



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **RADIO BONTON a.s.**, se sídlem Wenzigova 4/1872, Praha 2, zastoupeného 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, zastoupené JUDr. Zdeňkem Hromádkou, advokátem, se sídlem Rašínova 522, Zlín, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 5. 2012, č. j. zab/1945/2012, sp. zn. 2011/220/zab/BRO, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Radio Investments, s.r.o.**, se sídlem Říčanská 3, Praha 10, zastoupené Mgr. Janem Maršálem, advokátem, se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, o kasačních stížnostech žalované a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 3 A 87/2012 - 54,

**takto:**

- I.** Kasační stížnost žalované **se zamítá.**
- II.** Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se zamítá.**
- III.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci a průběh řízení před Městským soudem v Praze**

[1] Dne 22. 5. 2012 vydala Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále též „žalovaná“ či „Rada“) své rozhodnutí č. j. zab/1945/2012, sp. zn. 2011/220/zab/BRO, kterým udělila společnosti BROADCAST MEDIA, s. r. o. (od 10. 10. 2013 Radio Investments s. r. o. v důsledku právního nástupnictví, dále též „osoba zúčastněná na řízení“ či „BROADCAST“)

souhlas ke změně skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím vysílačů programu Rádio BEAT (licence Ru/138/01) spočívající ve zvýšení výkonu kmitočtu Most 93,0 MHz z 200 W na 400 W souřadnice WGS 84: 13 37 26/50 30 59.

[2] Žalobou podanou dne 3. 8. 2012 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Žalobce tvrdil, že byl zkrácen na svém právu účastnit se zákonem stanoveným způsobem veřejné soutěže o získání možnosti (licence) k užívání vzácného statku (kmitočtového spektra), a dále na svém právu, aby po dobu trvání licence udělené žalovanou osobě zúčastněné na řízení dne 12. 6. 2001 pro program Rádio Beat na kmitočtu 95,3 MHz/5kW Praha-Strahov II v žádném řízení následujícím po udělení licence nebyly provozovateli BROADCAST změněny parametry udělené licence tak, aby již nadále nemusel plnit slib ohledně charakteru programu, na základě něhož v licenčním řízení uspěl. Žalobce dále tvrdil rozpor napadeného rozhodnutí s ustanoveními zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“) a ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť osobě zúčastněné na řízení byla žalovanou udělena licence k vysílání s územním rozsahem limitovaným přiděleným souborem technických parametrů a to vysílačem (kmitočtem) 95,3 MHz/5kW Praha-Strahov II. Následně však byl v rámci řízení o změně skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání, tj. mimo licenční řízení, přidělen této společnosti „dokrývací“ kmitočet, který je v základu předmětem tohoto řízení, tj. kmitočet Most 93,0 MHz/200W, představující pokrytí cca 150 000 obyvatel, který byl dostatečně bonitní na to, aby ohledně jeho přidělení mělo proběhnout licenční řízení. Dle žalobce souhlasem se zvýšením výkonu předmětného technického prostředku o 100 procent, tj. na 400W, došlo jednak k prohloubení nezákonného stavu, a jednak k podstatnému rozšíření územního rozsahu vysílání osoby zúčastněné na řízení, což podstatně mění dosavadní charakter udělené licence. Navrhl provedení důkazu výpočtem pokrytí území provedeným Českým telekomunikačním úřadem (dále jen „ČTÚ“) jak ve vztahu k původnímu vysílači Praha – Strahov II, tak i kmitočtu Most, a to pro výkon 200W i pro navýšený výkon 400W. Společnost BROADCAST nejlépe naplnila kritéria ve vztahu k původnímu předmětu licence (z hlediska pokrytí vysílačem 95,3 MHz/5kW Praha – Strahov II), avšak napadeným rozhodnutím o změně licenčních podmínek (navýšení výkonu již dříve nezákonně přiděleného kmitočtu) došlo k takové změně územního rozsahu předmětné licence, která by nutně musela vést k neudělení licence společnosti na základě veřejného slyšení. Žalovaná tedy svým rozhodnutím porušila ustanovení § 21 odst. 3 věta třetí zákona o vysílání. Žalobce poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 137), podle níž musí žalovaná vždy posoudit, zda je určitý kmitočet dostatečně bonitní na to, aby se jeho přidělení stalo předmětem licenčního řízení nebo zda může být přidělen pouze jako kmitočet dokrývací k zlepšení už existujícího pokrytí v rámci stávající licence prostřednictvím její změny. Podle žalobce toto pravidlo platí nejen pro přidělení kmitočtu, ale i pro „zlepšení“ jeho kvality, jako v této věci. Žalovaná tedy dle názoru žalobce prostřednictvím předmětného řízení podle § 21 zákona o vysílání obešla požadavky licenčního řízení, čímž došlo i k nezákonnému zvýhodnění žadatele BROADCAST oproti ostatním možným žadatelům o udělení licence, včetně žalobce, který ve svém vyloučení ze soutěže o přidělení kmitočtu v rámci licenčního řízení spatřuje zásah do svých práv. Vydáním napadeného rozhodnutí došlo k podstatné změně parametrů udělené licence tak, že provozovatel vysílání BROADCAST již nadále nemusí plnit slib ohledně charakteru programu, na základě něhož v řízení o udělení licence uspěl.

[3] Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě namítla nedostatek aktivní legitimace žalobce k podání žaloby ve věci, jelikož nebyl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí ani účastníkem původního licenčního řízení, v němž byla osobě zúčastněné na řízení udělena licence, ke které se vztahuje předmětné rozhodnutí. Rada zdůraznila, že se v jejím

rozhodnutí jednalo pouze o změnu technických parametrů již používaného kmitočtu, nikoli o přidělování kmitočtu nového, a proto nemohlo být licenční řízení vyhlášeno. Nesouhlasila s námitkou, že udělením souhlasu k navrhovanému zvýšení výkonu kmitočtu by došlo k výraznému zvýšení rozsahu území pokrytého vysíláním provozovatele BROADCAST. I z odůvodnění jejího rozhodnutí plyne, že při celkovém pokrytí téměř 160 000 obyvatel z předmětného kmitočtu dojde v důsledku zvýšení výkonu k navýšení počtu pokrytých obyvatel pouze o 22 000. Rozšíření pokrytého území a zvýšení počtu obyvatel je tedy málo významné, pouze kolem 14 procent.

[4] Osoba zúčastněná na řízení se k žalobě rovněž vyjádřila a připojila se k výše uvedenému stanovisku žalované. Dodala, že žalobní tvrzení jsou nepodložená a argumentace směřuje převážně vůči 11 let starému rozhodnutí o udělení dokrývacího kmitočtu společnosti BROADCAST, kde však žalobce nebyl účastníkem řízení a nadto už dávno uplynula lhůta k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí. Dokazování výpočtem pokrytí ve vztahu k vysílači Praha - Strahov II považovala za nadbytečné, protože s věcí nesouvisí a naopak navrhla provedení důkazu mapami pokrytí signálem, které si nechala zpracovat pro obě verze výkonu kmitočtu Most. Navrhla odmítnutí, eventuálně zamítnutí žaloby.

[5] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 10. 2012, č. j. 3 A 87/2012 – 54, rozhodnutí žalované zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů napadeného rozhodnutí, a věc jí vrátil k dalšímu řízení. K otázce aktivní legitimace žalobce městský soud uvedl, že tato závisí zejména na povaze předmětného řízení. Dle názoru městského soudu je nutné posoudit, zda ve věci jde o takovou změnu podmínek, která má vést k vyhlášení nového licenčního řízení či zda je v daném případě možné provést řízení o udělení souhlasu se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci spočívající ve změně územního rozsahu vysílání a změně souboru technických parametrů [§ 20 odst. 4, § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání] na základě žádosti žadatele o souhlas s takovou změnou.

[6] Dále městský soud uvedl, že společnost BROADCAST se žádostí domáhala přidělení nově zkoordinovaných kmitočtů. Z povahy kmitočtového spektra coby vzácného veřejného statku však vyplývá, že v případě existence „volného“ zkoordinovaného kmitočtu je Rada vždy povinna nejprve posoudit, zda se jedná o kmitočet, který může být předmětem licenčního řízení a pokud ano, musí být vyhlášeno. Odvolal se přitom na závěry vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 134 [v režimu § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání nelze vyslovit souhlas s takovou změnou parametrů, která by de facto představovala novou licenci, k čemuž by došlo i v případě, že by změnou územního rozsahu a technických parametrů byl přidělen kmitočet, který by představoval pokrytí území větších parametrů a nikoli tzv. dokrývací kmitočet] a v rozsudku ze dne 30. 11. 2006, č. j. 8 As 61/2005 - 91, podle něhož posouzení, zda je žádána nikoli pouhá změna v intencích původně udělené licence, ale jde fakticky o nové licenční řízení, je odborným úkolem Rady a musí být podloženo racionální úvahou opřenou o, po skutkové (a tedy technické) stránce, dostatečně zjištěné parametry vysílání, jež by přidělením kmitočtu žadatel získal. Městský soud vyslovil, že pokud byly kmitočty přidělené společnosti BROADCAST napadeným rozhodnutím způsobilé být předmětem samostatného licenčního řízení, pak nepochybně došlo k porušení zákona o vysílání tím, že ohledně těchto kmitočtů nebylo vyhlášeno řádné licenční řízení a jmenovaná společnost byla nezákonně zvýhodněna oproti ostatním možným uchazečům o tyto kmitočty. Lze tedy učinit dílčí závěr, že žalobce je v daném sporu aktivně legitimován, neboť je tím subjektem, který mohl být dotčen na svých právech přidělením předmětných kmitočtů společnosti BROADCAST, mělo-li být vyhlášeno samostatné licenční řízení. Posouzení bonity předmětných kmitočtů má však v první řadě provést Rada a za předpokladu, že tyto závěry ve svém rozhodnutí uvede a řádně zdůvodní, může je soud následně přezkoumat. Podle městského soudu měla žalovaná

žádost společnosti BROADCAST o souhlas se zvýšením výkonu vysílače nejprve posoudit z toho hlediska, zda představuje návrh na změnu licenčních podmínek v takovém rozsahu, že je nutné vyhlásit nové licenční řízení, či jde pouze o změnu licenčních podmínek, o níž rozhodne podle § 21 odst. 1 zákona o vysílání. Správně se Rada obrátila na ČTÚ, jenž jí sdělil, že kmitočet Most 93,0 MHz představuje pokrytí 159 901 obyvatel, avšak v napadeném rozhodnutí schází jakákoli úvaha, která by odůvodňovala závěr, že kmitočty nově přidělované společnosti BROADCAST nejsou způsobilé být předmětem samostatného licenčního řízení. Žalovaná pouze konstatovala, že pro kmitočet Most stanovil ČTÚ 159 901 obyvatel, což je o 22 000 více, než z původního výkonu vysílače. Absence správní úvahy nemohla být zhojena ani tím, že přílohou rozhodnutí se stala mapa znázorňující předpokládaný územní rozsah. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí tak není zřejmé, jakým způsobem a zda vůbec se Rada vypořádala se zákonnou povinností žádost zamítnout, resp. neudělit souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti, jestliže by požadovaná změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Absence správní úvahy odrážející přidělení předmětných kmitočtů toliko na základě žádosti o udělení souhlasu se změnou pak podle městského soudu činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2012, č. j. 1 As 34/2012 - 80, kde tento soud vyšel z premisy, že pokud je bonita kmitočtu závislá zejména na počtu posluchačů rozhlasového programu, lze jako zásadní parametr pro její určení použít počet trvale usazených posluchačů, kteří mohou vysílání programu z daného vysílače zachytit; zároveň zdůraznil, že Rada je povinna zohlednit s ohledem na zásadu materiální pravdy veškeré další okolnosti významné v konkrétním případě. Z výše označeného judikátu městský soud do odůvodnění napadeného rozsudku přejal také pasáž o tom, že v případě jakýchkoli pochybností o významnosti a ekonomické atraktivitě požadovaných kmitočtů se má upřednostnit vypsání licenčního řízení, jehož se může zúčastnit širší počet uchazečů. V rámci řízení o změně licence, jež nemá vést k zásadním změnám, je Rada povinna mimo jiné hodnotit i to, zda nebyl zásadním způsobem překročen územní rozsah vysílání vyplývající z původní licence.

[7] Proti rozsudku městského soudu podala kasační stížnost žalovaná (dále jen „stěžovatelka č. 1“ či „Rada“) a též osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka č. 2“), které shodně navrhly, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## II. Kasační stížnost stěžovatelky č. 1

[8] Stěžovatelka č. 1 podala kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Městský soud dle jejího názoru zcela opomenul skutečnost, že přezkoumávaným rozhodnutím Rady nebyl přidělen žádný nový kmitočet, ale byl pouze udělen souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci spočívající ve zvýšení výkonu kmitočtu Most 93,0 MHz z 200 W na 400 W, takže šlo toliko o změnu technických parametrů na již přiděleném kmitočtu, a proto tedy nemohlo dojít k obejití požadavků licenčního řízení. Z tohoto závěru dovozuje Rada i nedostatek aktivní procesní legitimace žalobce, jelikož ten nemohl být dotčen na svých právech rozhodnutím, jež žádné nové kmitočty nepřidělovalo, takže nemohlo být ani vyhlášeno licenční řízení. Odůvodnění závěrů městského soudu o aktivní procesní legitimaci žalobce je tedy dle stěžovatelky č. 1 vnitřně rozporné a nesrozumitelné, což vede k nepřezkoumatelnosti rozsudku. Zakládá-li městský soud závěr o aktivní legitimaci žalobce na nesprávném tvrzení, jež z přezkoumávaného správního rozhodnutí nevyplývá, jde o vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatelka č. 1 dále namítala, že se městský soud nevypořádal s její argumentací k otázce aktivní legitimace žalobce obsažené již v jejím vyjádření k žalobě, podle níž nemohl být žalobce zkrácen na svých právech v rovině procesní, neboť nebyl účastníkem žádného z řízení předcházejících vydání přezkoumávaného rozhodnutí Rady a k přímému zkrácení na právech žalobce rovněž nedošlo. Pro skutkovou odlišnost případu

popsaného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011 sp. zn. 7 As 111/2010 se na tento judikát nelze odvolávat, neboť nyní jde pouze o změnu technických parametrů stávajícího, již využívaného kmitočtu. Z povahy věci tedy bylo vyloučeno posuzování bonity a nemohlo být vyhlášeno licenční řízení, když žádný kmitočet nebyl přidělován. Proto také nemohlo dojít ke zkrácení práv žalobce znemožněním účasti na licenčním řízení, takže žaloba měla být pro nedostatek aktivní legitimace žalobce odmítnuta. Rada poukázala na to, že zvýšení výkonu vysílače bylo především zaměřeno na posílení signálu na území již pokrytém a rozšíření počtu pokrytých obyvatel mimo již dříve pokrytou oblast je malé, což plyne i z mapky, která je přílohou napadeného správního rozhodnutí. Závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí Rady pro absenci správní úvahy odrážející přidělení předmětných kmitočtů žadateli toliko na základě jeho žádosti o udělení souhlasu se změnou je nesprávný a nemá oporu ve spisu. Odůvodnění napadeného rozsudku je nesrozumitelné, vnitřně rozporné, a tedy nepřezkoumatelné. Rada v závěru uvedla, že šlo pouze o změnu technických parametrů stávajícího kmitočtu, která nevedla k významnému rozšíření územního rozsahu vysílání (primárně posilovala signál na již pokrytém území) a nebyl zde tedy žádný důvod souhlas provozovateli neudělit.

### III. Kasační stížnost stěžovatelky č. 2

[9] Stěžovatelka č. 2 napadla kasační stížností rozsudek městského soudu v celém rozsahu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. a požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nezákonnost rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřuje zejména v tom, že městský soud zrušil napadené rozhodnutí Rady pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, ačkoli k tomu neměl zákonnou oporu na základě skutkového a právního stavu. Městský soud také vadně interpretoval (zřejmě mínila uvést aplikoval) § 76 s. ř. s., když rozhodl ve věci přes nesouhlas stěžovatelky bez nařízení jednání a připravil ji tak o možnost vyjádřit se a navrhnout důkazy k řádnému zjištění skutkového stavu. Stěžovatelka č. 2 nesouhlasila s tvrzením žalobce, že napadeným rozhodnutím Rady došlo k podstatnému a zásadnímu rozšíření územního rozsahu jejího vysílání, když podle map pokrytí, jež si nechala zpracovat, navýšení výkonu z 200 na 400 W pouze upravuje intenzitu pole ve městě a jeho okolí, ale zásadně nezvětšuje pokryté území. Mezi zvýšením výkonu vysílače a počtem pokrytých obyvatel neexistuje lineární vztah. Zvýšením výkonu vysílače mělo být dosaženo zkvalitnění příjmu vysílání, respektive zvýšení odolnosti vůči rušivým vlivům a nikoli rozšíření pokrytí obyvatel. Proto, že městský soud rozhodl bez jednání, nemohl být proveden důkaz výpočtem pokrytí provedeným ČTÚ na předmětném kmitočtu pro výkon 200 a 400 W, který byl pro správné posouzení skutkového stavu a právní kvalifikaci zásadní. Podle stěžovatelky č. 2 poskytl městský soud ochranu šikanóznímu postupu žalobce v rozporu se zásadou rovnosti účastníků správního řízení, rovnosti stran a právem na spravedlivý proces. Stěžovatelka č. 2 dále namítla, že jí byla odňata procesní práva osoby zúčastněné na řízení garantovaná ustanovením § 34 odst. 3 s. ř. s. a měla jí být dána možnost seznámit se se spisem. Dovožovala, že stejně jako ve správním řízení, i v řízení před správním soudem má právo prostudovat spis a učinit procesní návrhy ještě před rozhodnutím ve věci, ale toto právo jí bylo odepřeno. Takový postup je v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Rovněž poukázala na to, že v obdobném případě Rada vyhověla žádosti samotného žalobce o udělení souhlasu se změnami (zvýšení výkonu, udělení dokrývacích kmitočtů), takže by její opačný postup v tomto případě představoval porušení zásady rovného zacházení s účastníky správního řízení a zákazu diskriminace. K důkazu navrhla mapy pokrytí signálem zmíněné výše a tiskovou zprávu ze zasedání žalované.

[10] Zmatečnost řízení podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívá podle stěžovatelky č. 2 v tom, že chyběla základní podmínka řízení, a to aktivní legitimace žalobce k podání žaloby proti

přezkoumávanému rozhodnutí Rady. V posuzovaném případě, kdy se jednalo pouze o změnu technických parametrů již používaného kmitočtu, žalobce tedy nemohl být žádným způsobem dotčen na svých právech, když nebyl ani účastníkem původního licenčního řízení.

[11] Nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak stěžovatelka č. 2 spatřuje v tom, že městský soud nevycházel z náležitě zjištěného skutkového stavu a své závěry nedostatečně zdůvodnil. Rozhodnutí městského soudu vychází z mylné úvahy, že zvýšení výkonu vysílače je možné postavit na roveň udělení licence k vysílání na novém kmitočtu. Z map pokrytí přiložených k jejímu vyjádření k žalobě (jimiž ale nebyl proveden důkaz) je zřejmé, že zvýšení výkonu vysílače nelze ztotožňovat s pokrytím „dokrývacími“ kmitočty. Stěžovatelka poukázala na to, že jiný senát městského soudu rozhodl ve stejný den o skutkové obdobné věci sp. zn. 6 A 104/2012 zcela opačně, tj. žalobu zamítl a reflektoval námitky stěžovatele, jež byly srovnatelné s námitkami stěžovatelky č. 2 v této věci. V dalším odkázala na své vyjádření k žalobě.

[12] Ke kasační stížnosti stěžovatelky č. 2 se vyjádřila stěžovatelka č. 1, tj. Rada. Poukázala na shody v argumentaci zahrnuté do obou kasačních stížností a připojila se k názoru, že městský soud se dopustil pochybení, když rozhodl ve věci bez jednání a znemožnil tak uplatnění procesních práv obou stěžovatelek. To platí především za situace, kdy tak učinil překvapivě poté, co nejprve ústní jednání ve věci nařídil a pak je pouze dva či tři dny před termínem jeho konání bez vysvětlení zrušil.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2013, č. j. 6 As 76/2012 – 52 byl přiznán kasační stížnosti stěžovatelky č. 2 odkladný účinek. Jelikož došlo v průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem k zániku stěžovatelky č. 2 bez likvidace (fúzí), bylo dne 28. 11. 2013 usnesením č. j. 6 As 76/2012 - 66 rozhodnuto, že se v řízení pokračuje s jejím nástupcem, označeným v záhlaví.

[14] Obě stěžovatelky shodně namítaly, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné, neboť odůvodnění jeho závěrů je nedostatečné, vnitřně rozporné a nesrozumitelné, což naplňuje důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Postup podle zásad logiky si žádá předsunout tento bod před všechny ostatní, neboť v případě, že by Nejvyšší správní soud shledal oprávněnost takových námitek, bylo by vyloučeno přezkoumání závěrů pojatých do odůvodnění rozsudku městského soudu z pohledu dalších stížnostních bodů a bylo by namísto napadený rozsudek zrušit.

[15] K otázce nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud několikrát. Například ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003, vyslovil: „*Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“ (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí

z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil pro věc rozhodné skutečnosti, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak jej posoudil.

[16] Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný z toho důvodu, že by byl nesrozumitelný. Městský soud se nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nejistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace výroku, protože napadené rozhodnutí přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně obě stěžovatelky jeho obsahu porozuměly, pouze s ním nesouhlasí, což nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost. Na tomto místě je však třeba připustit, že v odůvodnění napadeného rozsudku se určité rozpory vyskytují. Na několika místech městský soud konstatuje, že společnost BROADCAST žádala přidělení nově zkoordinovaných kmitočtů a poukazuje na závěry, jež ohledně zjišťování jejich bonity formuloval Nejvyšší správní soud ve svých dřívějších rozhodnutích. Úvahy na straně 5 (dole) a dále na straně 6 rozsudku se však týkají již jen navrhované změny licenčních podmínek, kterou žalobkyně učinila předmětem přezkumu (zvýšení výkonu vysílače Most). Z odůvodnění rozsudku nepochybně plyne, že městský soud má napadené rozhodnutí Rady za nepřezkoumatelné proto, že v něm chybí úvaha, z níž by bylo zřejmé, zda a jak se Rada vypořádala se zákonem stanovenou povinností žádost zamítnout, resp. neudělit souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci, jestliže by požadovaná změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení, a omezila se toliko na konstatování, o kolik obyvatel by se podle ČTÚ zvýšením výkonu vysílače zvýšil celkový počet obyvatel pokrytých signálem z předmětného vysílače. V odůvodnění napadeného rozsudku je zřetelně vyjádřeno, že pokud ve správním rozhodnutí chybí úvaha o naplnění zákonného předpokladu pro vydání rozhodnutí určitého obsahu, nemůže ji soud přezkoumat ani nahradit úvahou vlastní, což vede jedině ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Městský soud se také vyjádřil k otázce aktivní legitimace žalobce. Rozhodnutí městského soudu tedy není nepřezkoumatelné ani pro nedostatek důvodů. Nedostatky, jež Nejvyšší správní soud v odůvodnění přezkoumávaného rozsudku shledal (zavádějící odkazy na předcházející změny licence společnosti BROADCAST přidělením nových kmitočtů a úvahy týkající se problematiky dokrývacích kmitočtů bez důsledného vysvětlení jejich vztahu k předmětu řízení), jsou pouze dílčí a nezpůsobují nepřezkoumatelnost. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že stěžejní důvod, pro který městský soud zrušil napadené správní rozhodnutí, obstojí, avšak považuje za nezbytné důvody takového postupu upřesnit a dále rozvést a svůj právní názor blíže vysvětlit (že je takový postup možný deklaroval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75). V takové situaci je tedy pro správní orgán závazný právní názor krajského soudu korigovaný názorem Nejvyššího správního soudu.

[17] Na podkladě výše uvedeného je tedy možno učinit závěr, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn. Proto mohl Nejvyšší správní soud přistoupit ke zkoumání opodstatněnosti dalších důvodů, o něž se opírají předložené kasační stížnosti.

[18] Předmětem přezkumu Nejvyšším správním soudem zůstává, zda městský soud rozhodl správně, když zrušil napadené rozhodnutí Rady pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a k tomu se těsně přimykající otázka, zda proto mohl ve věci rozhodnout bez jednání.

[19] Jak je v judikatuře Nejvyššího správního soudu vykládán pojem nepřezkoumatelnosti, bylo již nastíněno výše. Prizmatem uvedených požadavků je tedy potřeba nahlížet i na žalobou napadené správní rozhodnutí.

[20] V této věci jde o rozhlasové vysílání šířené prostřednictvím vysílačů, jehož povahou se Nejvyšší správní soud zabýval například ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 2010, č. j. 7 As 50/2009 - 76. Toto vysílání je po technické stránce založeno na šíření elektromagnetických vln o určitém kmitočtu volným prostorem, jejichž prostřednictvím se dostává vysílaná informace (hudba, mluvené slovo atd.) k posluchači. Jde o způsob šíření informací užívající vzácného statku (kmitočtového spektra), který je zákonodárcem považován za statek veřejný a k jehož správě je povolána veřejná moc. Tohoto statku není tolik, aby každý, kdo by chtěl šířit vysílání prostřednictvím vysílačů, tak mohl činit, aniž by tím zasahoval do vysílání jiného. Proto zákon o vysílání vytváří mechanismus distribuce tohoto veřejného statku (**práva vysílat na určité frekvenci v určitém územním a časovém rozsahu**) prostřednictvím licenčního řízení. Licenční řízení je založeno na tom, že orgán veřejné správy uspořádá výběrové řízení, v němž právo užívat určitou část vzácného statku udělí jednomu ze zpravidla více uchazečů. Právo se udělí na určité časové období [u rozhlasového vysílání na 8 let, s možností jediného prodloužení o stejnou dobu; viz § 12 odst. 5 písm. a) a § 12 odst. 8 zákona o vysílání]. Klíčovým rysem tohoto způsobu distribuce vzácného veřejného statku je soutěž o určitou jeho konkrétní část mezi více uchazeči, z nichž pouze jeden bude ve vztahu k ní úspěšný, a tedy jen tento jeden bude moci na určité frekvenci v určitém územním a časovém rozsahu vysílat. Všichni ostatní, tedy neúspěšní uchazeči, budou z užívání dané části veřejného statku po dobu trvání licence vyloučeni.

[21] Podle § 20 odst. 4 zákona o vysílání „*Rada vyhoví písemné žádosti provozovatele vysílání s licenci o změnu souboru technických parametrů v případě analogového vysílání a diagramu využití rádiových kmitočtů v případě regionálního nebo místního digitálního vysílání, nedojde-li změnou k porušení závazků vyplývajících z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, anebo z členství České republiky v Evropské unii anebo v mezinárodních organizacích, nebo k porušení zvláštního zákona, a je-li tato změna v souladu se stanoviskem Českého telekomunikačního úřadu, které si Rada před provedením změny vyžádá. Rada však žádost zamítne, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Důvody neudělení souhlasu musejí být shodné s kritérii uvedenými v § 6 odst. 1 písm. e). Rada je povinna rozhodnout o změně skutečností podle tohoto odstavce do 60 dnů ode dne, kdy jí byla doručena žádost provozovatele vysílání s licenci. Pokud Rada v této lhůtě nerozhodne, má se za to, že se změnou vyslovila souhlas. Rada může řízení přerušit v případě, že je třeba odstranit ve stanovené lhůtě nedostatky v žádosti o změnu nebo pokud bylo zahájeno řízení o předběžné otázce. V takovém případě Rada v rozhodnutí o přerušení řízení uvede, o jakou otázku se jedná; po dobu přerušení řízení lhůty neběží.*“

[22] Podle § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání „*provozovatel vysílání s licenci je povinen předem požádat Radu o písemný souhlas se změnou těchto skutečností uvedených v žádosti o licenci: [...]b) změna časového rozsahu vysílání nebo územního rozsahu vysílání podle § 2 odst. 1 písm. y) [...].*“

[23] Podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání „*Rada je povinna rozhodnout o změně skutečností podle odstavce 1 do 60 dnů ode dne, kdy jí byla doručena žádost provozovatele vysílání s licenci. Pokud Rada v této lhůtě nerozhodne, má se za to, že se změnou vyslovila souhlas. Rada souhlas neudělí pouze tehdy, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Důvody neudělení souhlasu musí být shodné s kritérii uvedenými v § 6 odst. 1 písm. e). Základní programovou specifikaci nelze měnit. Rada může řízení přerušit v případě, že je třeba odstranit ve stanovené lhůtě nedostatky v žádosti o změnu nebo pokud bylo zahájeno řízení o předběžné otázce. V takovém případě Rada v rozhodnutí o přerušení řízení uvede, o jakou otázku se jedná; po dobu přerušení řízení lhůty neběží.*“

[24] Povahou řízení o změně skutečností uvedených v žádosti o licenci, spočívající ve změně územního rozsahu vysílání a souboru technických parametrů (v podobě přidělení dalších



kmitočtů), se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to ve svém rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 61/2009 - 134, v němž zdůraznil, že „v režimu ust. § 21 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání nelze vyslovit soublas s takovou změnou parametrů, která by de facto představovala novou licenci. Na základě žádosti o změnu licence nelze obejít požadavky licenčního řízení. K tomu by došlo i v případě, kdy by změnou územního rozsahu a technických parametrů byl přidělen kmitočet, který by představoval pokrytí území větších parametrů a nikoliv tzv. dokrývací kmitočet (k terminologii a správní praxi Rady při poskytování dokrývacích kmitočtů viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 8 As 61/2005 – 91, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž bylo zdůrazněno, že žalovaná nemá povinnost vyblásit licenční řízení vždy v případě existence ‚neobsazeného‘ kmitočtu, ale může se zabývat posouzením otázky, zda je takový kmitočet dostatečně bonitní, tj. zda může být samostatným předmětem licenčního řízení, či zda bude využit pouze jako kmitočet dokrývací, ke zlepšení existujícího územního pokrytí držitelem jiné licence za její současné změny). Posouzení, zda se při žádosti o změnu územního rozsahu a technických parametrů nejedná o pouhou změnu v intencích původně udělené licence, ale fakticky o nové licenční řízení, je předmětem odborného posouzení Rady jako k tomu zřízeného odborně specializovaného správního orgánu, které musí být podloženo racionální úvahou opřenou o, po skutkové (a tedy technické) stránce, dostatečně zjištěné parametry vysílání, jež by přidělením kmitočtu žadatel získal.“

[25] V nyní řešeném případě, stejně jako v odkazované judikatuře, jde o změnu územního rozsahu uvedeného v žádosti o licenci provozovatele vysílání. Ke změně územního rozsahu vysílání totiž může dojít kromě přidělení nového kmitočtu také navýšením výkonu kmitočtu již dříve přiděleného, jako v této věci. Obě technická opatření mohou vést ke zvětšení území pokrytého signálem provozovatele vysílání, jež je spojeno také s nárůstem počtu osob, které jsou na daném území usazeny a mohou vysílání přijímat. Správní soudy vycházejí z teze (a Rada ji nezpochybňuje), že počet posluchačů, kteří jsou na daném území trvale usazeni a mohou zachytit vysílání programu z určitého vysílače, je zpravidla určující pro stanovení bonity konkrétního kmitočtu (výjimečně mohou být důvodem jiné specifické skutečnosti, například to, že daným územím prochází frekventovaná silnice či dálnice, jejíž uživatelé budou vysílání programu na ně zaměřeného poslouchat). Pojem bonity kmitočtu je třeba chápat jako vyjádření jeho ekonomické atraktivity, tedy míry využitelnosti k dosažení (podnikatelského, ekonomického) úspěchu na poli provozování vysílání. Počet posluchačů bývá totiž zpravidla klíčovým faktorem ovlivňujícím příjmy plynoucí provozovateli soukromého rádia z vysílání obchodních sdělení (reklam, sponzorských vzkazů apod.) a v obecné rovině lze hovořit o vztahu přímé úměry mezi těmito parametry.

[26] Nejvyšší správní soud dnes již konstantně judikuje (a Rada jeho závěry respektuje a běžně uplatňuje), že pokud jde o přidělení nového kmitočtu, musí se zkoumat jeho bonita, tj. zda má takové parametry, že může být provozován zcela novým provozovatelem rozhlasového vysílání beze ztráty (viz např. jeho rozsudek ze dne 31. 7. 2012, č. j. 1 As 34/2012 - 80) a může tedy být samostatným předmětem licenčního řízení. Závěr o dostatečné bonitě kmitočtu musí být podložen kvalifikovanou úvahou Rady vycházející ze sumy skutečností technického charakteru, které Rada za tím účelem shromáždila. Závěr o dostatečné bonitě kmitočtu navrhovaného k přidělení pak vylučuje, aby o něm bylo rozhodováno v režimu řízení o změně podle § 21 zákona o vysílání.

[27] Toto pravidlo, dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu formulované výslovně pouze pro přidělování nových kmitočtů, lze do jisté míry zobecnit a aplikovat i v tomto případě, kdy sice o přidělení nového kmitočtu nejde, ale určitým technickým zásahem má dojít ke zvýšení pokrytí signálem. Není přitom rozhodné, zda rozšíření území pokrytého signálem bylo hlavním motivem či vedlejším důsledkem zamýšleného zvýšení výkonu vysílače.

[28] Rada jako odborný orgán musí vždy posoudit, zda žádost o změnu skutečností uvedených v žádosti o licenci obsahuje požadavek, který fakticky vede k takové změně územního rozsahu vysílání, která není jen nepatrná, a tedy má potenciál projevit se v „ekonomické atraktivitě“ daného souboru technických prostředků. Může-li zvýšení výkonu vysílače vést k navýšení pokrytí území a rovněž nárůstu počtu obyvatel schopných zachytit vysílání, musí si Rada opatřit informace o tom, jak se navrhovaná změna konkrétně projeví, tj. kolik obyvatel pokrytých signálem tak přibude, a vyhodnotit je i ve vztahu k dalším relevantním okolnostem (např. zda změna zasahuje do pole působnosti jiných provozovatelů vysílání v dané oblasti). Rada tedy musí zjistit, zda přínos, jež by žadatel o změnu jejím odsouhlasením získal, nezpůsobí vybočení z rámce vytyčeného původní licenci, již obdržel v soutěži s ostatními subjekty, a nebude tedy na jejich úkor zvýhodněn.

[29] V odůvodnění rozhodnutí o žádosti o změnu Rada musí vyjevit, z jakých údajů vycházela a jak je vyhodnotila, a na čem tedy staví svůj závěr o tom, že s navrhovanou změnou souhlasit lze, případně proč souhlas nelze udělit. Přitom je potřeba mít na paměti, že licence nemá být po dobu svého trvání podstatně měněna, a postup podle § 21 zákona o vysílání by měl být výjimkou, neboť výraznější změny by mohly fakticky znamenat popření původního projektu. Městský soud tedy zcela správně odkázal na výklad provedený Nejvyšším správním soudem ve věci č. j. 1 As 34/2012 - 80 ze dne 31. 7. 2012 k povaze řízení podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání, že *v rámci řízení o změně licence je Rada povinna hodnotit nejen zda nedochází k výrazné změně ohledně programové skladby původně udělené licence (§ 16 odst. 2 zákona o vysílání), ale rovněž to, zda zásadním způsobem nebyl překročen územní rozsah vyplývající z původní licence. V rámci veřejného slyšení je Rada povinna hodnotit rovněž znění licenčních podmínek, jejichž součástí je nepochybně i vymezení územního rozsahu vysílání (§ 16 odst. 4 zákona o vysílání).*

[30] Požadavek zákazu podstatných změn parametrů licence lze nalézt přímo v ustanovení § 21 odst. 3 zákona o vysílání, který omezuje okruh přípustných změn skutečností uvedených v žádosti o licenci pouze na takové změny, které svým obsahem fakticky nevedou k popření výsledků soutěže uchazečů o licenci. Rada tedy není oprávněna provést takovou změnu skutečností uvedených v žádosti o licenci, která by znamenala, že posuzovala-li by se žádost provozovatele vysílání o licenci se zohledněním změn podle § 21 zákona o vysílání, provozovatel by v původním licenčním řízení nebyl nejúspěšnějším uchazečem. Přípustné jsou tedy toliko takové změny, které by, posuzováno zpětně, nezpůsobily jiný výsledek řízení o udělení licence, na základě něhož provozovatel vysílání licenci získal (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 50/2009 - 76).

[31] Řízení o změně souboru technických parametrů vysílání, případně o změně územního rozsahu vysílání jako jedné ze skutečností uvedených v žádosti o licenci (§ 20 odst. 4 a § 21 odst. 3) je v zákoně o vysílání vyhrazeno pro případy, kdy dochází ke změně technické struktury vysílání bez jejího promítnutí do ekonomických efektů vysílání (resp. jsou-li takové ekonomické efekty zcela nepatrné), a tomu odpovídá i jeho zjednodušená podoba. Pokud by tedy navrhované změny měly mít ekonomický dopad (např. ve smyslu jiného než nepatrného navýšení počtu obyvatel pokrytých signálem), nebylo by možno s takovou změnou vyslovit souhlas. Jediným způsobem, který platné právo pro rozdělování šancí na ekonomický úspěch provozováním vysílání připouští, je licenční řízení jako férová soutěž podle předem stanovených pravidel, otevřená každému zájemci.

[32] Z toho, co bylo právě uvedeno, je zřejmé, že Rada měla povinnost provést úvahu o tom, jak se navrhovaná změna projeví na územním rozsahu vysílání a zda její schválení může zasáhnout do práv jiných osob. Pro takovou úvahu si přitom musí opatřit dostatek podkladů.

[33] Pro postup Rady v řízení podle zákona o vysílání platí, nestanoví-li tento zákon jinak, správní řád (§ 66 zákona o vysílání). Správní řízení je ovládáno zásadou vyšetřovací a mezi jeho základní principy patří rovněž zásada materiální pravdy. Dle pravidla uvedeného v § 3 správního řádu *postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 (tétohož zákona), tj. tedy především v souladu se zákonem a veden úsilím chránit veřejný zájem. Správní orgán je povinen zjišťovat všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu* (§ 50 odst. 3 správního řádu). V těchto intencích je Rada povinna postupovat při shromažďování podkladů pro hodnocení míry, jakou se navrhovaná změna územního rozsahu vysílání promítne do bonity kmitočtu, a tím i do postavení toho, kdo jej na základě licence užívá. Přitom musí vzít v úvahu i jiné skutečnosti, které jsou pro tu kterou konkrétní situaci významné. Rada jako specializovaná odborná autorita zaštiťující regulérní rozdělení využití kmitočtového spektra má přehled o tom, kteří provozovatelé vysílání si na vymezeném území ve stanoveném čase programovou nabídkou konkurují. V případě, že od jednoho z provozovatelů vysílání obdrží návrh na změnu dříve nastavených pravidel, musí si opatřit relevantní skutková zjištění, zda a nakolik zamýšlená změna zasáhne do práv jiných osob, které rovněž provozují vysílání. Pokud Rada zjistí, že zde takové subjekty jsou, je povinna jim umožnit účast v řízení o změně údajů uvedených v žádosti o licenci, a to i když se nekryjí s osobami, které se účastnily původního licenčního řízení.

[34] Zákon o vysílání neobsahuje ustanovení o účastenství v řízení o žádosti podle § 21, a proto je nutné vycházet ze správního řádu (§ 66 zákona o vysílání). Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu je nepochybně účastníkem řízení žadatel o změnu a kromě něho budou podle odst. 2 tétohož ustanovení účastníky řízení *též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Jak bylo vyloženo výše, nikoli nepodstatná změna územního rozsahu může zasahovat do práv jiných provozovatelů rozhlasového vysílání, kteří mají z podstaty věci zájem na tom, aby parametry již udělených licencí jejich konkurentů nebyly po dobu jejího trvání na jejich úkor zásadně měněny.

[35] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*.

[36] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, č. j. 7 As 50/2009 - 76 bylo judikováno, že účastníky řízení podle § 21 zákona o vysílání jsou vedle provozovatele vysílání i všichni ostatní účastníci licenčního řízení, na základě něhož provozovatel vysílání licenci obdržel, a z tohoto důvodu jsou i legitimováni k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V nyní posuzovaném případě však jde o jinou situaci, kdy žalobce nebyl účastníkem licenčního řízení, v němž společnost BROADCAST obdržela licenci, a v důsledku toho ani účastníkem řízení o udělení souhlasu se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci. Rovněž nebyl účasten řízení, v němž došlo k přidělení kmitočtu Most 93,0 MHz, jehož výkon má být zvýšen, a svůj nesouhlas s tím projevil až v žalobě v této věci. Jak bylo v předcházejících odstavcích vyloženo, zjištění o tom, že navrhovaná změna má potenciál zasáhnout do oprávněných zájmů dalších osob provozujících vysílání, má vést k jejich vtažení do řízení o vyslovení souhlasu s takovou změnou. Pokud by Rada takové subjekty do řízení, jež je jednostupňové, nepřizvala, nemohly by sice v jeho rámci svá práva hájit, ale zůstala by jim, jako opomenutým účastníkům, otevřená možnost podat správní žalobu na základě ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

[37] Povaha řízení spolu s jeho předmětem určují okruh jeho účastníků, od něhož se zpravidla bude odvíjet (ale ne vždy se musí zcela krýt, viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163) i okruh osob oprávněných proti rozhodnutí

Rady podat správní žalobu. Pokud tedy je obsah navrhované změny takový, že se může dotýkat i práv jiných osob než účastníků původního licenčního řízení (jak plyne ze shora již vícekrát zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 50/2009 – 76, ti jsou účastníky správního řízení ve věci změny licenčních podmínek vždy a v návaznosti na to pak disponují i aktivní procesní legitimací k žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s.), musí si Rada s ohledem na konkrétní okolnosti ujasnit, jaké takové další osoby to mohou být, a s nimi jako s účastníky také jednat. Nestane-li se tak a Rada s nimi jako s účastníky jednat nebude, je přípustná jejich žaloba proti Radou vydanému rozhodnutí založená na tvrzení opírajícím se o ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., a sice že do jejich procesních práv ve správním řízení předcházejícím vydání rozhodnutí bylo zasaženo právě tím, že byli jakožto účastníci řízení neprávem opomenuti.

[38] Žalobce tvrdil, že byl zkrácen na svém právu účastnit se veřejné soutěže o získání licence a také na svém právu, aby po dobu trvání licence společnosti BROADCAST nebyly provozovateli vysílání změněny parametry udělené licence tak, aby již nadále nemusel plnit slib ohledně charakteru programu, s nímž v licenčním řízení uspěl. Tento požadavek chápe Nejvyšší správní soud tak, že podle žalobce by licenční podmínky neměly být po dobu trvání licence změněny natolik, aby došlo k faktickému popření původního projektu. Subjekt zvítězivší v soutěži o licenci tedy váží původně nastavené podmínky, jež splnil nejlépe ze všech zúčastněných, a to do té míry, aby charakter programu (soubor jeho základních vlastností) nebyl po dobu trvání licence mimo otevřenou soutěž podstatně měněn. Pokud však Rada neprovedla náležité posouzení, jestli navrhované změna výkonu vysílače představuje toliko změnu v intencích původně udělené licence a nedojde tedy tímto způsobem k nepřipustné změně územního rozsahu vysílání, jež by rámec daný licenci překračovalo, nelze vyloučit tvrzení žalobce, že byl zkrácen na svých právech. V řízení totiž nebyly zjišťovány skutečné dosahy navrhované změny, tudíž za dané situace není známo, zda mohla zasáhnout právní sféru žalobce. Z tohoto důvodu nebylo možné žalobu pro nedostatek aktivní procesní legitimace odmítnout, takže námitky obou stěžovatelek jsou v tomto ohledu nedůvodné. Řízení provedené městským soudem nebylo zatíženo zmatečností z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace žalobce jako jedné z podmínek řízení a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tedy není dán.

[39] To, co bylo k aktivní procesní legitimaci právě uvedeno, neznamená, že se žalobou ve správním soudnictví kdokoli může úspěšně domáhat zrušení jakéhokoli rozhodnutí Rady vydaného v řízení podle § 20 odst. 4 a § 21 odst. 3 zákona o vysílání. Okruh osob, které takovým oprávněním disponují, není neomezený a rozhodně nezahrnuje všechny provozovatele rozhlasového vysílání. V každém konkrétním řízení tohoto typu Rada musí vyhodnotit, jak se navrhovaná změna fakticky projeví, tj. zejména zda její schválení ve zjednodušeném režimu podle citovaných ustanovení zákona o vysílání může vést ke zvýhodnění žadatele proti jiným subjektům a kterým. Na základě toho pak stanoví okruh osob, s nimiž jedná jako s účastníky řízení. Tyto osoby pak mohou, jak již bylo řečeno, svá práva bránit v rámci správního řízení v postavení jeho účastníků a následně brojit proti rozhodnutí vydanému Radou žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Stejně žalobní právo pak logicky mají i ti, s nimiž Rada jako s účastníky jednat měla, avšak nejednala (opomenutí účastníci).

[40] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že posouzení dopadů navrhované změny Radou musí být důkladné a komplexní. Na věc je třeba nahlížet z různých úhlů a pečlivě zvažovat její specifika. I když by např. skutková zjištění nasvědčovala tomu, že ve vztahu k veškerému povolenému pokrytí území signálem dosahuje navrhované rozšíření pokrytí pouze několika desetin procenta, nelze bez jakékoli úvahy *a priori* vyloučit, že změna, která se v poměru k celkovému území, kde je šířeno dané vysílání, jeví jako mizivá, může v určitém regionu znamenat výrazný výkyv proti stávajícímu stavu, a tedy i nikoli nevýznamnou ekonomickou

výhodu pro žadatele. Ti, u nichž podle povahy věci připadá v úvahu zasažení jejich práv navrhovanou změnou, nemohou být zbaveni možnosti se proti ní bránit. Jejich okruh však nelze obecně vymezit předem ani stanovit mechanicky, neboť určení okruhu osob dotčených změnou vyžaduje náležitá skutková zjištění v konkrétní situaci – a ta musí shromáždit a vyhodnotit Rada jako správní orgán nadaný patřičnou odborností. Soud potřebnými informacemi nedisponuje a ani nemůže sám úvahu Rady nahradit svojí, neboť by tím nepřipustně zasáhl do pravomoci správního orgánu. Opatřením si náležitých podkladů a jejich správným vyhodnocením Rada spolehlivě eliminuje případné šikanózní návrhy (žaloby) vedené záměrem poškodit konkurenta, jakých se obávala stěžovatelka č. 2.

[41] Nejvyšší správní soud sdílí závěr městského soudu o tom, že napadené správní rozhodnutí postrádá jakoukoli úvahu, která by odůvodnila závěr Rady, že navrhovaná změna je tak malá (respektive že počet nově pokrytých obyvatel není větší než nepatrný), že s ní lze vyslovit souhlas. Žalovaná Rada si sice správně opatřila stanovisko ČTÚ, ale údajům takto získaným nepřisoudila žádnou hodnotu, pouze je bez dalšího uvedla v odůvodnění svého rozhodnutí. Ani mapky, jež byly přílohou napadeného rozhodnutí, nemohly tento nedostatek nahradit. Nejvyšší správní soud je se stěžovatelkou č. 2 zajedno v tom, že výpočet pokrytí provedený ČTÚ pro výkon 200 W a 400 W byl pro správné posouzení skutkového stavu a právní kvalifikaci zásadní. K tomu však mělo dojít již v řízení před správním orgánem a úkolem soudu by pak bylo již jen tuto úvahu přezkoumat. Že navýšení počtu pokrytých obyvatel o 22 000 představuje nárůst kolem 14 procent, což je málo významné, uvedla Rada až ve svém vyjádření k žalobě. To však již není pro posouzení zákonnosti jejího rozhodnutí relevantní. Mapy pokrytí a výpočty provedené ČTÚ navržené k důkazu stěžovatelkou č. 2 by za dané situace nemohly přinést jiný výsledek soudního sporu, neboť nejsou způsobilé suplovat chybějící skutkové a právní posouzení Rady. Proto je rozhodnutí Rady nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Městský soud tedy tuto právní otázku posoudil správně, takže kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rovněž nebyl naplněn.

[42] Podle ustanovení § 51 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech (než se souhlasem účastníků podle § 51 odst. 1 s. ř. s.), stanoví-li tak soudní řád správní. Ten formuluje podmínky, za kterých může soud napadené rozhodnutí pro vady řízení zrušit rozsudkem bez jednání ve svém ustanovení § 76. Podle pravidla uvedeného pod písm. a) tak může učinit, pokud shledá nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Námitka obou stěžovatelek tvrdící, že městský soud pochybil, když ve věci nenařídil jednání a neprovedl dokazování, je tedy nedůvodná.

[43] Jelikož přezkoumávaný rozsudek městského soudu obsahoval několik nepřesností, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyslovit se nad rámec rozhodovacích důvodů k tvrzení žalobce, že již přidělení kmitočtu Most 93,0 MHz/200W bylo nezákonné a zvýšení jeho výkonu tudíž představuje „prohloubení nezákonného stavu“. Osoba zúčastněná na řízení takovou argumentaci odmítla s tím, že směřuje vůči 11 let starému rozhodnutí o přidělení předmětného kmitočtu, takže je opožděná a navíc žalobce ani nebyl účastníkem onoho řízení.

[44] Nejvyšší správní soud nesdílí názor žalobce, že by bylo možno nyní otevřít otázky týkající se jakýchkoli změn rozsahu licence provozovatele BROADCAST, at' již k nim došlo cestou licenčního řízení nebo řízení o změně podle § 21 zákona o vysílání. Pro pravomocná, nikým nenapadená rozhodnutí správního orgánu totiž platí tzv. zásada presumpce správnosti správního aktu, podle níž je třeba na každý existentní správní akt, který nebyl předepsaným způsobem změněn či zrušen, hledět jako na správný a zákonný, tudíž vyvolávající zamýšlené právní účinky. S právě zmíněnou právní zásadou úzce souvisí rovněž princip právní jistoty, zajišťující adresátům správních aktů možnost důvodně očekávat, že existující rozhodnutí správního orgánu určitého

obsahu lze změnit pouze předepsaným způsobem cestou řádných či mimořádných opravných prostředků upravených zákonem. Protože žádné z těch předchozích rozhodnutí, která licenci k vysílání modifikují, nebylo jakožto existentní a platný správní akt zpochybněno, a nemá ani povahu rozhodnutí podkladového, nemohou být soudem přezkoumána, neboť předmětem řízení je rozhodnutí jediné, a to rozhodnutí Rady o vyslovení souhlasu se zvýšením výkonu kmitočtu Most 93,0 MHz.

[45] *Pro futuro* však platí, o čem bylo pojednáno výše, tj. že Rada je povinna před rozhodnutím zvažovat všechny relevantní skutečnosti včetně toho, jestli např. několik změn navrhovaných v úzké časové souvislosti, nemůže představovat vykročení z rámce původní licence, ač by každá jednotlivá změna takové intenzity sama o sobě nedosahovala. V rukou Rady se setkávají všechny žádosti o změny a jen ona o nich rozhoduje, takže má předpoklady pro erudované zvážení všech souvislostí a měla by být schopna posuzovat věci jak v horizontu vývoje v čase, tak v komplexu celkového fungování mediálního trhu v oblasti rozhlasového vysílání. V zásadě by tedy nemělo dojít k takové situaci, jaká nastala u osoby zúčastněné na řízení, kdy se v licenci udělené ke dni 1. 1. 2012 změnilo téměř vše – název programu, jeho struktura, délka platnosti licence a soubor technických prostředků. Na tom je to ostatně vidět nejmarkantněji – z jediného vysílače Praha Strahov II o výkonu 5 kW narostla škála používaných technických prostředků rozmístěných po celém území ČR na cca 45; nyní už zřejmě nelze hovořit o lokálním hudebním rádiu, jak zněla charakteristika programu v původní licenci.

[46] Nejvyšší správní soud neshledal důvodným stěžovatelkou č. 2 namítané porušení práv osoby zúčastněné na řízení plynoucích z § 34 odst. 3 s. ř. s. spočívající v tom, že jí bylo odepráno právo prostudovat spis a učinit procesní návrhy ještě před rozhodnutím městského soudu. Zmíněné ustanovení soudního řádu správního garantuje osobě zúčastněné na řízení právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání, žádat, aby jí při jednání bylo uděleno slovo, a také se jí doručují některá rozhodnutí. Až na přednes při jednání (neboť se nekonalo) byla všechna tato práva, jak je patrné ze spisu, osobou zúčastněnou na řízení využita. Ze soudního spisu se nepodává, že by usilovala o nahlédnutí do spisu a toto právo jí bylo odepráno. Naopak ze záznamu na čísle listu 27 je zřejmé, že zástupce stěžovatelky č. 2 do spisu dne 21. 8. 2012 nahlížel. Pokud jde o možnost vznést procesní návrhy ještě před rozhodnutím ve věci, je třeba rozlišovat mezi oprávněními účastníků správního řízení, jak o nich hovoří zejména § 36 správního řádu, a právy, která mají účastníci a osoby zúčastněné v řízení před správním soudem. Správní řízení je typicky řízením nalézacím, tj. v jeho průběhu se prostřednictvím tvrzení účastníků a dokazování, ale i jiných skutečností (viz § 50 správního řádu) zjišťuje stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), aby mohlo být vydáno rozhodnutí. Před jeho vydáním musí účastníci řízení dostat příležitost seznámit se se všemi shromážděnými podklady (§ 36 odst. 3 správního řádu). Naproti tomu řízení před soudem má povahu jinou – jde o přezkum zákonnosti správního aktu ovládaný zásadou dispoziční a zásadou koncentrace řízení (§ 71, § 72 s. ř. s.), podle nichž je žalobce tím, kdo určuje rozsah a důvody přezkumu, s tím, že k jejich rozšíření nemůže dojít poté, co uplynula lhůta pro podání žaloby. Meze soudního přezkumu jsou tedy vyjasněny tímto okamžikem a osoby zúčastněné na řízení jsou o předmětu sporu zpraveny a mají příležitost se k němu vyjádřit. Za situace, kdy se nekoná jednání, takže nemůže dojít ke změně skutkového základu pro posouzení věci správním soudem prostřednictvím dokazování, by výzva osobě zúčastněné na řízení k učinění procesních návrhů před vydáním rozhodnutí byla nadbytečná. V této věci je však rozhodné, že městský soud rozhodl rozsudkem bez jednání o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí Rady, a to výhradně na podkladě skutečností zřejmých ze soudního spisu, takže jakýkoli procesní návrh osoby zúčastněné na řízení by byl zcela bez vlivu na jeho výsledek.

[47] Nejvyšší správní soud neshledal porušení práva na spravedlivý proces ani rovnosti stran, jak namítala stěžovatelka č. 2, a nehodnotil (ani nemohl hodnotit) postup Rady vůči žalobci v jiných věcech, neboť takové výtky stěžovatelky č. 2 míří mimo předmět tohoto řízení. Stejně tak není namístě hodnotit závěry, ke kterým dospěl městský soud ve svém rozsudku ze dne 30. 10. 2012 č. j. 6 A 104/2012 - 85, neboť tento rozsudek nebyl napaden kasační stížností.

## V. Závěr a náklady řízení

[48] Změna souboru technických parametrů rozhlasového vysílání spočívající ve zvýšení výkonu již dříve přiděleného kmitočtu (vysílače), může vést ke zvětšení území pokrytého signálem, a tím i zvýšení počtu obyvatel schopných přijímat vysílání konkrétního programu, což je kritérium mající zásadní vliv na ekonomickou atraktivitu daného vysílače pro toho, kdo jej užívá pro šíření svého programu. Proto musí Rada pro rozhlasové a televizní vysílání v řízení o návrhu na takovou změnu podle § 20 odst. 4 a § 21 odst. 3 zákona o vysílání, vyhodnotit, zda její důsledky mohou vést ke zvýhodnění žadatele, a tedy zasáhnout do práv jiných provozovatelů rozhlasového vysílání, a kterých. Tyto osoby jsou (kromě žadatele a těch, kteří se účastnili původního řízení o udělení licence žadateli) na základě § 27 odst. 2 správního řádu rovněž účastníky řízení o žádosti o změnu.

[49] Žalobu proti rozhodnutí Rady o souhlasu se změnou souboru technických parametrů rozhlasového vysílání podanou jiným provozovatelem rozhlasového vysílání, s nímž Rada nejednala jako s účastníkem řízení, nelze odmítnout pro nedostatek aktivní procesní legitimity (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), pokud Rada v řízení nezjišťovala, jak se navrhovaná změna projeví, tj. ani zda může zasáhnout do práv jiných provozovatelů rozhlasového vysílání, a kterých, a v závislosti na tom nestanovila okruh účastníků správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu a jednala toliko s tím provozovatelem rozhlasového vysílání s licenci, který o změnu požádal. Množina osob oprávněných podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je totožná s okruhem účastníků uvedeného správního řízení, takže pokud jej Rada nezjišťovala, nelze vyloučit, že žalobce je osobou, která mohla být napadeným rozhodnutím dotčena na svých právech.

[50] Ve shodě s tím, co městský soud a Nejvyšší správní soud uvedly ve svých rozsudcích, je žalovaná povinna žádost držitele licence hodnotit z hledisek uvedených výše, opatřit si potřebné podklady a své úvahy promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí tak, aby bylo zřejmé, zda v dané věci šlo pouze o úpravu intenzity pole vysílání a zlepšení jeho kvality, či zda je požadována změna překračující rámec založený původní licenci. V závislosti na tom si ujasní okruh účastníků řízení a vydá odpovídající rozhodnutí.

[51] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že text zákona o vysílání ani dosavadní praxe Rady nenabízejí žádné zjevné řešení situace, kdy bude zjištěno, že navrhovaná změna spočívající ve zvýšení výkonu vysílače povede ke zvětšení pokrytí území vysíláním v takové míře, že přesáhne rámec vymezený původní licenci. Má však za to, že je záležitostí Rady a její odpovědností, jaký postup zvolí, aby naplnila svoji roli toho, kdo rozhoduje o rozdělení užívání kmitočtového spektra na základě zákonných kritérií dbaje o ochranu veřejného zájmu, a kdo také zajistí rovné podmínky všem provozovatelům rozhlasového vysílání.

[52] O nákladech řízení bylo rozhodnuto na základě ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky neměly v řízení úspěch, takže nemají na náhradu nákladů řízení právo. Žalobci, který byl úspěšný, však žádné náklady v řízení o kasačních stížnostech nevznikly, a proto mu nemohly být přiznány. Zástupcem žalobce účtované náklady spočívající v zaplaceném soudním poplatku a odměně advokáta za právní zastoupení již byly vypořádány v rozsudku městského soudu.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl  
předseda senátu