



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce : **EVROPA 2, spol. s r. o.**, se sídlem Wenzigova 4/1872, Praha 2, zastoupen JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007, č. j. 7 Ca 111/2007 - 32

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007, č. j. 7 Ca 111/2007 – 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007, č. j. 7 Ca 111/2007 - 32, bylo zrušeno rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „stěžovatelka“) ze dne 26. 3. 2007, č. j. cun/3400/07, kterým stěžovatelka neudělila souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů, programu Rádio Evropa 2, udělené na základě rozhodnutí ze dne 14. 12. 1998, č. j. Ru/31/99, ve znění pozdějších změn, spočívající ve změně územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů, a to přidělením kmitočtu Uherský Brod Králov 88, 5 MHz/180 W. Své rozhodnutí odůvodnil městský soud tím, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Uvedl, že základem pro úsudek o vyslovení souhlasu se změnou vysílání s licencí je v daném případě úvaha o obsahu a rozsahu neurčitého právního pojmu „rozmanitosti stávající nabídky programů rozhlasového vysílání“, který obsahuje ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“). Podle názoru městského soudu teprve poté, kdy stěžovatelka vyloží tento neurčitý právní pojem, jej může konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda navrhovaná programová skladba k rozmanitosti stávající nabídky přispěje či nikoliv. V daném případě stěžovatelka hodnotila cílovou skupinu daného programu a jeho hudební formát a shledala ji shodnou s pěti dalšími rádii, a dále shledala nízký přínos programu v oblasti programových prvků a místních informací. Toto hodnocení je však zcela nedostatečné. Městský soud stěžovatelce především vytýkal, že nijak komplexně nehodnotila celou

programovou nabídku v daném regionu a v daném čase, nehodnotila ji jako celek, neuvedla poměr žánrů a zaměření jednotlivých rozhlasových stanic, nepodává ji jako celek. Stávající programová nabídka přitom musí být specifikována tak, aby bylo zřejmé, jaké cílové skupiny a jaké programové formáty jsou obsaženy, jaké jsou obsaženy dostatečně a jaké nikoliv a jakým směrem se má programová skladba v daném regionu dále vyvíjet. Tyto závěry je nutné konfrontovat s určujícími prvky posuzovaného rozhlasového programu. Nezbytné je v právní úvaze uvést také obvyklou praxi i v jiných regionech, popř. při posuzování jiných žádostí. Na zřeteli je totiž třeba mít na území České republiky obvyklou programovou nabídku rozhlasového vysílání a poměr jednotlivých typů rozhlasových stanic v programové skladbě. Stěžovatelka uvedené skutečnosti ve svých úvahách nezohlednila a zákon vykládala zjednodušeným způsobem. Podle tohoto výkladu by stačila vždy jedna stanice určitého žánru a další obdobná by již fakticky nemohla být přínosem pro rozmanitost rozhlasové nabídky. Sama stěžovatelka v rozhodnutí poukázala na pět rozhlasových stanic obdobného charakteru. Nabízí se tedy otázka, proč právě šestá přínosem programové nabídky není. Městský soud dále uvedl, že pokud jde o přínos v oblasti zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin (zákon výslovně poukazuje na jednu z veličin pojmu rozmanitost programové nabídky) není z rozhodnutí vůbec zřejmé, jak je rozvoj kultury národnostních menšin zajištěn ve stávající programové nabídce a zda je zajištěn dostatečně. Je přitom nutné mít na zřeteli, že nelze požadovat takové zajištění v každém rozhlasovém programu. EVROPA 2, spol. s r. o. (dále jen „EVROPA 2“) provozuje komerční hudební rádio, obvyklý a rozšířený rozhlasový formát, u kterého se taková vlastnost a priori nepředpokládá. Podle výkladu stěžovatelky by nebylo možné udělit licenci či přidělit kmitočty žádné stanici, která se národnostním a jiným menšinám ve svém vysílání nevěnuje, přičemž z tabulky programových stanic, kterou stěžovatelka ve svém rozhodnutí zmiňuje, je zřejmé, že licence takovým rozhlasovým programům udělena v daném regionu byla. Podle městského soudu stěžovatelka nevymezila, co má být považováno za „rozmanitost programové nabídky“ a neposkytla tak soudu možnost přezkoumat, zda její úvaha o nemožnosti rozhodnout o žádosti EVROPY 2 kladně odpovídá zákonu, zda k ní byly opatřeny postačující skutkové podklady a zda jejich hodnocení odpovídalo logickým pravidlům.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž namítala jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a dále nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti. Stěžovatelka je přesvědčena, že městský soud pochybil v otázce nevymezení pojmu „rozmanitost programové nabídky“ a v otázce kritérií, podle kterých měla být hodnocena žádost EVROPY 2. Pokud pak městský soud argumentuje nepřezkoumatelností napadeného správního rozhodnutí, odůvodnění jeho rozsudku trpí nesrozumitelností, resp. nedostatkem důvodů. K závěru městského soudu, že nebyl vymezen neurčitý právní pojem „rozmanitost stávající nabídky programů rozhlasového vysílání“, stěžovatelka poukázala na ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání, jehož obsah považuje pro své odůvodnění za kardinální. Dále poukázala na to, že otázku rozmanitosti stávající nabídky programů řešila jak přímo v odůvodnění rozhodnutí, tak přílohou, která je nedílnou součástí rozhodnutí. Průběh svého rozhodování popsala v odůvodnění svého rozhodnutí podle jednotlivých zákonných kritérií soustředěných v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o vysílání, kdy ke každému jednomu kritériu bylo napsáno slovní hodnocení, které pak bylo shrnuto na konci tohoto odůvodnění. Stávající nabídka programů rozhlasového vysílání na území, které by mělo být rozhlasovým vysíláním pokryto, byla podrobně představena v tabulce, která je nedílnou součástí rozhodnutí a kde jsou uvedeni provozovatelé rozhlasového vysílání a jejich programy, které se vyskytují na daném území. Je v ní uvedena jejich základní programová specifikace, cílová skupina, hudební formát a programové prvky, dále otázka místních informací a přínos programu pro menšiny. Tato tabulka umožňuje zcela přehledným způsobem srovnat jednotlivé kategorie programu EVROPY 2 s ostatními programy. Stěžovatelka dále poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2006, č. j. 8 Ca 1/2006 – 63, podle něhož

hodnocení skutečností, jimiž by měla být naplněna jednotlivá kritéria podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) až g) zákona o vysílání, je nutně ve značně vysokém stupni subjektivní. To je dáno již přímo právní úpravou, neboť stanovená kritéria nejsou nijak kvantifikována a zákon nestanoví žádná pravidla pro to, podle čeho by měla stěžovatelka míru naplnění těchto kritérií hodnotit. Již z tohoto důvodu tedy její rozhodování v licenčním řízení není, a ani nemůže být, exaktním procesem, v němž by přesně stanoveným algoritmem hodnotila a porovnávala objektivně změřitelná data. V tomto smyslu je tedy podle názoru stěžovatelky nutné její postup hodnotit, byť usilovala o potřebnou míru objektivity. Stěžovatelka dále poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2007, č. j. 8 Ca 219/2006 - 63, ve kterém soud zdůraznil nutnost hodnocení pomocí kritérií podle ustanovení § 17 odst. 1, zejména písm. c) zákona o vysílání také při rozhodování o změně souboru technických parametrů. V případě tohoto rozsudku jde navíc o rozhodování v téže věci, tedy o neudělení souhlasu EVROPE 2 se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů, programu Rádio Evropa 2 – Morava, udělené na základě rozhodnutí ze dne 14. 12. 1998, č. j. Ru/31/99, ve znění pozdějších změn, spočívající ve změně územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů, a to přidělením kmitočtu Uherský Brod – Králov 88,5 MHz/180 W. Pokud napadený rozsudek tento názor v téže věci a podle posouzení téhož soudu nepřijímá, jedná se o nejednotnost rozhodování městského soudu v Praze, přičemž městský soud ani řádně nevysvětlil, co jej k přijetí odlišného závěru vedlo. Stěžovatelka dále vyjádřila nesouhlas s názorem městského soudu, že nehodnotila celou programovou nabídku v daném regionu a v daném čase, že ji nehodnotila jako celek, neuvedla poměr žánrů a zaměření jednotlivých rozhlasových stanic. Stěžovatelka této části odůvodnění rozsudku nerozumí, neboť se domnívá, že programovou nabídku v daném regionu a čase zhodnotila, zcela konkrétně uvedla cílové skupiny, stejně jako programové skladby provozovatelů rozhlasového vysílání na daném území. O programové skladbě regionu a jeho dalším vývoji nelze ve skutečnosti vůbec uvažovat. Pojem programová skladba se vztahuje k programu právě jen jednoho provozovatele (jde o pojem podřazený pojmu program, nelze ho využívat v opačném, tedy nadřazeném postavení, pojem programová skladba regionu nemá oporu v zákoně) a způsob jeho použití městským soudem označila stěžovatelka za zcela nesrozumitelný a z hlediska logického výkladu nesprávně použitý. Aby mohla naplňovat svoje zákonem určené poslání, musí mít právo rozhodovat, jestli přidělí kmitočet v rámci žádosti o změnu územního rozsahu a souboru technických parametrů nebo dá přednost vyhlášení licenčního řízení, do kterého může vstoupit větší počet žadatelů o licenci a tomu odpovídající větší množství projektů rozhlasových programů, a to včetně neúspěšného žadatele o změnu územního rozsahu a souboru technických parametrů. Vývoj programové nabídky v regionu je do značné míry závislý právě od žádostí provozovatelů a stěžovatelka ho může ovlivňovat právě jen v průběhu správních řízení o udělení licence a správních řízeních o změnách skutečností uvedených v licenci, ve smyslu změny územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů. Pokud by jako hodnotící kritérium použila také úvahy o směru vývoje programové nabídky v regionu, znamenalo by to vybočení ze zákonných mezí jejího rozhodování. Další tvrzení, o potřebě mít na zřeteli obvyklou programovou nabídku rozhlasového vysílání na území České republiky a poměr jednotlivých typů rozhlasových stanic v programové skladbě, je stěžovatelce nesrozumitelné a pravděpodobně je také nelogicky vyvozené. Neexistuje cosi jako obvyklá programová nabídka na území České republiky. Nabídku tvoří především provozovatelé rozhlasového vysílání na základě žádosti o licenci a stěžovatelka jim nepředepisuje, a ani nemůže, jaký projekt mají předložit. Pokud mají žádosti provozovatelů veškeré náležitosti, stěžovatelka o nich jedná. Navíc v případě provozovatelů regionálního a místního rozhlasového vysílání je provázanost na region signifikantní. Úplně jinak vypadá programová nabídka např. v regionu Slovácka či Valašska a úplně jinak v regionu Mostecká. Pokud městský soud vyvozuje, že není z rozhodnutí vůbec zřejmé, jak je rozvoj kultury národnostních menšin ve stávající programové nabídce zajištěn a zda je zajištěn dostatečně, je podle stěžovatelky nutné mít na zřeteli, že nelze požadovat takové

zajištění v každém rozhlasovém programu. EVROPA 2 provozuje komerční hudební rádio, u kterého se taková vlastnost a priori nepředpokládá. Stěžovatelka poukázala, že uděluje licence zásadně komerčním provozovatelům (na rozdíl od provozovatelů ze zákona, kteří licenčním řízením neprocházejí) v licenčním řízení podle zákona o vysílání. Skutečnost, že jsou provozovatelé rozhlasového vysílání, kteří se národnostním a jiným menšinám nevěnují, je snadno vysvětlitelná. Toto je jen jedno z hodnotících kritérií uvedených v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o vysílání. To znamená, že v komplexním hodnocení mohla být udělena licence na program, který zrovna na národnostní a jiné menšiny neklade důraz. Dále však nelze vyvodit, že se jím stěžovatelka při svém rozhodování nemusí, nebo dokonce nemá, řídit. V případě neudělení souhlasu EVROPĚ 2 také nešlo o jediný nebo hlavní důvod. Hlavním důvodem bylo, že programová skladba programu Rádio Evropa 2 – Morava by nebyla přínosem k rozmanitosti stávající nabídky programů na území, které by mělo být pokryto vysíláním z kmitočtu Uherský Brod – Králov 88,5 MHz/180W. Vedle toho by však také byl velmi nízký přínos tohoto programu v jiném hodnoceném kritériu, kterým je přínos v oblasti zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice. Stěžovatelka v doplněných kasační stížnosti poukázala na rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 161/2007 – 39, 9 Ca 338/2007 – 38 a sp. zn. 6 Ca 369/2007, s tím, že v nich byla odlišně právně posouzena obdobná otázka. Vzhledem k výše uvedenému stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

EVROPA 2 ve vyjádření ke kasační stížnosti označila napadený rozsudek za věcně správný a kasační stížnost za nedůvodnou. V plném rozsahu odkázala na svou argumentaci uplatněnou v žalobě a pouze upozornila na okolnosti, které považuje v dané věci za podstatné. Podle ustanovení § 21 zákona o vysílání může být důvodem neudělení souhlasu pouze to, že by požadovaná změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Tento důvod je jediný, o který se stěžovatelka může opřít při rozhodnutí o neudělení souhlasu. Stěžovatelka však opřela své rozhodnutí o to, že EVROPĚ 2 by nebylo možno udělit licenci proto, že v jejím případě není dostatečně naplněno kritérium podle § 17 odst. 1 písm. c) a g) citovaného zákona. Je však evidentní, že tento důvod v dané věci není dán, protože vysílání programu Rádio Evropa 2 – Morava je v okrese Uherský Brod zachytitelné, což v odůvodnění svého rozhodnutí stěžovatelka výslovně potvrzuje. Z toho plyne objektivní fakt, že v daném regionu již EVROPA 2 oprávněně vysílá předmětný program, a to na základě již dříve mu stěžovatelkou uděleného oprávnění. Stěžovatelka tedy již v minulosti dospěla k závěru, že EVROPA 2 splňuje veškerá kritéria pro vysílání předmětného programu v daném regionu, tedy že přínos programové skladby programu Rádio Evropa 2 – Morava pro rozhlasové vysílání je dostatečný. Jestliže EVROPA 2 požaduje udělení souhlasu, jehož důsledkem bude pouhé zlepšení pokrytí regionu signálem, nikoliv jeho prvotní založení v tomto regionu, je napadené rozhodnutí stěžovatelky v přímém protikladu s jejím dřívějším rozhodnutím, a to přesto, že v mezidobí nedošlo k žádné změně, která by takový obrat odůvodňovala. Licence již udělena byla, a proto existence jediného možného důvodu neudělení požadovaného souhlasu je s ohledem na současný stav z podstaty vyloučena. Nesprávnost a účelovost argumentace stěžovatelky a její vnitřní rozpolcenost je dále dobře patrná z odůvodnění kasační stížnosti, když stěžovatelka jedním dechem tvrdí, že by EVROPĚ 2 nebylo možno udělit licenci na základě veřejného slyšení a současně ji nabádá, aby se takového licenčního řízení účastnila. Stěžovatelka se mýlí, pokud si osobuje právo rozhodovat o tom, zda přidělí požadovaný kmitočet v rámci žádosti o změnu územního rozsahu a souboru technických parametrů nebo dá přednost vyhlášení licenčního řízení. Podle platné právní úpravy existují pouze dvě možnosti. Pokud se stěžovatelka rozhodne udělit kmitočet z vlastní iniciativy, má jistě právo vyhlásit licenční řízení. Pokud ovšem obdrží žádost o změnu územního rozsahu a souboru technických parametrů vypracovanou na základě vlastní vyhledávací činnosti, musí o ní rozhodnout v intencích § 21 odst. 3 věta třetí zákona o vysílání, a nikoliv tak, že souhlas neudělí proto, že by raději provedla licenční řízení. Podle názoru EVROPY 2,

vzhledem k výše uvedenému, stěžovatelka obchází platnou právní úpravu. V daném případě z nějakého důvodu nemá zájem udělit požadovaný souhlas EVROPĚ 2, ale jinému subjektu, a to přesto, že EVROPA 2 splňuje zákonné podmínky pro udělení souhlasu a není dán jediný možný důvod pro jeho odeprání. EVROPA 2 proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

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 uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti důvodu nesrozumitelnosti, není podle názoru Nejvyššího správního soudu rozsudek městského soudu nesrozumitelný, neboť netrpí rozporem mezi jeho výrokem a odůvodněním ani jinou vadou, která by podle konstantní judikatury způsobovala jeho nesrozumitelnost. Zároveň mu nelze vytýkat ani nedostatek důvodů, o něž se opírá. Naopak městský soud své závěry zdůvodnil, přičemž je z jeho rozhodnutí patrné, jakými úvahami byl při posuzování dané otázky veden. Záměna pojmu programová nabídka na území, které má být rozhlasovým vysíláním pokryto, za pojem programová skladba regionu nezakládá sama o sobě nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť ji městský soud používá v souvislosti se svým názorem, že by stěžovatelka měla v odůvodnění rozhodnutí uvést, jakým směrem by se měla programová skladba v daném regionu dále vyvíjet. Otázkou ovšem je, zda tento názor má oporu v ustanovení zákona o vysílání, která stanoví postup stěžovatelky při rozhodování o změnách licencí a zda městský soud tato ustanovení správně interpretoval.

Proto se mohl Nejvyšší správní soud zabývat stěžejní stížní námitkou spočívající v tom, že stěžovatelka při svém rozhodování vyložila neurčitý právní pojem „rozmanitost stávající nabídky programů rozhlasového vysílání“ tak, aby její rozhodnutí bylo přezkoumatelné.

Podle obsahu správního spisu podala EVROPA 2 dne 3. 5. 2006 žádost o přidělení zkoordinovaného prostředku – kmitočtu 88,5 MHz/180W Uherský Brod, kterou odůvodnila tím, že není možno ve městě Uherský Brod přijímat program rádia Evropa 2 – MORAVA v uspokojivé kvalitě a uvedený zkoordinovaný kmitočet je velmi vhodným prostředkem k pokrytí tohoto města. Této žádosti stěžovatelka rozhodnutím ze dne 31. 5. 2006 nevyhověla a souhlas neudělila s odůvodněním, že z hlediska zajištění plurality rozhlasového vysílání v daném regionu další rozšíření územního rozsahu vysílání tak, jak je požadováno, není třeba. Proti tomuto rozhodnutí podala EVROPA 2 žalobu a městský soud rozsudkem ze dne 11. 1. 2007, č. j. 8 Ca 219/2006 – 30, napadené rozhodnutí stěžovatelky zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelka poté dne 24. 1. 2007 správní řízení podle ustanovení § 21 odst. 3 zákona o vysílání a § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“), přerušila a vyzvala EVROPU 2 k doplnění údajů potřebných pro hodnocení kritérií podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání. Po doplnění žádosti v řízení pokračovala a dne 26. 3. 2007 vydala rozhodnutí č. j.:cun/3400/07 o neudělení souhlasu se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů programu Rádio Evropa 2 – Morava, a to přidělením kmitočtu Uherský Brod – Králov 88,5 MHz/180 W. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedla, že vycházela z hodnocení kritérií podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) až g) zákona o vysílání. K písm. a) uvedla, že pozitivně hodnotí skutečnost, že EVROPA 2 úspěšně provozuje rozhlasové vysílání šířené prostřednictvím vysílačů; k písm. b) konkretizovala vlastníky EVROPY 2 s tím, že považuje tyto vlastnické vztahy za dostatečně transparentní; k písm. c) uvedla, že důvodem neudělení souhlasu je nedostatečný přínos programové skladby programu Rádio Evropa 2 – Morava pro rozhlasové vysílání v regionu. Z tabulky srovnání programové skladby vysílání rozhlasových programů v okrese Uherské Hradiště zejména vyplývá: Obdobnou

cílovou skupinu jako program Rádio Evropa 2 – Morava mají další rozhlasové programy (Rádio Zlín, RADIO ČAS – FM, ROCK MAX, Kiss Publikum, Rádio Jih). Obdobný hudební formát mají další rozhlasové programy (Rádio Zlín, Kiss Publikum, FREKVENCE 1, Rádio Jih, částečně také RÁDIO IMPULS a ROCK MAX). Taktéž v oblasti programových prvků a místních informací je přínos programu Rádio Evropa 2 – Morava nízký vzhledem k širokému zastoupení v dalších rozhlasových programech. Pro podrobnější hodnocení přínosu programové skladby byla použita tabulka srovnání programové skladby vysílání rozhlasových programů v okrese Uherské Hradiště, ze které vyplývá, že kritérium podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání naplněno nebylo; k písm. e) uvedla, že toto kritérium považuje Rada za splněné; k písm. g) s poukazem na vyjádření EVROPY 2, že „...jako programová síť bere na vědomí veškeré dění v České republice, a to bez rozdílu národnostních, etnických a jiných menšin. Rolí rádia je reflektovat soužití společnosti a informovat posluchače o jejím dění“ uvedla, že přínos programu Rádio Evropa 2 – Morava v oblasti zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice je v podstatě nulový. Dále v rozhodnutí konstatovala, že vysílání programu Rádio Evropa 2 – Morava je v okrese Uherské Hradiště zachytitelné, poslechovost (share) podle posledních výsledků Radioprojektu je 3,02%, což odpovídá poslechovosti programů RADIO ČAS a ČRo Praha, zbylé programy v okrese mají poslechovost vyšší. Na základě výše uvedených skutečností dospěla stěžovatelka k závěru, že programová skladba programu Rádio Evropa 2 – Morava by nebyla přínosem k rozmanitosti stávající nabídky programů na území, které by mělo být vysíláním z kmitočtu Uherský Brod Králov 88,5 MHz/180W pokryto, a také přínos téhož programu v oblasti zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice by byl velmi nízký. Nedílnou součástí tohoto rozhodnutí je příloha č. 1 obsahující tabulku, v níž je přehled všech rádií zachytitelných v daném okrese, přičemž u každého z nich je specifikována jeho základní programová specifikace, cílová skupina, hudební formát, programové prvky, místní informace, poslechovost a zaměření na menšiny.

Podle ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání je provozovatel vysílání s licencí povinen předem požádat Radu o písemný souhlas se změnou časového a územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů.

Podle ustanovení § 21 odst. 3 věta třetí a čtvrtá citovaného zákona Rada souhlas neudělí pouze tehdy, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení.

Podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání Rada při rozhodování o udělení licence hodnotí přínos programové skladby navrhané žadatelem o licenci k rozmanitosti stávající nabídky programů rozhlasového a televizního vysílání na území, které by mělo být rozhlasovým nebo televizním vysíláním pokryto.

V souladu se svojí konstantní judikaturou Nejvyšší správní soud uvádí, že z odůvodnění rozhodnutí o udělení licence, jež má být podrobné (§ 18 odst. 3 zákona o vysílání), musí být zřejmé a přezkoumatelné, jak každé z kritérií stanovených pro udělení licence žadatel naplnil a proč stěžovatelka licenci udělila, resp. neudělila. Nesplňuje-li odůvodnění rozhodnutí o udělení licence tyto požadavky, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 – 298 a ze dne 30. 3. 2006, č. j. 4 As 29/2005 - 150, www.nssoud.cz). Vzhledem k obsahu ustanovení § 21 odst. 3 věta třetí citovaného zákona lze tyto požadavky klást na odůvodnění rozhodnutí o neudělení souhlasu se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci.

Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný názor městského soudu, že pojem „rozmanitost stávající nabídky programů rozhlasového vysílání“ obsažený v ustanovení § 17

odst. 1 písm. c) zákona o vysílání, které stanovuje jedno z kritérií hodnocených stěžovatelkou, je neurčitý a je nejprve potřeba jej vyložit a poté konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu. Zákon jednoznačně hovoří o stávající nabídce programů rozhlasového vysílání na určitém území, pro něž je o změně uvažováno. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že se jedná o pojem deskriptivní, vztahující se k určité skutečnosti a jeho jazykový výklad nezbuzuje pochybnosti o jeho obsahu, není zde nejasnosti, kterou by bylo potřeba odstraňovat dalšími interpretačními metodami. Zjištění přínosu programové skladby k rozmanitosti stávající nabídky tak předpokládá nejprve zjistit programovou nabídku v každém regionu, jehož se posuzování týká, aby mohlo být přihlédnuto ke všem specifickým prvkům programového vysílání v daném regionu, neboť tyto se mohou v každém regionu lišit a tvoří rozmanitost programové nabídky v předmětném regionu. Jedná se tedy o skutečnost, kterou je správní orgán při svém rozhodování povinen zjistit. K tomu v daném případě došlo, neboť příloha č. 1 rozhodnutí obsahuje přesný popis stávající programové nabídky v daném území. Následné hodnocení přínosu k rozmanitosti stávající nabídky je pak předmětem správního uvážení, neboť zákon žádný přesný algoritmus zjišťování stupně přínosnosti žadatelovy programové skladby či nejnižší nezbytný počet rozdílných prvků programové skladby od stávající programové nabídky v regionu nestanoví. K postupu stěžovatelky v rámci správního uvážení Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že „...kritéria hodnocení žádostí o udělení licence nejsou exaktně měřitelná, čili zákon v mezích správního uvážení ponechává na žalované, aby kriteria aplikovala a jejich splnění porovnávala a zhodnotila,“ (rozsudek ze dne 23. 11. 2006, č. j. 6 As 59/2004 – 117, www.nssoud.cz), „...pouhý výčet těchto kritérií a následné konstatování, že tato jsou či nejsou splněna, nestačí. Vždy je třeba vztáhnout zákonná kritéria na jednotlivého žadatele a posoudit, zda je tento splňuje či nikoli a proč. Odůvodnění rozhodnutí je pak nutno opatřit úvahou, jíž se správní orgán při svém rozhodování řídil“ (rozsudek ze dne 20. 12. 2006, č. j. 3 As 2/2006 – 130, www.nssoud.cz).

Úvahy stěžovatelky, zda jsou kritéria splněna či nikoliv a proč, když porovnávala projekt a programovou skladbu zájemce o vysílání s kritérii uvedenými v § 17 zákona o vysílání, jsou sice strohé, ale podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečné. Nelze se však zcela ztotožnit se stěžovatelkou, že právní úprava, ponechávající prostor pro její správní uvážení, způsobuje, že hodnocení skutečností je ve značně vysokém stupni subjektivní, byť usilovala o potřebnou míru objektivitu. Naopak právě aplikace práva v oblasti diskreční pravomoci správního orgánu na něj klade zvýšené nároky co do dostatečného zajištění objektivitu, což by se mělo odpovídajícím způsobem odrazit ve vyčerpávajícím odůvodnění rozhodnutí. Při realizaci správního uvážení musí správní orgány respektovat všechna existující ustanovení zákona týkající se daného případu, musí použít uvážení jen v té věci, k jejímuž posouzení byla tato pravomoc správnímu orgánu svěřena a dále musí respektovat všechny právní principy. V rozsudku zde dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 – 79, publikovaném pod č. 739/2006 Sb. rozh. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že i když správní orgán rozhoduje na základě absolutně volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. I v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy i elementární právní principy správního rozhodování.

Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněným názor městského soudu, že stěžovatelka nijak komplexně nehodnotila programovou nabídku jako celek a neuvedla poměr žánrů a zaměření jednotlivých stanic a ani to, jak je zajištěn rozvoj kultury národnostních menšin a jakým směrem se má programová skladba v regionu jako celek vyvíjet. Naopak z odůvodnění jejího rozhodnutí včetně přílohy č. 1, je zřejmé, že zjistila situaci v daném regionu, včetně poměru žánrů a zaměření jednotlivých stanic, a provedla porovnání konkrétních prvků programové skladby žadatele a programových prvků stávající nabídky posluchačům a porovnávala jejich shodnost či rozdílnost. Není úkolem stěžovatelky určovat dopředu, jak se má

skladba v daném regionu vyvíjet, ani není jejím úkolem nějakým způsobem subjektivně hodnotit programovou nabídku jako celek, neboť by tento postup představoval vybočení z mezí správního uvážení daných jí zákonem. Zákonná úprava totiž takové oprávnění stěžovatelky neobsahuje a tento postup by tak byl v rozporu s principem právního státu. Totéž se týká názoru městského soudu, že z rozhodnutí by mělo být zřejmé, zda je v regionu dostatečně zajištěn přínos v oblasti kultury národnostních, etnických a jiných menšin. Stěžovatelka nemá zákonnou pravomoc nařizovat žadatelům, jakou programovou skladbu mají svým posluchačům nabídnout. Lze souhlasit se stěžovatelkou, že vývoj programové nabídky v regionu je do značné míry závislý právě od žádostí provozovatelů a stěžovatelka ho může ovlivňovat právě jen v průběhu správních řízení o udělení licence a správních řízeních o změnách skutečností uvedených v licenci. Jedinou skutečnost, kterou je stěžovatelka povinna, a oprávněna, ze zákona hodnotit a odůvodnit, je ta, zda konkrétní žadatel svojí programovou skladbou přispěje, či naopak nepřispěje, k rozmanitosti stávající nabídky a proč. V souladu se svou stávající judikaturou Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka je povinna při svém hodnocení postupovat v souladu se svou obvyklou správní praxí, pohybuje-li se tato v mezích prostoru k uvážení, který správní orgán má, nesmí z mezí správního uvážení daných jí zákonem vybočit a musí postupovat v souladu s principem rovnosti, kdy při posuzování přínosu programové skladby k stávající programové nabídce musí v každém konkrétním případě obdobné okolnosti posuzovat obdobně a přihlížet k odlišnostem daného případu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, č. j. 4 As 29/2005 – 150, www.nssoud.cz).

Stejně tak se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s názorem městského soudu, že by stěžovatelka měla mít na zřeteli obvyklou programovou nabídku na území České republiky. Posuzování takového hlediska nemá oporu v zákoně o vysílání, který hovoří jednoznačně o programové nabídce na území, které by mělo být rozhlasovým vysíláním pokryto. V daném případě se jednalo o území odpovídající okresu Uherské Hradiště. Z dikce zákona je zřejmé, že účelem posuzování stěžovatelky je zajistit přínos každého dalšího provozovatele k rozmanitosti nabídky rozhlasového vysílání pro posluchače vysíláním pokrytého území a z odůvodnění rozsudku městského soudu není jasné, jak by podle něj přehled o obvyklé programové nabídce na území České republiky měl přispět k posuzování, zda určitá programová skladba přispěje k rozmanitosti programové nabídky konkrétního regionu.

Vzhledem k výše uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud pochybil při právním posouzení otázky, zda rozhodnutí stěžovatelky obsahuje dostatek důvodů a jeho závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky je tudíž nesprávný.

Kasační stížnost je tedy důvodná a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm se bude městský soud zabývat věcně žalobními námitkami, vázán v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 s. ř. s. právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 19. prosince 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu