



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatele **F. r., s. r. o.**, zastoupeného Mgr. Jindřichem Vítkem, advokátem se sídlem v Praze 2, Nad Petruskou 1, za účasti **Rady pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem v Praze 2, Škrétova 44/6, zastoupené JUDr. Zdeňkem Hromádkou, advokátem se sídlem ve Zlíně, Rašínova 522, a osoby zúčastněné na řízení **F. B., s. r. o.**, zastoupené Mgr. Ludmilou Kutějovou, advokátkou se sídlem v Praze 8, Sokolovská 49/5, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2006, č. j. 11 Ca 173/2005 – 76,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2006, č. j. 11 Ca 173/2005 – 76, **se zrušuje.**
- II.** Žaloba proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 20. 5. 2005, č. j. Ru/108/05, **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2006, č. j. 11 Ca 173/2005 – 76, byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) ze dne 20. 5. 2005, č. j. Ru/108/05, jímž byla udělena společnosti F. B., s. r. o. (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) licence k provozování rozhlasového vysílání programu R. H. s využitím kmitočtu O – D. 94,7 MHz/1 kW na dobu určitou do 17. 6. 2010 a současně byla zamítnuta žádost stěžovatele o udělení licence s využitím téhož kmitočtu. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že vzhledem k tomu, že v žalobě ze dne

15. 6. 2005 bylo pouze v obecné poloze namítáno nedostatečné skutkové posouzení věci, nesprávné posouzení po právní stránce a uvedení rozporuplných skutečností v odůvodnění napadeného rozhodnutí a vzhledem k tomu, že doplnění žaloby ze dne 1. 7. 2005 bylo podáno k soudu až po uplynutí zákonem stanovené lhůty k podání žaloby, lze žalobou napadené rozhodnutí přezkoumat pouze z hlediska námitek uvedených v žalobě s tím, že k doplnění žaloby lze přihlídnout pouze v té části, kterou lze považovat za odůvodnění a bližší rozvedení námitek, které již byly uplatněny v žalobě. Přesto, že sám stěžovatel označil svou žalobu jako blanketní, vycházel městský soud z toho, že žalobní body v této žalobě jsou, byť v poloze zcela obecné, uvedeny. V další části odůvodnění se pak městský soud těmito žalobními body věcně zabýval.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, neboť má za to, že se městský soud nevypořádal se všemi jím tvrzenými skutečnostmi a na základě toho pak došlo k nesprávnému posouzení právní otázky. Stěžovatel potvrdil, že dne 15. 6. 2005 podal tzv. blankožalobu, ve které jen obecně uvedl důvody, pro které se domníval, že napadené rozhodnutí Rady není v souladu se zákonem a současně uvedl, že žaloba bude do 15 dnů doplněna, což se také stalo podáními ze dne 1. 7. 2005 a 31. 1. 2006, kdy původně obecné důvody žaloby byly konkretizovány. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s tvrzením městského soudu, že v podáních ze dne 1. 7. 2005 a 31. 1. 2006 byly tvrzeny i nové skutečnosti, kterými se pak soud vůbec nezabýval. Všechny skutečnosti tvrzené a namítané stěžovatelem v těchto podáních rozváděly a konkretizovaly obecně stanovené důvody uvedené v tzv. blankožalobě ze dne 15. 6. 2005. Městský soud byl proto povinen v souladu s § 64 s. ř. s. a § 157 odst. 2 o. s. ř. se ve svém rozhodnutí vypořádat se skutečnostmi, které byly tvrzeny stěžovatelem, uvést skutečnosti, o které své rozhodnutí opírá, které skutečnosti má za prokázané a které nikoli. Podle názoru stěžovatele odůvodnění napadeného rozsudku přes jeho obsáhlost není přesvědčivé, protože v něm nejsou dostatečně odůvodněny skutečnosti, o které městský soud opírá své rozhodnutí. Městský soud v odůvodnění předmětného rozsudku pouze uvedl, že tvrzení, resp. námítka, stěžovatele shledal nedůvodnými, ale žádné bližší zdůvodnění zde uvedeno není nebo je nedostatečné. Městský soud se vůbec nezabýval obsahem podání ze dne 31. 1. 2006, nijak se s ním nevypořádal a jediný odstavec, který soud v odůvodnění rozsudku tomuto podání věnoval, je pro řádné posouzení právního stavu, ze kterého rozhodnutí vycházelo, krajně nedostatečné. Proto se stěžovatel domáhal zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Rada ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřila souhlas s rozsudkem městského soudu, neboť je přesvědčena, že je po věcné i právní stránce správný a že při jeho vydání nedošlo k nesprávnému posouzení právní otázky soudem. Městský soud správně vyhodnotil jednotlivé důkazy a relevantní skutečnosti a vyvodil z nich správné skutkové a právní závěry, které řádně a v souladu se zákonem odůvodnil. Městský soud postupoval v souladu se zákonem, když důsledně respektoval ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatelem ve lhůtě pro podání žaloby uplatněné žalobní body byly velmi nekonkrétní a v řízení bylo sporné, zda vůbec jde o žalobní body a zda žaloba je projednatelná. Jestliže se městský soud nakonec přiklonil k názoru, že žalobu lze i s takto obecnými žalobními body projednat, postupoval správně, když z pozdějších podání stěžovatele v řízení vzal za relevantní a projednatelné pouze ty námítka, o nichž bylo možné přijmout závěr, že konkretizují původní obecné žalobní body. V souladu s tímto nezbytným východiskem je účastník přesvědčen, že městský soud se vypořádal se všemi námítkami, které stěžovatel uplatnil v řízení řádně a v souladu se zákonem. V této souvislosti pak nemohlo dojít k nesprávnému posouzení právní otázky,

jak se snaží tvrdit stěžovatel. Rada se neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že všechny námitky obsažené v jeho pozdějších podáních konkretizovaly původní velmi obecné žalobní body. Mimo jiné to nelze uvést o námitkách (spekulacích) stěžovatele směřujících do oblasti údajného propojení osoby zúčastněné na řízení se silnou mediální skupinou nebo o námitkách směřujících k údajné favorizaci osoby zúčastněné na řízení s ohledem na její již uskutečněné vysílání. Z hlediska smyslu a účelu právní úpravy náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je navíc nepřípustné, aby si stěžovatel nárokoval fakticky neoprávněnou výhodu oproti jiným žalobcům, kteří žalobní body vymezí v žalobě konkrétně a aby se tak snažil obecným uvedením žalobních bodů zajistit si možnost v dalším řízení libovolně doplňovat svou argumentaci. Městský soud se dostatečně vypořádal s námitkami, které v řízení mohl projednat, když uvedl vždy jednoznačné důvody, pro které je nepovažuje za oprávněné. Stěžovatel sám formuloval své námitky i po konkretizaci v pozdějších podáních značně obecně a neuváděl povětšinou konkrétní vady napadeného správního rozhodnutí. Sám tak určil rozsah, v němž městský soud rozhodnutí Rady přezkoumal. Uvedl-li tedy stěžovatel povětšinou obecné žalobní body, nemůže očekávat, že soud bude napadené rozhodnutí přezkoumávat v širším či cílenějším rozsahu a sám vyhledávat jeho vady. To se následně musí projevit také v odůvodnění rozhodnutí soudu. Námitky stěžovatele uvedené v kasační stížnosti je třeba celkově hodnotit jako vágní, nekonkretizované a nepodložené. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Rada navrhl, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že ačkoliv stěžovatel své druhé podání k soudu opakovaně označuje „ze dne 1. 7. 2005“, bylo podáno k poštovní přepravě až v srpnu 2005, tedy více než o měsíc později. Proto pokud stěžovatel v kasační stížnosti píše, že „stěžovatel uvedl, že žaloba bude do 15 dnů doplněna“ a „stěžovatel doplnil své podání dne 1. 7. 2005“, pak to není pravda a stěžovatel se tak snaží zakrývat fakt, že nesplnil podmínky řízení ve správním soudnictví. Žaloba vůbec neměla být projednána, neboť podání ze dne 15. 6. 2005 neobsahuje kromě dalších vad ani žádné žalobní body. Žalobním bodem ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je pouze tvrzení z jakých skutkových a právních důvodů je rozhodnutí nezákonné a nikoliv pouhé obecné tvrzení „že rozhodnutí je nezákonné ze skutkových a právních důvodů“. I městský soud na jednání uznal, že tento názor je na místě, rozhodl se však věc projednat s odůvodněním, že jde o hraniční případ, čímž vyšel do značné míry stěžovateli vstřícně a připustil tak i jeho argumenty, ke kterým nemělo být podle názoru zúčastněné osoby vůbec přihlíženo. Stěžovatel si proto nyní stěžuje, že městský soud se nezabýval skutečnostmi, které nově uvedl v podáních ze dne 1. 7. 2005 a 31. 1. 2006, neboť podle jeho názoru tyto skutečnosti pouze „rozvíjely“ obecně stanovené důvody (tedy „žalobní body“) blanketního podání. Podle názoru osoby zúčastněné na řízení takový výklad stěžovatele vede k naprosté deformaci a popření smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s., který nutí žalobce uvést všechny rozhodné skutečnosti v určité lhůtě. Takový postup je zcela v rozporu s důležitým principem správního soudnictví, kterým je povinnost žalobce uvést veškerá tvrzení, z jakých důvodů považuje správní rozhodnutí za nezákonné, v určité lhůtě. Pokud stěžovatel zdůrazňoval své podání ze dne 31. 1. 2006, kde měl údajně konkretizovat tvrzení, že rozhodnutí Rady obsahuje rozporuplné skutečnosti, musí se osoba zúčastněná na řízení přiklonit k názoru městského soudu, že toto podání žádné rozpory nekonkretizuje, dokonce ani žádné rozpory neuvádí. Jde pouze o úvahy, které polemizují s vhodností rozhodnutí Rady a které mohly nanejvýš sehrát určitou úlohu při posuzování Rady v rámci správního uvážení. Uvádí-li stěžovatel jako další vadu napadeného rozsudku, že odůvodnění „není přesvědčivé“, je složité vyvracet takové obecné tvrzení nějakými právními argumenty. Podle názoru osoby zúčastněné na řízení odůvodnění přesvědčivé je a plně splňuje

i požadavky § 157 odst. 2 o. s. ř., kterého se stěžovatel dovolává. Posledním argumentem stěžovatele bylo, že „soud v odůvodnění pouze uvedl, že námitky žalobce shledal nedůvodné, ale neuvedl žádné bližší zdůvodnění.“ Po prostudování rozsudku lze zjistit, že věta „námitky žalobce soud shledal nedůvodné“ se objevuje na začátku úvodního odstavce týkajícího se vlastní žaloby. Na následujících str. 6 až 9 rozsudku soud celkem jasně vysvětluje, proč považuje námitky žalobce za nedůvodné. Podle osoby zúčastněné na řízení je toto odůvodnění naprosto dostatečné a ze strany stěžovatele jde jen o další obecný a zároveň zcela prázdný argument. Proto osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám shledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Ze soudního spisu vyplývá, že dne 17. 6. 2005 bylo městskému soudu doručeno podání označené jako „Blanketní podání žaloby“ proti rozhodnutí Rady ze dne 20. 5. 2005, č. j. Ru/108/05. V tomto podání stěžovatel uvedl, že je podává „z důvodů nedostatečného skutkového posouzení věci, nesprávného posouzení po právní stránce a uvedení rozporuplných skutečností v odůvodnění předmětného rozhodnutí.“ Dále uvedl, že jednatel stěžovatele byl služebně mimo sídlo společnosti, a proto podává v zákonem stanoveném termínu pouze blanketní žalobu s tím, že podrobné odůvodnění včetně kopie předmětného napadeného rozhodnutí a dalších listinných důkazů doplní ve lhůtě do 15 dnů ode dne tohoto blanketního podání. Dne 9. 8. 2005 bylo městskému soudu doručeno podání stěžovatele datované dnem 1. 7. 2005, jež obsahovalo odůvodnění žaloby ze dne 15. 6. 2005.

Podle ustanovení § 37 odst. 3 věta první s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Podle ustanovení § 71 odst. 1 s. ř. s. musí žaloba proti rozhodnutí správního orgánu kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, c) označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, d) žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, e) jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést, f) návrh výroku rozsudku.

Jak se již vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, který byl publikován pod č. 835/2006 Sb. NSS: „Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věci určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje

či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“

Přezkumné řízení ve správním soudnictví je tedy ovládáno přísnou dispoziční zásadou. Žaloba kromě obecných náležitostí musí obsahovat další náležitosti taxativně uvedené v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V předmětné věci však žaloba žádné žalobní body neobsahovala. Stěžovatel v ní pouze v obecné rovině namítal nedostatečné skutkové posouzení věci, nesprávné posouzení po právní stránce a uvedení rozporuplných skutečností v odůvodnění napadeného rozhodnutí, aniž by ke svým tvrzením uvedl konkrétní argumentaci. Ostatně stěžovatel sám si byl plně vědom nedostatečnosti žaloby, když v ní uvedl, že podrobné odůvodnění včetně kopie napadeného rozhodnutí a dalších listinných důkazů doplní ve lhůtě do 15 dnů ode dne tohoto blanketního podání. V případě, že žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, může být tento nedostatek odstraněn pouze ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z ustanovení § 71 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Krajský soud pak není povinen vyzývat žalobce k odstranění vad podání ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, která pro toto řízení platí. Ostatně v tomto smyslu již Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval (viz rozsudky ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, který byl publikován pod č. 113/2004 Sb. NSS, a ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 - 48).

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že městský soud pochybil, pokud o žalobě věcně rozhodoval a meritorně se zabýval žalobními námitkami uplatněnými v doplňujícím podání datovaném dne 1. 7. 2005. V daném případě byla mimo jakoukoliv pochybnost žaloba ze dne 15. 6. 2005 formulována zcela obecně a nelze tedy dovodit, že by další podání stěžovatele, které bylo podáno k poštovní přepravě po uplynutí lhůty pro podání žaloby, bylo konkretizací v ní uvedených žalobních bodů. Za této situace tak bylo v podstatě možno jakoukoliv pozdější argumentaci označit za konkretizační. Proto bylo na místě žalobu odmítnout, neboť po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení.

Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a protože v řízení před městským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby, rozhodl o tom současně se zrušením rozsudku (§ 110 odst. 1 s. ř. s.)

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože Nejvyšší správní soud rozhodl současně se zrušením rozsudku městského soudu i o odmítnutí návrhu (žaloby), rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 2 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 8. listopadu 2007

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu