



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl předsedkyní senátu JUDr. Marií Žiškovou v právní věci žalobkyně: **MINORITY a. s.**, U Vorlíků 367/3, 160 00 Praha 6 – Bubeneč, zastoupené JUDr. Arnoštem Vodičkou, CSc., advokátem se sídlem Sámova 4/220, 101 00 Praha 10, proti žalované **Radě pro rozhlasové a televizní vysílání**, Škrétova 44/6, 120 21 Praha 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Barrandov Studio a. s., Kříženeckého nám. 322, 152 00 Praha 5, 2) Televize FEBIO s. r. o., Vejvodova 941/4, 110 00 Praha 1, zastoupené Mgr. Ing. Martinou Zralou, advokátkou se sídlem Chodská 1706/4, 120 00 Praha 2, 3) Stanice O, a. s., Vrchlického 439/29, 150 00 Praha 5, 4) CET 21, spol. s r. o., Kříženeckého nám. 1078/5, 152 00 Praha 5, zastoupené JUDr. Petrem Kotrlíkem, advokátem se sídlem Jungmannova 31, 110 00 Praha 1, 5) EDCR – Europe Développement Czech Republic, a. s., Wenzigova 4/1872, 120 00 Praha 2, 6) EVROPA 2 Severní Čechy, s. r. o., Wenzigova 4/1872, 120 00 Praha 2, 7) MILK AND HONEY, s. r. o., Josefská 6, 118 00 Praha 1, zastoupené JUDr. Petrem Pavelkou, advokátem se sídlem Masarykovo nábř. 1, 110 00 Praha 1, 8) První zpravodajská a. s., Blanická 1008/28, 120 00 Praha 2, zastoupené JUDr. Helenou Chaloupkovou, advokátkou se sídlem Kladská 5/1489, 120 00 Praha 2, proti rozhodnutí žalované vydanému dne 4. 4. 2006 a datovanému dnem 12. 5. 2006, č. j. Ru/26/06, o udělení licence k provozování celoplošného televizního vysílání, v řízení o kasačních stížnostech stěžovatelů: a) MINORITY a. s., b) Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, c) Barrandov Studio a. s., d) Televize FEBIO s. r. o. a e) První zpravodajská a. s., proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2007, č. j. 10 Ca 156/2006 - 162,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2007, č. j. 10 Ca 156/2006 - 162, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II.** Kasační stížnost žalobkyně MINORITY a. s. **se odmítá**.
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobkyně MINORITY a. s.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím vydaným dne 4. 4. 2006 a datovaným dnem 12. 5. 2006 udělila žalovaná licenci k provozování celoplošného televizního vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů v systému DVB – T společnostem Barrandov Studio a. s. (pro program Televize Barrandov), Televize FEBIO s. r. o. (pro program FEBIO TV) a Stanice O, a. s. (pro program Óčko); současně zamítla žádost o udělení této licence společnostem Barrandov Studio a. s. (pro program TV Hobby), CET 21 spol. s r. o. (pro programy NOVA film, NOVA news, NOVA seriál a NOVA sport), DRAMEDY PRODUCTIONS s. r. o. (pro program DTV5), EDCR – Europe Développement Czech Republic, a. s. (pro program TF1), EVROPA 2 severní Čechy, s. r. o. (pro program TE2), Galaxie sport, s. r. o. (pro program SPORT 2), GENUS TV a. s. (pro program GENUS PLUS), Live TV s. r. o. (pro program Live TV), METEOPRESS, spol. s r. o. (pro program MeteoTV), MILK AND HONEY, s. r. o. (pro programy FILM CHANNEL a TV GAMES), MINORITY a. s. (pro program 5TV), OMNICOM Praha, spol. s r. o. (pro programy TV REAL a TV ZONE), První zpravodajská a. s. (pro program Z1), Televize Paráda, s. r. o. (pro program TELEVIZE PARÁDA), TERRA TV, s. r. o. (pro program TERRA TV), THE CHERRY ORCHARD, s. r. o. (pro program TV Speed), a TP Pohoda s. r. o. (pro program TV APLAUS).

Společnost MINORITY a. s. jako jeden z neúspěšných žadatelů o licenci napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 20. 4. 2007 rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Jakkoli soud pozitivně hodnotil skutečnost, že žalovaná přijala vnitřní výkladová pravidla k ustanovením zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o vysílání“), ve formě tzv. manuálu a že stanovila portfolio programové skladby pro licenční řízení, vytkl žalované, že tak učinila až v průběhu licenčního řízení a před svým závěrečným hlasováním. To totiž znamená nepřipustnou změnu vyhlášených „pravidel soutěže“. Kromě toho žalovaná porušila povinnost podrobně odůvodnit svůj závěr o tom, že žalobkyně nespĺňuje kritérium ekonomické připravenosti ve smyslu § 17 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání. Konečně soud k otázce portfolio programové skladby uvedl, že není pochybností o povinnosti žalované dohlížet na zachování a rozvoj plurality programové nabídky a informací v oblasti rozhlasového a televizního vysílání (§ 4 odst. 2 zákona o vysílání) a že toto hledisko má význam zvláště při hodnocení splnění kritéria podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání; pluralitu programové nabídky však nelze (s ohledem na § 55 odst. 1 zákona o vysílání ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 235/2006 Sb.) zaměňovat za pluralitu držení licencí pro digitální vysílání.

Rozsudek městského soudu napadla kasační stížností žalobkyně, žalovaná a osoby zúčastněné na řízení Barrandov Studio a. s., Televize FEBIO s. r. o. a První zpravodajská a. s. Všichni tito stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně namítla, že soud ve svém rozsudku nerespektoval překážku věci rozsouzené – rozhodoval totiž o věci, která již v době vynesení rozsudku byla rozhodnuta. Všechna řízení probíhající u městského soudu a týkající se téhož předmětu (tedy licenčního řízení k provozování televizního vysílání šířeného prostřednictvím pozemních vysílačů v systému DVB – T) by měla být podle žalobkyně spojena.

Žalovaná poukázala na tutéž vadu a upřesnila, že rozhodnutí městského soudu je zmatečné, neboť nebyly splněny podmínky řízení. Soud nejprve svým rozsudkem ze dne 6. 9. 2006, č. j. 10 Ca 163/2006 - 246, zrušil výroky I. – III. a V. – VIII. nyní přezkoumávaného

rozhodnutí žalované ze dne 4. 4. 2006, poté rozsudkem ze dne 13. 9. 2006, č. j. 7 Ca 160/2006 - 123, opětovně zrušil výroky I. – III. a dále zrušil výrok XII. rozhodnutí žalované, a konečně rozsudkem, který je nyní napaden kasační stížností, zrušil rozhodnutí žalované jako celek. Tento postup popírá nejen překážku věci rozsouzené, ale i zásady procesní ekonomie a právní jistoty, vyjádřené též v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 8 As 32/2005 - 88. K otázce tzv. manuálu žalovaná uvedla, že zde obsažená dílčí kritéria jsou jen její vnitřní pracovní pomůckou, která pouze zjednodušuje závěrečné hlasování a nevytváří žádná nová kritéria hodnocení nad rámec zákona. Je tedy zbytečné posuzovat datum jejich přijetí ve vztahu k datu podání žádosti, protože příslušná ustanovení zákona o vysílání, z nichž manuál vychází, byla platná a účinná již v době podání žádosti. Postupem podle přijatých kritérií není nijak zúžen prostor pro správní uvážení žalované; ostatně žádný ze žadatelů se nemůže domáhat udělení licence, byť by podle převážného počtu kritérií byl hodnocen pozitivně. Co se týče vymezení tzv. portfolia programové skladby, ani ono nemůže být považováno za nové kritérium stojící mimo zákon, neboť důsledně vychází z § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání. Žalovaná ve vyhlášení licenčního řízení stanovila zcela obecné požadavky na základní programovou specifikaci tak, aby neovlivňovala tržní rozhodování, a pak z nabídky rozhodovala o výběru těch žádostí, které nejlépe odpovídaly jak zákonným kritériím, tak požadavkům zákona na zachování plurality programové nabídky (§ 4 odst. 2 zákona o vysílání); kdyby žalovaná pouze mechanicky určila pořadí úspěšných žadatelů podle hodnocení jednotlivých projektů, nedosáhla by požadované skladby programů ve smyslu posledně citovaného ustanovení. Vyloučení některých žádostí je přitom přirozenou součástí procesu hodnocení a hlasování a dochází k němu v každém licenčním řízení. K výtce nedostatečně podrobného odůvodnění žalovaná setrvala na tom, že odůvodnění je dostatečně konkrétní, a zdůraznila rozsah svého správního uvážení. Pokud při hodnocení žádostí dospěla k závěru, že rozsah informací, které žalobkyně poskytla o investorech a investicích, nebyl ani po doplnění tak komplexní jako u těch žadatelů, kteří byli v tomto ohledu hodnoceni příznivěji, pohybuje se taková úvaha v legitimním rámci správního uvážení. Je třeba zdůraznit, že v licenčním řízení se neprovádí klasické dokazování: žalovaná posuzuje z valné části věrohodnost předložených projektů, tedy věrohodnost tvrzení a příslibů zde uvedených. Městský soud se v této své poslední výtce vůbec nepořádal s argumentací žalované založenou na jeho vlastní judikatuře k rozsahu správního uvážení žalované a k povaze jejího rozhodování v licenčním řízení.

Stěžovatelka Barrandov studio a. s. namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť soud zde řádně neodůvodnil, proč považuje tzv. portfolio za další kritérium rozhodování žalované. Není zřejmé, zda se soud dostatečně zabýval všemi kritérii uvedenými v § 17 odst. 1 zákona o vysílání i z toho pohledu, zda portfolio nelze podřadit pod některé z těchto kritérií. Krom toho se stěžovatelka ztotožnila se žalovanou v tom, že byla před závěrečným hlasováním oprávněna takové portfolio stanovit: tento postup je v souladu s § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání.

Na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku upozornila ve své kasační stížnosti i stěžovatelka Televize FEBIO s. r. o. Soud nevysvětlil, proč považuje odůvodnění k ekonomické připravenosti žalobkyně za nedostatečné; otázkou plurality programové nabídky se zabýval jen v náznacích. Nezdůvodnil ani, jaké „základní pravidlo řízení“ žalovaná porušila přijetím tzv. manuálu a které konkrétní žalovanou použité kritérium neodpovídá kritériím podle § 17 zákona o vysílání. Stěžovatelka dále namítla zmatečnost řízení před soudem plynoucí z rozhodování o věci již rozsouzené. Konečně soud nesprávně posoudil i spornou právní otázku. Není pravda, že by žalovaná negativně hodnotila finanční připravenost žalobkyně – měla výhrady pouze k podrobnosti informací o investorech a jejich zázemí (tedy k technické a organizační připravenosti zahájit vysílání). Hodnocení přitom bylo dostatečně podrobné.

K otázce tzv. manuálu stěžovatelka zdůraznila, že předchozí judikatura městského soudu akceptovala manuál jako konformní se zákonem; ostatně stěžovatelka se nedomnívá, že by žalovaná při svém rozhodování použila jiná kritéria než kritéria stanovená v § 17 zákona o vysílání. Stanovení tzv. portfolia považuje stěžovatelka za nutný krok v situaci, kdy počet žadatelů převyšuje počet licencí k dispozici. Má-li vyhlášení licenčního řízení obsahovat *základní* programovou specifikaci, je žalovaná oprávněna a povinná tuto specifikaci konkretizovat až v průběhu řízení, jak jí to ukládá § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání; je to i ve prospěch žadatelů, protože tento krok učiněný až v průběhu řízení (a nikoli před jeho zahájením) podléhá soudnímu přezkumu.

Stěžovatelka První zpravodajská a. s. rovněž namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v tom, že soud prohlásil tzv. portfolio za další kritérium, ovšem samotná zákonná kritéria nijak nezkoumal a nehodnotil. Stejně jako ostatní stěžovatelé poukázala stěžovatelka na zmatečnost řízení před městským soudem. Nesprávné posouzení právní otázky spatřovala v požadavku soudu na „*podrobné*“ odůvodnění (které bylo podle ní dostatečné a v mezích správního uvážení) a v jeho výtkách ve stanovení tzv. portfolia (jímž žalovaná podle stěžovatelky naplnila svou zákonnou povinnost).

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou všechny kasační stížnosti projednatelné, a shledal, že tomu tak je, s výjimkou kasační stížnosti žalobkyně MINORITY a. s., která je opožděná.

Podle § 106 odst. 2 s. ř. s. musí být kasační stížnost podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí; zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti přitom nelze prominout. Napadený rozsudek městského soudu byl zástupci žalobkyně doručen v pondělí 23. 4. 2007; dvoutýdenní lhůta pro podání kasační stížnosti počala běžet v úterý 24. 4. 2007 a skončila v pondělí 7. 5. 2007. Kasační stížnost, kterou žalobkyně podala k poštovní přepravě dne 9. 5. 2007, je tak opožděná, a Nejvyšší správní soud ji proto odmítl (§ 46 odst. 1 písm. b) a § 120 s. ř. s.).

Poté Nejvyšší správní soud posuzoval – jak mu to ukládá § 109 odst. 3 s. ř. s. – zda řízení před městským soudem nebylo zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.), zda nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a zda rozhodnutí městského soudu není nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) či nicotné. Dospěl přitom k závěru, že ve věci rozhodované před městským soudem nebyly splněny podmínky řízení, neboť soud nerespektoval překážku věci pravomocně rozhodnuté. Řízení tak bylo stíženo zmatečností, což ostatně namítla i většina stěžovatelů ve svých kasačních stížnostech.

Jednou z podmínek řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je existence pravomocného rozhodnutí, kterým správní orgán založil, změnil, zrušil nebo určil veřejné subjektivní právo nebo povinnost účastníka. Tato nutná podmínka plyne ze samotné povahy rozhodování správních soudů: ty se totiž neomezují na konstatování, že rozhodnutí, jímž správní orgán v minulosti zasáhl do právní sféry účastníka, bylo nezákonné či nikoli. (Nutno připustit, že takový akademický výrok by soud hypoteticky mohl učinit i opakovaně bez jakýchkoli neblahých faktických důsledků, pochopitelně ovšem i bez praktického přínosu pro účastníka.) Správní soudy naopak z nezákonnosti – shledají-li ji – vyvozují praktické procesní důsledky, nezákonná rozhodnutí ruší a vrací věci správním orgánům k dalšímu řízení. Jakmile je však jednou rozhodnutí správního orgánu pravomocně zrušeno, nemůže se jím soud zabývat, neboť věc už přešla zpět do rozhodovací pravomoci správního orgánu a soud již nad ní nemá žádnou moc.

Právě tuto zásadu porušil městský soud v projednávané věci. Rozhodnutí, jímž žalovaná dne 4. 4. 2006 udělila třem žadatelům licenci k provozování celoplošného televizního vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů v systému DVB – T, a žádosti šestnácti ostatních žadatelů o udělení licence zamítla, napadlo žalobou několik neúspěšných žadatelů. Městský soud v Praze vedl řízení o těchto žalobách odděleně pod spisovými značkami 10 Ca 163/2006, 7 Ca 160/2006 a 10 Ca 156/2006 a rozhodoval o nich samostatnými rozsudky. Nejprve zrušil městský soud rozhodnutí žalované ve výrocích I. – III. a V. – VIII. rozsudkem ze dne 6. 9. 2006 (právní moc zrušujícího výroku dne 9. 10. 2006) ve věci 10 Ca 163/2006, poté je zrušil ve výrocích I. - III. a XII. rozsudkem ze dne 13. 9. 2006 (právní moc dne 20. 10. 2006) ve věci 7 Ca 160/2006 a konečně je zrušil jako celek nyní přezkoumávaným rozsudkem ze dne 20. 4. 2007 (právní moc dne 23. 4. 2007). Je tedy zřejmé – jak na to upozorňuje i žalovaná – že výroky I. - III. napadeného rozhodnutí žalované byly zrušeny celkem třikrát, výroky V. – VIII. a XII. byly zrušeny dvakrát. Takovému stavu věci má bránit právě překážka věci pravomocně rozhodnuté, kterou městský soud nerespektoval.

Tato výtka se nevztahuje na výroky IV., IX. – XI. a XIII. – XXV. napadeného rozhodnutí žalované, které byly zrušeny pouze jednou; ani ve vztahu k těmto výrokům však rozsudek městského soudu nemůže obstát. Rozhodnutí, které vzešlo z jednoho jediného licenčního řízení, je totiž nutno pojímat jako jeden celek bez ohledu na to, kolik obsahuje výroků týkajících se jednotlivých žadatelů o licenci. To plyne již z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005 - 81 (www.nssoud.cz): podle něj mají všichni neúspěšní žadatelé jako účastníci licenčního řízení právo stát se osobami zúčastněnými na řízení o žalobě podané jiným žadatelem, i když sami žalobu nepodali. Toto jejich procesní postavení by ale nemělo žádný smysl, pokud by soud při shledání nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí zrušil jen výrok týkající se žalobce a výrok týkající se úspěšného žadatele. Ostatní neúspěšní žadatelé by již tak neměli možnost znovu se účastnit licenčního řízení, ačkoli zrušení rozhodnutí prospívá zjevně i jim. Podle rozšířeného senátu se zde tak uplatní jakési *beneficium cohaesionis*, a to navzdory zásadě, podle níž si má každý střežit svá práva.

Je tedy nepochybné, že spolu navzájem souvisí výrok, jímž byla zamítnuta žádost o licenci a ježž neúspěšný žadatel napadl žalobou, a výrok či výroky, jímž byla licence udělena (dopustil-li se správní orgán nezákonnosti při posuzování žádosti neúspěšného žalobce, nemůže se soud omezit jen na zrušení tohoto konkrétního zamítavého výroku, nýbrž musí zrušit i výroky o udělení licencí – jinak by celé žalobní řízení postrádalo rozumný smysl; k tomu srov. č. 739/2006 Sb. NSS). Z rozhodnutí rozšířeného senátu však plyne i to, že ona souvislost mezi výroky jediného rozhodnutí vydaného v jednom licenčním řízení je širší a vztahuje se na veškeré výroky tohoto rozhodnutí. Pokud tedy soud shledá nezákonnost ve vztahu ke kterémukoli jednotlivému výroku, musí zrušit správní rozhodnutí jako celek, včetně výroků o zamítnutí žádosti žadatelů, kteří se zrušení rozhodnutí vůbec nedomáhali. (Zde je třeba zdůraznit, že městský soud se v napadeném rozsudku tímto závěrem rozšířeného senátu řídil, a odstoupil tak od své dřívější praxe, která je patrná i v rozsudcích vydaných pod sp. zn. 10 Ca 163/2006 a 7 Ca 160/2006.).

Obdobně se pak tento princip uplatní v kasačním řízení: i rozsudek, kterým se soud vyslovil k vnitřně strukturovanému rozhodnutí vydanému v licenčním řízení jako k celku, musí být nahlížen jako celek. Jakkoli tedy překážka věci pravomocně rozhodnuté nastává jen ve vztahu k několika málo výrokům rozhodnutí žalované, a striktně vzato tak nepůsobí zmatečnost řízení před městským soudem v celém rozsahu, z praktického hlediska má tato úvaha pramalý význam. Vada, kterou je byt' i jen částečně stížen rozsudek městského soudu, tak nutně vede ke zrušení rozsudku jako celku.

Skutečnost, že soud o téže věci již rozhodl, bývá důvodem pro odmítnutí návrhu [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; projednávaná věc si však žádá jiné posouzení. To, že městský soud v projednávané věci zrušil již jednou zrušené, bylo totiž způsobeno okolností víceméně nahodilou. V okamžiku podání žaloby byly podmínky řízení naplněny a napadené rozhodnutí žalované se nabízelo k přezkumu; jelikož však totéž rozhodnutí napadli žalobami ve stejnou dobu různí neúspěšní žadatelé o licenci a soud vedl řízení o těchto samostatných žalobách odděleně, došlo nevyhnutelně k tomu, že v řízení ve věci 10 Ca 156/2006, z nějž vzešel nyní přezkoumávaný rozsudek, odpadla tato podmínka, dříve přítomná, právní mocí rozsudku ve věci 10 Ca 163/2006, který byl vydán jako první ze „série“ rozsudků rušících napadené rozhodnutí žalované a také jako první nabyt právní moci. Sluší se podotknout, že dne 13. 9. 2006, kdy městský soud vydal rozsudek ve věci 7 Ca 160/2006, nebyl předcházející rozsudek ve věci 10 Ca 163/2006 ze dne 6. 9. 2006 dosud pravomocný, a nebyla tu tedy dána překážka věci pravomocně rozhodnuté. Přesto je však nutno mít za to, že podmínky řízení ve věci 7 Ca 160/2006 odpadly již samotným vydáním rozsudku ve věci 10 Ca 163/2006 (a že soud tedy již po datu 6. 9. 2006 nemohl opakovaně přezkoumávat totožné správní rozhodnutí): soud je totiž vázán i nepravomocným rozsudkem od okamžiku jeho vydání a jakékoli jiné hodnocení popsané situace by bylo v rozporu se zásadou právní jistoty. Kromě toho nelze dovozovat správnost či nesprávnost postupu soudu, resp. existenci podmínek řízení, až zpětně na základě zjištění, ve které z obou posledně zmíněných věcí se soudu podařilo doručit rozsudek účastníkům dříve, a ve které věci tedy rozsudek dříve nabyt právní moci. Zde se totiž opět jedná o faktickou okolnost, u níž nemůže soud ani při řádném běhu věci předem zajistit, že bude naplněna k určitému datu. Tím méně lze na této nahodilé okolnosti stavět závěr o existenci či neexistenci podmínek řízení: o tom musí mít soud jasno předtím, než ve věci meritorně rozhodne.

Již v tom je projednávaná věc specifická; především ale je nutno uvážit dopady, jaké by případné odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 1 s. ř. s. mělo na žalobkyni. Žalobkyně podala svou žalobu k věcně a místně příslušnému soudu a zaplatila soudní poplatek; v žalobě přitom náležitě formulovala žalobní body směřující proti výroku rozhodnutí, jímž jí žalovaná nevyhověla. Učinila tedy vše, co zákon požaduje pro to, aby žaloba mohla být meritorně projednána. Pokud by nyní soud žalobu odmítl s poukazem na překážku věci rozsouzené, připravil by tím žalobkyni o možnost soudního přezkumu, ačkoli ona sama postupovala v řízení důsledně podle zákona.

Takové řešení je nepřijatelné, protože by jím žalobkyni byla odepřena spravedlnost. Zde je třeba připomenout, proč k popisovaným procesním komplikacím došlo. Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 23. 8. 2006, č. j. 8 As 32/2005 - 88 (www.nssoud.cz), zdůraznil, že jediným procesně vhodným postupem v situaci, kdy každý z neúspěšných účastníků licenčního řízení napadá jak výrok jej se týkající, tak i výroky týkající se úspěšných žadatelů (resp. i tyto výroky je nutno při úspěchu takové žaloby rušit), je spojení všech žalob proti jednomu rozhodnutí ke společnému projednání (§ 39 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud měl tedy spojit všechny žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 4. 2006; kdyby to učinil a neprojednával jednotlivé žaloby samostatně, předešel by tím účinně důsledkům, pro něž musí nyní Nejvyšší správní soud jeho rozsudek zrušit. V dalším řízení ale již městský soud bude postupovat v souladu s citovaným názorem Nejvyššího správního soudu a všechny žaloby napadající v záhlaví uvedené rozhodnutí žalované ze dne 4. 4. 2006 spojí ke společnému projednání; teprve v tomto společném řízení se bude moci znovu zabývat žalobou žalobkyně a žalobami podanými ve dvou zbývajících věcech, dříve vedených pod sp. zn. 10 Ca 163/2006 a 7 Ca 160/2006, v nichž byly někdejší rozsudky městského soudu ke kasačním stížnostem rovněž zrušeny. Vzhledem k tomu, že pod sp. zn. 10 Ca 163/2006 bylo u městského soudu

zahájeno řízení jak o rozhodnutí žalované uvedeném v záhlaví, tak o jejím rozhodnutí č. j. Ru/25/06 vydaném téhož dne, je na úvaze městského soudu, zda společně projedná žaloby proti oběma rozhodnutím žalované, nebo zda povede řízení o žalobách proti každému z rozhodnutí žalované odděleně.

Dále Nejvyšší správní soud při přezkoumávání napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) shledal, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Správní soudy – ostatně stejně jako správní orgány, jejichž rozhodnutí soudy přezkoumávají – musejí rozhodovat na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu; součástí přezkumu rozhodnutí správních orgánů je také posouzení postupu těchto orgánů v průběhu správního řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo. Postup správního orgánu ve správním řízení lze ovšem přezkoumávat jen tehdy, pokud byl náležitě doložen. Při přezkumu rozhodnutí správních orgánů tak správní soudy vycházejí především z úplného správního spisu, dále z podání stran a případně z důkazů provedených při jednání před soudem. Je však nepřípustné, aby soud ve správním soudnictví při přezkumu rozhodnutí správního orgánu a řízení, jež vydání rozhodnutí předcházelo, vycházel pouze z toho, co v napadeném rozhodnutí uvedl žalovaný správní orgán, a z podání žalobce a osob zúčastněných na řízení. Žalobní námítky a vyjádření účastníků řízení a osob na řízení zúčastněných jsou totiž ze své podstaty pouhým tvrzením těchto subjektů, a soud je tedy musí konfrontovat s obsahem správního spisu. To, že městský soud poměřoval žalobní tvrzení s obsahem správního spisu a že vůbec měl správní spis při rozhodování k dispozici, však z jeho soudního spisu nelze dovodit.

Ze spisu městského soudu vedeného v nyní souzené věci Nejvyšší správní soud zjistil, že městský soud si po podání žaloby vyžádal vyjádření žalované a správní spis. Nato žalovaná městskému soudu sdělila, že úplný spisový materiál v originále předložila městskému soudu již ve věci vedené pod sp. zn. 10 Ca 163/2006.

Ze spisu městského soudu vedeného ve věci sp. zn. 10 Ca 163/2006, vyžádaného pro účely rozhodování v nyní souzené věci, si Nejvyšší správní soud ověřil, že městský soud obdržel správní spis od žalované dne 3. 8. 2006 a připojil jej ke svému spisu v uvedené věci (č. l. 154). Jak je již shora zmíněno, městský soud v této věci rozhodl rozsudkem ze dne 6. 9. 2006. Poté, co byl tento rozsudek napaden kasačními stížnostmi, městský soud předložil dne 20. 12. 2006 věc k rozhodnutí zdejšímu soudu, a to včetně částí správního spisu vztahujících se k žádostem společnosti CET 21, spol. s r. o., o vysílací licenci v digitálních sítích „B“ a „C“ a včetně obecné části správního spisu. Dle poznámky v předkládací zprávě byly ostatní části správního spisu týkající se udělování licencí s ohledem na další řízení ponechány u městského soudu. Městskému soudu pak byly části správního spisu vztahující se k žádostem společnosti CET 21, spol. s r. o., a obecná část správního spisu vráceny až dne 13. 7. 2007 – poté, kdy Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 6. 2007, č. j. 8 As 63/2006 - 450, rozhodl o kasačních stížnostech podaných v této věci.

V období mezi 20. 12. 2006 a 13. 7. 2007 tedy městský soud mohl mít k dispozici pouze části správního spisu vztahující se k jednotlivým žádostem o udělení licencí. Lze pouze usuzovat, že tyto části byly faktickým úkonem připojeny ke spisu městského soudu vedenému v nyní souzené věci, pohyb jednotlivých částí správního spisu však nebyl ve spisu městského soudu jakkoli zaznamenán. Zbývající části správního spisu, včetně zejména obecné části správního spisu, byly v uvedeném období přiloženy ke spisu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 As 63/2006. Právě v tomto období však městský soud rozhodoval v nyní souzené věci (napadený rozsudek je ze dne 20. 4. 2007); z předmětného

soudního spisu však nevyplývá, že by učinil jakýkoli úkon, jímž by si pro účely rozhodování o žalobě opatřil chybějící části správního spisu. Zdejšímu soudu pak v rámci řízení o kasačních stížnostech městský soud předložil dílčí části správního spisu vztahující se k žádostem o licenci jednotlivých účastníků licenčního řízení s výjimkou složek týkajících se společnosti CET 21, spol. s r. o., a společnosti Galaxie sport, s. r. o.; přitom poznamenal, že obecnou část správního spisu nepředkládá, protože ta byla předložena Nejvyššímu správnímu soudu již v prosinci 2006 se spisem městského soudu sp. zn. 10 Ca 163/2006.

V nyní souzené věci je sporný především postup žalované v licenčním řízení spočívající zejména ve stanovení tzv. portfolia digitálních televizních programů a v přijetí vnitřního dokumentu podrobně rozvádějícího kritéria dle § 17 odst. 1 zákona o vysílání (tzv. manuálu), a dále otázka rozsahu správního uvážení žalované při rozhodování o udělení licencí, resp. nepřezkoumatelnost jejího rozhodnutí.

Pro posouzení všech těchto sporných bodů je nezbytné mít k dispozici správní spis, a to v takovém rozsahu, v jakém jej žalovaná v průběhu licenčního řízení shromáždila a z něhož při svém rozhodování vycházela. Úplný správní spis je nutné vnímat jako jeden celek. Jednotlivé, od sebe oddělené části správního spisu nemohou mít pro soud dostatečnou vypovídací hodnotu; to platí tím spíše, pokud v rámci daného řízení správní orgán provádí výběr mezi alternativami prezentovanými jednotlivými účastníky. Pokud tedy městský soud nekonfrontoval rozhodnutí žalované a podání účastníků a osob zúčastněných na řízení s úplným správním spisem, resp. je konfrontoval pouze s dílčí částí správního spisu, jejíž vypovídací hodnota je omezená, nemohl vůbec provádět přezkum rozhodnutí správního orgánu, resp. jeho postupu při vydávání tohoto rozhodnutí.

K tomu je vhodné pro úplnost uvést, že pokud si městský soud pro své rozhodování opatřuje spis správního orgánu nebo případně jiný soudní spis, je nezbytné, aby tyto úkony (připojování nebo odpojování dříve připojeného správního či soudního spisu) byly náležitým způsobem zaznamenány v soudním spise, který je v dané věci veden. V opačném případě totiž není pohyb správního (či jiného soudního) spisu pro účastníky řízení nebo pro soud v případném dalším řízení (např. o kasační stížnosti) seznatelný.

Dlužno poznamenat, že výše popsané faktické rozdělování správního spisu na dílčí části bylo do jisté míry důsledkem postupu městského soudu, který o jednotlivých žalobách proti rozhodnutí žalované vedl tři oddělená řízení, přičemž jednotlivá řízení měla odlišný průběh. I za této situace však městský soud mohl a měl učinit kroky k tomu, aby ke dni svého rozhodování o každé z žalob měl k dispozici úplný správní spis.

Pokud si tedy městský soud neopatřil úplný správní spis a podklady pro své rozhodnutí čerpal jen z rozhodnutí žalované či tvrzení žalobkyně, trpí řízení před ním vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Jelikož řízení před městským soudem bylo zatíženo procesní vadou, v jejímž důsledku nemohl městský soud rozhodnutí žalované přezkoumat, je Nejvyšší správní soud nucen napadené rozsudky zrušit, aniž by se mohl meritorně zabývat otázkou zákonnosti stanovení tzv. portfolia a přijetí tzv. manuálu, nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované, resp. rozsahem jejího správního uvážení při rozhodování o udělení licencí, a konečně ani námitkou nepřezkoumatelnosti samotného rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů.

S ohledem na to, že při rozhodování neměl městský soud k dispozici úplný správní spis, nemůže zdejší soud přezkoumat ani námitku (vznesenou několika stěžovateli),

podle níž bylo odůvodnění rozhodnutí žalované vztahující se k ekonomické připravenosti žalobkyně dostatečně podrobné, a výtku, kterou městský soud v tomto směru učinil, tak nebyla na místě. Městský soud ve svém rozsudku hodnotil údaje, které žalovaná uvedla v části rozhodnutí týkající se žalobkyně, na pozadí žalobních námitek, v nichž žalobkyně poukazovala na výši částky, kterou si pro potřeby vysílání zajistila, a na úvěrové smlouvy, které v této souvislosti předložila. I zde se tak dopustil výše označeného nesprávného postupu, neboť přijal za svá tvrzení žalobkyně a z jejich rozporu se závěry správního orgánu učinil důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí; z jeho spisu však není zřejmé, že měl možnost ověřit si shodu tvrzení žalobkyně s obsahem úplného správního spisu.

Jak je již výše uvedeno, městský soud bude o všech žalobách rozhodovat znovu v rámci společného řízení, v němž je vázán zde vyjádřeným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Pro účely svého rozhodování si proto opatří úplný správní spis žalované a na jeho podkladě přezkoumá postup žalované při vydávání žalobami napadeného rozhodnutí. Teprve pak – v případě, že některý z účastníků či osob zúčastněných na řízení podá proti novému rozhodnutí městského soudu kasační stížnost – se Nejvyšší správní soud bude moci meritorně zabývat kasačními námitkami uplatněnými v těchto nových kasačních stížnostech.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že mu žalovaná svým přípisem ze dne 5. 3. 2008 (doručeným dne 7. 3. 2008) dala na vědomí, že v souladu s ustanovením čl. IV bodu 3 přechodných ustanovení zákona č. 304/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového vysílání na zemské digitální vysílání, licenční řízení vedené pod zn. Ru/26/06 zastavila svým rozhodnutím ze dne 26. 2. 2008, č. j. mal/1482/08.

Nezbývá než konstatovat, že na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v dané věci, resp. na jeho účinky, ani na další shora naznačený postup městského soudu nemůže mít zastavení licenčního řízení vliv. V důsledku tohoto zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu se věc vrací do stádia řízení o žalobách před městským soudem; v záhlaví označené rozhodnutí žalované tedy „obživne“, neboť již dále neexistuje soudní rozhodnutí, které by je (pravomocně) zrušovalo. Takový efekt nemá ani rozhodnutí žalované o zastavení řízení, které bylo vydáno předtím, než Nejvyšší správní soud rozhodl o kasačních stížnostech v nyní souzených věcech; rozhodnutí o zastavení řízení nemůže původní rozhodnutí žalované nahradit.

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

V Brně dne 12. března 2008

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu