž s největší pravděpodobností může stát sám vedoucí úřadu, který připravuje podklady pro rozhodování Rady a je stěžovateli velmi nepřátelsky nakloněn. Stěžovatel totiž na tohoto vedoucího úředníka před časem v jiné věci (podezření z podjatosti) podal stížnost. Stěžovatel vyslovil názor, že Rada nedostala ke svému rozhodování v dané věci od vedoucího úřadu relevantní podklady a že vedoucí úřadu mohl úmyslně Radu uvést v omyl. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Byť to stěžovatel v kasační stížnosti neuvádí, lze z jejího obsahu dovodit, že uplatňuje důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. Z kasační stížnosti lze rovněž dovodit, že nezákonnost napadeného usnesení spatřuje stěžovatel v tom, že Městský soud v Praze návrh na přezkoumání tohoto rozhodnutí odmítl, ačkoliv z judikatury a praxe soudu je zřejmé, že rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení licence soudu přezkoumávají věcně. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že přestože kasační stížnost není perfektní, nelze zřejmě dovodit, že pro její nedostatky není možné v řízení pokračovat – stěžovatel byl totiž vyzván usnesením Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2004, č. j. 8 Ca 257/2003 - 28, k odstranění nedostatku kasační stížnosti, na což reagoval předložením podání ze dne 5. 5. 2004, které je však prakticky shodného obsahu jako kasační stížnost sepsaná dne 19. 3. 2004 (§ 106 odst. 1, § 37 odst. 5 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v dané věci závisí rozhodnutí soudu na výkladu ustanovení § 65 s. ř. s. v návaznosti na příslušná ustanovení zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Bylo tedy třeba se nejprve vypořádat s otázkou, zda správní rozhodnutí vydané v licenčním řízení, je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., které definuje tento pojem ve formě legislativní zkratky platící pro všechna ustanovení s. ř. s. Rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je rozhodnutí o individuálním subjektivním právu, tj. rozhodnutím které se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti fyzických nebo právnických osob. Přezkoumání ve správním soudnictví podléhají tato rozhodnutí pouze tehdy, bylo-li jimi rozhodnuto o veřejných subjektivních právech fyzických nebo právnických osob. Veřejným subjektivním právem ve smyslu ustanovení § 2 s. ř. s., o němž je v licenčním řízení konstitutivním způsobem rozhodováno, je v daném případě licence (oprávnění k rozhlasovému vysílání). Ustanovení § 12a odst. 4 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání toto právo koncipuje jako právo bez nároku (tj. na udělení licence není právní nárok). Tato skutečnost však nemění nic na podstatě rozhodnutí samotného, které zjevně je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., a to i za situace, kdy Rada podle ustanovení § 18 odst. 5 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání neudělí licenci žádnému z účastníků. Rozhodnutí Rady by tak mohlo být z přezkoumání soudem vyloučeno jen tehdy, pokud by tak stanovil soudní řád správní nebo zvláštní zákon. Tak tomu však v daném případě není. Soudní řád správní neobsahuje ustanovení obdobné § 248 odst. 2 písm. i) o. s. ř. ve znění platném do 31. 12. 2002 a nevylučuje paušálně z přezkumu rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není právní nárok. Zvláštní zákon – zde zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání – tak rovněž nečiní, ba právě naopak, ve svém ustanovení § 19 možnost

podat proti rozhodnutí Rady opravný prostředek (nyní žalobu ve správním soudnictví) výslovně upravuje. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že není dán důvod pro odmítnutí návrhu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

K výše uvedenému Nejvyšší správní soud uvádí, že i když na udělení licence není právní nárok, disponují účastníci licenčního řízení v rámci správního řízení právy procesními. Z těchto práv je třeba zmínit zejména ta, která jsou uvedena v ustanovení § 18 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání a upravují náležitosti rozhodnutí o udělení licence. Rozhodnutí musí obsahovat podrobné odůvodnění a dále kritéria, na jejichž základě byla žádost žadatele zamítnuta. Správní orgán tedy musí popsat, proč a jaká kritéria pro své rozhodování zvolil, a z jakých důvodů nebyla tato kritéria naplněna žadatelem, případně proč byla ostatními žadateli naplněna méně než úspěšným žadatelem. I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech atd.). Nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů. Účastníci jsou tímto limitováni při formulaci žalobních bodů správní žaloby, nikoliv však vyloučeni ze soudní ochrany.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že Městský soud v Praze vycházel z nesprávného právního názoru, když podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu odmítl. Kasační stížnost proto shledal důvodnou, napadené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2004, č. j. 8 Ca 257/2003 – 9 podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

V posuzované věci považuje Nejvyšší správní soud za nutné dodat, že od 1. 1. 2003 vstoupil v účinnost zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.). Je tedy třeba podle tohoto zákona při podávání žalob směřujících proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné (a v dalších případech uvedených v § 4 s. ř. s.) podle tohoto zákona postupovat. K námitce stěžovatele uvedené v kasační stížnosti, že si soud od žalobce nevyžádal doplnění důkazů, podkladů ani odůvodnění žaloby a ani neposkytl žalobci prostor k tomu, aby tak učinil sám, třeba poukázat na ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s., podle jehož věty třetí může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit i o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud na rozhodnutí ze dne 27. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40,

publikované ve sbírce rozhodnutí NSS pod č. 113/2004, v němž je uvedeno, že v důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může

být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.

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

V Brně dne 18. května 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu