



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Český rozhlas**, se sídlem Vinohradská 12, Praha 2, zastoupený JUDr. Olgou Erhartovou, advokátkou, se sídlem Nad Petruskou 1, Praha 2, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, zastoupená JUDr. Zdeňkem Hromádkou, advokátem, se sídlem Rašínova 522, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **BBC Radiocom (Praha), s. r. o.**, se sídlem Dlouhá 705/16, Praha 1, zastoupená Mgr. Martinem Heiplíkem, advokátem, se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2013, č. j. 5 A 64/2013 – 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 5 A 64/2013 – 60, byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) ze dne 19. 2. 2013, č. j. CUN/974/2013, jímž byl v řízení podle ust. § 21 odst. 6 zákona č. 231/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“), udělen osobě zúčastněné na řízení (provozovateli) předchozí souhlas s převodem obchodního podílu ve společnosti provozovatele (ze společnosti BRITISH BROADCASTING CORPORATION na společnost Lagardere Active ČR, a. s.). Městský soud v rozsudku uvedl, že se nejprve zabýval otázkou, zda byl stěžovatel k podání žaloby aktivně legitimován. Rada si k otázce účastenství stěžovatele v řízení nechala zpracovat stanovisko

advokátem JUDr. Zdeňkem Hromádkou, podle něhož nebyl stěžovatel účastníkem řízení ve smyslu ust. § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ovšem nelze vyloučit, že by mohl být dotčen ve svých právech ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Rada na základě tohoto stanoviska vyslovila svým usnesením ze dne 5. 2. 2013, že stěžovatel je účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Městský soud však dospěl k závěru, že stěžovatel nesplňoval podmínky pro to, aby mohl být účastníkem správního řízení. Mezi stěžovatelem a společností BBC Radiocom (Praha), s. r. o. (dále jen „BBC Radiocom“) nebylo totiž žádné společenství práv a povinností, pro které by se i na stěžovatele mělo vztahovat rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Takové společenství nevzniká automaticky v důsledku soukromoprávní smlouvy, z níž smluvním stranám plynou práva a povinnosti. Typickým příkladem společenství práv a povinností je podílové spoluvlastnictví, pokud se žádost týká spoluvlastněné věci, nebo veřejnoprávní smlouvu, jde-li o řízení ve věci sporu z této veřejnoprávní smlouvy. Vztah vzniklý ze smlouvy o spolupráci uzavřené dne 8. 2. 2007 mezi stěžovatelem a BBC Radiocom (dále jen „smlouva o spolupráci“), která zakládá stranám relativní práva, však nelze přirovnávat k poměru mezi spoluvlastníky. V řízení ve věci souhlasu s převodem podílu nejde o řešení žádného sporu ze smlouvy o spolupráci. Městský soud dále uvedl, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení ani ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu, protože v jeho případě nedošlo k přímému dotčení na právech. Není pochyb o tom, že nový společník provozovatele (společnost Lagardere Active ČR, a. s.) má zásadní vliv na úkony jím vlastněné společnosti BBC Radiocom, ale změna společníka neopravňuje provozovatele k tomu, aby nerespektoval licenční podmínky, začal porušovat závazky plynoucí mu ze smluv s jinými provozovateli rozhlasového vysílání apod. Pokud by provozovatel chtěl vysílat jiný obsah než doposud, nemůže to udělat bez změny licenčních podmínek v řízení podle ust. § 21 odst. 3 zákona o vysílání, v němž by se stěžovatel jistě mohl ucházet o účast. Ostatně smlouvu o spolupráci vypověděla BBC Radiocom již v srpnu 2012, tedy několik měsíců předtím, než požádala Radu o předchozí souhlas se změnou v osobě jediného společníka. Z toho je patrné, že projevila zájem o ukončení spolupráce se stěžovatelem ještě v době, kdy jejím jediným společníkem nebyla společnost Lagardere Active ČR, a. s. Podle názoru městského soudu stěžovatel neměl být účastníkem správního řízení, jelikož se nemohlo přímo dotknout jeho práv. Proto ani nebyl aktivně legitimován k podání žaloby, neboť napadeným rozhodnutím nebyla založena, měněna, rušena ani závazně určována jeho práva nebo povinnosti, jak to požaduje ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Protože tento nedostatek legitimace nebyl seznatelný z návrhu, nebyla žaloba odmítnuta, ale zamítnuta jako nedůvodná. Dále městský soud uvedl, že je potřebné se vyjádřit i k věci samé, tedy k výkladu ust. § 21 zákona o vysílání. Podle názoru městského soudu při rozhodování o žádosti podle § 21 odst. 6 zákona o vysílání není Rada povinná postupovat podle odst. 1 a 3 citovaného ustanovení. Ze systematiky ust. § 21 zákona o vysílání je zřejmé, že je odděleno rozhodování podle odst. 1 až 3 na straně jedné, a podle odst. 6 až 10 na straně druhé. Podmínka, která je stanovena v odst. 6, tj. že nesmí být omezena pluralita informací podle § 55 a § 56, je podmínkou jedinou, jinak by užitě slovo „pouze“ nemělo smysl. Městský soud závěrem vyjádřil souhlas se stěžovatelem, že provozovatel by měl plnit licenční podmínky po celou dobu trvání licence a Rada by to měla kontrolovat. K tomuto cíli ale nemůže vést stěžovatelův účelový výklad ust. § 21 zákona o vysílání.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Nezákonnost spatřuje v nesprávném posouzení otázky jeho účastenství v řízení městským soudem. Podle stěžovatele městský soud pochybil, dospěl-li k závěru, že stěžovatel neměl být účastníkem správního řízení. Stěžovateli bylo přiznáno účastenství ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu usnesením Rady ze dne 5. 2. 2013. Stěžovatel měl být považován za účastníka řízení i ve smyslu ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Městský soud měl při posuzování otázky účastenství přihlídnout zejména k licenčním podmínkám BBC Radiocom, které mají veřejnoprávní charakter, jakož

pokračování

i k rozhodnutí Rady o udělení souhlasu se změnou licenčních podmínek ze dne 6. 9. 1996, kde je zakotvena programová spolupráce se stěžovatelem, která je navíc rozvedena ve smlouvě o spolupráci. Stěžovatel poukázal i na to, že smlouvu o spolupráci vypověděla BBC Radiocom v době, kdy již probíhala jednání o koupi majetkové účasti na BBC Radiocom. Zájem nového vlastníka Lagardere Active, ČR a. s. na ukončení spolupráce se stěžovatelem dokládá i skutečnost, že nereagoval na opakované výzvy k řešení dané situace a nabídky na uzavření nové spolupráce. Stěžovatel poukázal i na porušování licenčních podmínek ze strany BBC Radiocom a na to, že Rada zatím nevydala rozhodnutí ve věci udělení souhlasu se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání programu BBC podle ust. § 21 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona o vysílání, která je vedena pod sp. zn. 2013/266/bar/BBC. Na podporu svých závěrů stěžovatel poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02, a ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02. Stěžovatel v kasační stížnosti dále městskému soudu vytýkal nesprávné posouzení § 21 zákona o vysílání. Rada měla žádost BBC Radiocom o udělení předchozího souhlasu posuzovat nejen ve smyslu ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání, nýbrž i ve smyslu ust. § 21 odst. 1 a 3 citovaného zákona. Ust. § 21 odst. 3 zákona o vysílání je obecným ustanovením, podle kterého je třeba posuzovat žádost bez ohledu na to, o změnu jaké skutečnosti uvedené v žádosti o licenci jde. Záměrem zákonodárce bylo nastavit podmínky pro získání licence tak, aby nejen při udělování licence, ale i následně po celou dobu její platnosti bylo možné sledovat, jak držitel licence plní slib daný v licenčním řízení. Stěžovatel poukázal i na nesprávné uchopení předmětu žádosti. Pro podporu uvedených názorů odkázal např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, č. j. 6 As 17/2008 – 140 a na nálezy Ústavního soudu dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Stěžovateli je navíc z praxe známo, že Rada vždy nepostupovala tak, jak sama v této věci tvrdí a poukázal na její rozhodnutí ze dne 17. 7. 2012, sp. zn. 2012/456/CUN/BBC. Ve vztahu k ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pak stěžovatel namítal, že Rada nedostatečně zjistila skutkový stav věci a její závěry jsou v rozporu se správními spisy. K tomu stěžovatel obsáhle shrnul historii udělení licence BBC Radiocom, její veřejnoprávní charakter a dále uvedl, že rozhlasové vysílání BBC v České republice bylo od začátku koncipováno jako unikátní společný projekt veřejnoprávních institucí – BBC World Service a Českého rozhlasu. Z licence, která byla udělena BBC Radiocom vyplývá, že její provozovatel je povinen zajistit obsah a strukturu programu v souladu s produkčními zásadami BBC, jak jsou rozvedeny v „Producer’s Guidelines“. Podle názoru stěžovatele je sporné, zda společnost Lagardere Active ČR, a. s., může být garantem dodržování charty BBC a Producers’ Guidelines, jak to stanoví licenční podmínky, a s tím spojené vysoké míry objektivity, nezávislosti a profesionality zpravodajství, jež mělo zásluhu na rozvoji demokracie v České republice. Zůstává rovněž otázkou, zda program, dosud specifikovaný v licenčních podmínkách provozovatele BBC Radiocom, zůstane zachován po celou dobu platnosti licence nebo bude přeměněn na komerční vysílání, jaké skupina Lagardere provozuje na všech rozhlasových stanicích, které vlastní nebo ovládá. S odkazem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Rada ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovila souhlas se závěry městského soudu. Ve vztahu k námitkám týkajících se účastenství stěžovatele v řízení uvedla, že s ohledem na své pochybnosti přiznala stěžovateli účastenství ve správním řízení ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu. Postupovala tak z opatrnosti ve snaze vyhnout se riziku zkrácení stěžovatelových práv. Změna v osobě společníka provozovatele vysílání sama o sobě neznamená možnost změnit obsah vysílání v rozporu s licenčními podmínkami. Předmětem projednávané věci byl pouze souhlas s převodem podílu ve společnosti žadatele, nikoliv změna licenčních podmínek, ohledně níž v současné době probíhá jiné řízení, jehož je stěžovatel účastníkem. Rada nemohla rozhodovat o něčem, co žadatel neučinil předmětem řízení, nemohla vymezovat předmět řízení a formulovat obsah žádosti za žadatele. Odkaz stěžovatele na rozhodnutí Rady ze dne 17. 7. 2012

není relevantní, neboť jde o věc s odlišným skutkovým základem. V této věci byla posuzována žádost o souhlas se změnou licenčních podmínek, nikoliv o žádost o souhlas s převodem podílu podle ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání. Na základě výše uvedeného Rada navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Stěžovatel podal k vyjádření Rady repliku, ve které opakovaně vyslovil nesouhlas s jejími závěry. Zejména uvedl, že veřejnoprávní charakter programu BBC byl v důsledku souhlasu s převodem podílu výrazně ohrožen. V důsledku převodu došlo k celé řadě změn, což připustila i Rada v odůvodnění napadeného rozhodnutí. K tomuto však městský soud nepřihlédl. Osoba zúčastněná na řízení po realizované změně společníka nereflektovala na opakované výzvy stěžovatele k řešení dané situace. Městský soud nezohlednil ani porušení práv a povinností stěžovatele v důsledku porušování licenčních podmínek. Podle stěžovatele nelze k aplikaci jednotlivých odstavců § 21 zákona o vysílání přistupovat odděleně. Ust. § 21 odst. 1 citovaného zákona stanoví obecnou povinnost provozovatele žádat Radu o předchozí souhlas se změnou určitých skutečností, které jsou uvedeny v žádosti o licenci, jejíž náležitosti jsou upraveny v ust. § 14 zákona o vysílání. Údaje o společnících provozovatele a o výši jejich vkladů jsou náležitostmi žádosti o licenci podle ust. § 14 odst. 1 písm. c) a d) citovaného zákona. Hodlá-li provozovatel vysílání realizovat změnu v osobě společníka, musí postupovat podle § 21 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání. Pokud by byl správný názor Rady, nemohla by se ani uplatnit 60 denní lhůta pro její rozhodnutí o změně skutečností uvedených v žádosti o licenci, v případě jejího marného uplynutí fikce kladného rozhodnutí ve smyslu ust. § 21 odst. 3 zákona o vysílání, jakož i povinnosti ve smyslu ust. § 21 odst. 4 zákona o vysílání.

Na repliku stěžovatele zareagovala Rada vyjádřením, ve kterém uvedla, že provozovatel vysílání je povinen plnit platné licenční podmínky bez ohledu na to, kdo je jejím společníkem. Stěžovatel svá tvrzená práva ve vztahu k licenčním podmínkám programu BBC může uplatňovat, což také činí, v řízení podle ust. § 21 odst. 3 zákona o vysílání, které je v současnosti vedeno. Poukázala i na to, že pokud dojde k programovým změnám ve vysílání, je možno je sankčně postihnout.

Osoba zúčastněná na řízení se ve svých vyjádřeních ztotožnila se závěry městského soudu a Rady. Uvedla, že podle ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání Rada požadovaný souhlas neudělí pouze tehdy, pokud by došlo k omezení plurality informací ve smyslu ust. § 55 a 56 zákona o vysílání, což splněno nebylo. Změna společníka v BBC Radiocom se dotýká pouze této společnosti. Navíc tato změna nic nemění na povinnosti BBC Radiocom dodržovat zákony, licenční podmínky, jakož i smluvní závazky. Podle názoru osoby zúčastněné na řízení měl stěžovatel zájem na získání vysílacích kmitočtů BBC Radiocom. Když se BRITISH BROADCASTING CORPORATION rozhodla opustit český rozhlasový prostor, oznámila toto své rozhodnutí nejprve stěžovateli a nabídla mu k odkupu svůj podíl ve společnosti BBC Radiocom. Tuto nabídku stěžovatel nepřijal, nicméně doufal, že ji nepřijme ani nikdo jiný a že dojde k zániku licence, a tím i k uvolnění stávajících vysílacích kmitočtů. Proto osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Na vyjádření osoby zúčastněné na řízení reagoval stěžovatel podáním, ve kterém vyslovil nesouhlas s vyslovenými názory. Podle jeho názoru důsledkem změny v osobě jediného společníka došlo k řadě změn, které přímo zasáhly do jeho práv a povinností. Proto se neztotožňuje s osobou zúčastněnou na řízení, že pluralita informací podle ust. § 55 a § 56 zákona o vysílání je jediným důvodem, pro který může Rada odeprít udělení požadovaného souhlasu. Jak již stěžovatel uvedl v kasační stížnosti, k aplikaci jednotlivých odstavců § 21 zákona o vysílání nelze přistupovat odděleně. Stěžovatel vyslovil nesouhlas i se závěry osoby zúčastněné

pokračování

na řízení ve vztahu k jeho údajnému zájmu o podíl v BBC Radiocom. Tyto domněnky jsou zkrslující, nezakládají se na pravdě a nemají přímou souvislost s podstatou sporu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou vztahující se k důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Právní otázkou, jež měla být městským soudem nesprávně posouzena, je otázka účastenství stěžovatele ve správním řízení.

Podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu jsou účastníky řízení: a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Podle ust. § 27 odst. 2 a 3 správního řádu jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.

V citovaném ust. § 27 správního řádu jsou tedy upraveny tři skupiny účastníků řízení. První skupinu tvoří účastníci řízení hlavní (§ 27 odst. 1), druhou účastníci řízení vedlejší (§ 27 odst. 2) a třetí skupinu účastníci řízení podle zvláštních předpisů. Stěžovatel v kasační stížnosti předně dovozuje, že měl být považován za účastníka řízení ve smyslu ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Účastníkem řízení podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu může být žadatel, kterým v daném případě byla BBC Radiocom a nikoliv stěžovatel, a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností se žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Aby tedy mohl být stěžovatel považován za účastníka řízení ve smyslu citovaného ustanovení, musí splnit dvě podmínky. Jednak musí být dotčenou osobou, tedy osobou, již se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu) a jednak musí být se žadatelem ve společenství práv nebo povinností. Takovým společenstvím práv může být podílové spoluvlastnictví určité věci. Pokud např. jeden ze spoluvlastníků stavebního pozemku v podílovém spoluvlastnictví podá žádost o zahájení správního řízení týkající se této věci, jsou účastníky tohoto řízení i ostatní spoluvlastníci, kteří žádost o zahájení řízení nepodali. Tito spoluvlastníci jsou pak dotčenými osobami. Lze uvést i obdobné případy, kdy dochází k velice těsnému propojení práv a povinností subjektů podobně jako je tomu v případě spoluvlastníků věci, např. v případě vztahů mezi účastníky veřejnoprávní smlouvy ve smyslu ust. § 161 správního řádu nebo sporného řízení ve smyslu ust. § 141 správního řádu.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu mezi žadatelem (BBC Radiocom) a stěžovatelem společenství ve smyslu ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu neexistovalo. Jak správně uvedl městský soud, takové společenství nevzniká automaticky v důsledku soukromoprávní smlouvy, z níž smluvním stranám vyplývají vzájemná práva a povinnosti. Vztah vzniklý např. ze smlouvy o spolupráci, která založila relativní práva mezi BBC Radiocom

a stěžovatelem, proto nelze přirovnávat ke vztahu mezi spoluvlastníky věci. Pro něj je určující právě absolutní povaha práva, které mají všichni spoluvlastníci k věci, a z toho plynoucí těsné propojení práv a povinností všech spoluvlastníků. Názor zastávaný stěžovatelem by ad absurdum vedl k tomu, že jakýkoliv subjekt, který by uzavřel s účastníkem správního řízení soukromoprávní smlouvu, by měl být také účastníkem správního řízení ve smyslu ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, s čímž nelze souhlasit. Ani z žádných dalších aktů či skutečností zmiňovaných stěžovatelem nevyplývá, že by mezi ním a BBC Radiocom existovalo společenství práv a povinností ve smyslu citovaného ustanovení. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, že stěžovatel nemohl být účastníkem řízení podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Z tohoto ustanovení tedy vyplývá, že se musí jednat o osoby, které mohou být rozhodnutím ve svých právech nebo povinnostech dotčeny přímo. Nestačí tedy dotčení nepřímé (zprostředkované). Podmínku přímého dotčení podle názoru Nejvyššího správního soudu stěžovatel nesplňuje. Předmětné rozhodnutí, jímž byl BBC Radiocom udělen souhlas s převodem podílu, se přímo nedotklo práv ani povinností stěžovatele. V daném případě bylo rozhodováno o udělení souhlasu s převodem obchodního podílu ve společnosti provozovatele licence – BBC Radiocom. Předmětné řízení přitom nemělo žádný vliv na samotnou licenci (licenční podmínky). Přímé dotčení stěžovatele proto nelze dovozovat ani na základě stěžovatelem uváděných listin (např. licence, licenčních podmínek, k tomu se vázícím smlouvám atp.). Ke změně licence, resp. licenčních podmínek slouží řízení podle ust. § 21 odst. 1 a 3 zákona o vysílání a nikoliv řízení podle § 21 odst. 6 zákona o vysílání. Podrobněji k řízením podle § 21 zákona o vysílání viz dále.

S ohledem na výše uvedené nemohl Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčit v námitkách poukazujících na nesprávné posouzení otázky účastenství stěžovatele v řízení ze strany městského soudu, resp. od toho se odvíjejí otázky aktivní legitimace v řízení o žalobě. Pokud není nedostatek legitimace seznatelný ze samotné žaloby, soud žalobu neodmítá, nýbrž zamítá. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 6, dostupný na www.nssoud.cz. Z toho tedy plyne, že odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, což bylo splněno i v daném případě, mohl soud postupovat výše popsaným způsobem.

Stěžovatel v další stížní námitce vytýkal městskému soudu nesprávný výklad ust. § 21 zákona o vysílání. Podle stěžovatele bylo nutno žádost BBC Radiocom o udělení předchozího souhlasu ve smyslu ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání posuzovat i podle odst. 3, resp. odst. 1 citovaného ustanovení.

Jak vyplývá ze správního spisu, BBC Radiocom doručila dne 17. 12. 2012 Radě žádost o vyslovení souhlasu s převodem obchodního podílu ve společnosti provozovatele rozhlasového vysílání, ve které uvedla, že „*Provozovatel rozhlasového vysílání, společnost BBC Radiocom (Praba), se sídlem Praba I, Dlouhá 705/16, PSČ 11000, IČ: 256 16803, C 55138 vedená u Městského soudu v Praze si tímto v souladu s ustanovením § 21 odst. 6 zákona číslo 231/2001 Sb. dovoluje požádat Radu pro rozhlasové a televizní vysílání o předchozí souhlas s převodem celého (100%) obchodního podílu z dosavadního jediného společníka ve společnosti provozovatele, společnosti BRITISH BROADCASTING CORPORATION, se sídlem London W1A 1AA, Broadcasting House, Portland Place, Spojené království Velké Británie a Severního Irska na nového společníka, a to na společnost Lagardere Active ČR, a.s., se sídlem*

pokračování

Praha 2, Wenzigova 4/1872, PSC 120 00, IČ: 610 58 297, B 3912 vedená u Městského soudu v Praze.“ Z takto formulované žádosti tedy jednoznačně vyplývá, že žadatel (BBC Radiocom) požadoval, aby mu byl v souladu s ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání udělen souhlas s převodem obchodního podílu ve společnosti provozovatele na společnost Lagardere Active ČR, a. s. Projev vůle žadatele byl jednoznačný a nelze souhlasit se stěžovatelem, že došlo k nesprávnému uchopení předmětu žádosti.

Na základě takto podané žádosti byla Rada povinna zahájit řízení a rozhodnout (kladně nebo záporně) o udělení souhlasu (§ 9 a § 44 odst. 1 správního řádu a § 21 odst. 6 zákona o vysílání). Rada nemohla vést jiné řízení, neboť by to nebylo v souladu s podanou žádostí a odporovalo by to dispoziční zásadě, která se uplatňuje v případě řízení o žádosti. V takovém řízení je totiž rozhodující vůle žadatele, nikoliv správního orgánu. Žadatel je oprávněn se svou žádostí disponovat, může zúžit její předmět, vzít žádost zpět ap. (§ 44 a § 45 odst. 1 správního řádu).

Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že k nutnosti postupovat podle ust. § 21 odst. 1, 3 zákona o vysílání v případě žádosti podle ust. § 21 odst. 6 citovaného zákona lze dospět za použití výkladových metod (jazykové, systematické atp.).

Podle ust. § 21 odst. 1 zákona o vysílání provozovatel vysílání s licencií je povinen předem požádat Radu o písemný souhlas se změnou těchto skutečností uvedených v žádosti o licenci: a) označení názvu programu, b) změna časového rozsahu vysílání nebo územního rozsahu vysílání podle § 2 odst. 1 písm. y), c) změna územního rozsahu vysílání u kabelových systémů, d) změna licenčních podmínek, e) změna výše základního kapitálu, způsobu rozdělení hlasovacích práv, vkladu jednotlivých společníků (včetně obsahové specifikace a finančního ohodnocení nepeněžitých vkladů) nebo členů a výše jejich obchodních podílů, společenské nebo zakladatelské smlouvy, stanov a seznamu společníků nebo akcionářů.

Podle ust. § 21 odst. 3 zákona o vysílání je Rada povinna rozhodnout o změně skutečností podle odstavce 1 do 60 dnů ode dne, kdy jí byla doručena žádost provozovatele vysílání s licencií. Rada je povinna své rozhodnutí odůvodnit, pokud se jedná o řízení s více účastníky. Pokud Rada ve stanovené lhůtě nerozhodne a nejedná se o řízení s více účastníky, 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 takovém případě Rada v usnesení o přerušení řízení uvede, z jakého důvodu řízení přerušuje; po dobu přerušování řízení lhůty neběží.

Podle ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání může provozovatel rozhlasového vysílání s licencií, který je právnickou osobou, nebo jeho společník, po předchozím souhlasu Rady převádět na třetí osoby podíl ve společnosti provozovatele rozhlasového vysílání s licencií; Rada souhlas neudělí pouze tehdy, pokud by došlo k omezení plurality informací podle § 55 a 56. Osobám, které byly společníky právnické osoby ke dni vydání rozhodnutí o udělení licence, musí být zachován alespoň 66 % podíl nebo 66 % hlasovacích práv po dobu 5 roků od udělení licence.

Zákon tedy výslovně neuvádí, že by mělo být v případě udělování souhlasu s převodem podílu (§ 21 odst. 6 zákona o vysílání) postupováno způsobem uvedeným v ust. § 21 odst. 1, 3 zákona o vysílání. Zákonodárce výslovně vyjádřil, že Rada v řízení podle ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání posuzuje pouze omezení plurality informací ve smyslu ust. § 55 a 56 citovaného zákona. Ostatně i z hlediska systematiky citovaného ustanovení je třeba uvést, že v ust. § 21 odst. 1 a 3 zákona o vysílání je upraven postup při změně některých skutečností uvedených

v žádosti o licenci. Navazující odst. 4 a 5 upravují předkládání dokladů o schválených změnách, jakož i změnu podmínek licence v případě, kdy je to nezbytné k dodržení závazků vyplývajících z mezinárodní smlouvy, anebo z členství České republiky v Evropské unii anebo v mezinárodních organizacích. V odst. 6 až 7 citovaného ustanovení je upraveno řízení ve věcech souhlasu s převáděním podílu ve společnosti provozovatele. V dalších odstavcích (odst. 8, 9 a 10) je pak upraven proces přeměny provozovatele vysílání formou fúze sloučením nebo splynutím, proces převodu licence z fyzické na právnickou osobu, jakož i přejímání programu provozovatele rozhlasového vysílání od jiného provozovatele. Zákonodárce tedy nejprve v ust. § 21 odst. 1 a 3 zákona o vysílání upravil pravidla pro změnu licence a teprve v dalších odstavcích upravil speciální pravidla (souhlas s převodem podílu, proces přeměny provozovatele vysílání ap.).

K závěrům prezentovaným stěžovatelem nelze dospět ani za použití jiných výkladových metod (např. metody teleologické). Účelem řízení podle ust. § 21 odst. 3 zákona o vysílání není udělení souhlasu s převodem podílu, nýbrž změna skutečností uvedených v odst. 1 citovaného ustanovení, tedy změna některých skutečností uvedených v žádosti o licenci (např. označení názvu programu, rozsah vysílání, licenční podmínky, výše základního kapitálu, způsob rozdělení hlasovacích práv, vklad jednotlivých společníků nebo členů a výše jejich obchodních podílů, společenské nebo zakladatelské smlouvy, stanovy a seznam společníků nebo akcionářů). Řízení o udělení souhlasu s převodem podílu podle ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání přitom nesměruje ke změně skutečností uvedených v žádosti o licenci, resp. ke změně licence včetně licenčních podmínek. Převod podílu ve společnosti provozovatele rozhlasového vysílání na licenci nic nemění. V řízení o udělení souhlasu s převodem podílu ukládá zákon o vysílání Radě posuzovat pouze omezení plurality informací (§ 55 a násl. zákona o vysílání), tedy to, zda v důsledku převodu podílu nemůže dojít k překročení maximálně dovoleného počtu licencí, resp. maximálně dovoleného pokrytí území České republiky jejím vysíláním. Účelem ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání je tedy zabránit dominanci jednoho (jedné skupiny) provozovatelů rozhlasového vysílání. Pokud by totiž takové ustanovení v zákoně absentovalo, mohlo by dojít k tomu, že by podíly ve všech provozovatelích rozhlasového vysílání získala jedna kapitálově silná osoba, v důsledku čehož by následně mohlo dojít k omezení plurality informací. Právě z tohoto důvodu zákonodárce uložil správnímu orgánu, aby v řízení podle ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání posuzoval možnost omezení plurality informací. Se stěžovatelem lze souhlasit, že ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání, jakož i odst. 1 písm. e) citovaného ustanovení se částečně překrývají. Pouze z toho však nelze dovozovat nutnost aplikovat na řízení podle ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání pravidla upravená v § 21 odst. 1 a 3 citovaného zákona. Totéž platí i pro stížní námitky, v nichž stěžovatel poukazoval na nedostatky v ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání (např. absence lhůty pro rozhodování správního orgánu ve věci udělení souhlasu, fikce rozhodnutí atd.). V souvislosti s výše uvedeným je třeba poukázat na imperativ vyplývajícího z čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který opravňuje orgány státu k výkonu státní moci jen v případech a v mezích stanovených zákonem. Pokud by tedy Rada jako orgán státní moci v řízení podle ust. § 21 odst. 6 zákona zkoumala i jinou otázku než omezení plurality informací, k čemuž jedinému ji opravňuje zákon o vysílání, dostala by se do rozporu s výše uvedeným imperativem, neboť by překročila zákonné zmocnění.

Stejně tak je nepřiléhavý poukaz stěžovatele na judikaturu (např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97), nebo doktrínu (Knapp V., Holländer P. a kol.: *Právne myslenie a logika*, Obzor, Bratislava 1989). Ani jeden z těchto pramenů neřeší identickou situaci, jaká byla v dané věci. Nejvyšší správní soud se v obecné rovině ztotožňuje se stěžovatelem, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě a je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu, ale v dané věci nedospěl k závěru o nemožnosti postupovat podle ust. § 21 odst. 1 a 3 zákona o vysílání pouze na základě jazykového výkladu. Z výše uvedených důvodů jsou irelevantní i námitky, že v řízení bylo nutno se zabývat otázkou

pokračování

dodržování smluvních povinností ze strany BBC Radiocom, vypovězením smlouvy o spolupráci atp. To pro dané řízení nemělo žádnou relevanci. Stěžovatelův odkaz na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02, a ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02, je rovněž irelevantní, protože neřeší identickou situaci jako v nyní posuzované věci. Poukazoval-li stěžovatel na řízení vedené Radou ve věci sp. zn. 2012/456/CUN/BBC, je třeba uvést, že takovou námitku mohl stěžovatel uplatnit již v řízení před městským soudem a Nejvyšší správní soud se jí proto nemohl zabývat. To samé platí i pro další námitky a skutečnosti, které stěžovatel neuplatnil již v řízení o žalobě (srv. § 109 odst. 5, resp. § 104 odst. 4 s. ř. s.)

Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že nelze vyloučit, že po převodu podílu ve společnosti provozovatele může dojít ke změně licence, resp. licenčních podmínek. K ochraně těchto institutů však neslouží řízení podle ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání, ale řízení podle § 21 odst. 1 a 3 zákona o vysílání. V řízení podle ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání nelze měnit podmínky licence (licenční podmínky ap.). V tomto řízení je správní orgán oprávněn udělit pouze souhlas s převodem podílu ve společnosti provozovatele rozhlasového vysílání. Ke změně licence, resp. licenčních podmínek může dojít v řízení podle ust. § 21 odst. 1 a 3 citovaného zákona. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodné námitky stěžovatele poukazující na nesprávnou interpretaci ust. § 21 zákona o vysílání městským soudem.

Ve vztahu ke stížnému důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatel namítal, že Rada nedostatečně zjistila skutkový stav věci, její závěry jsou v rozporu se správními spisy, a pro tuto důvodně vytykanou vadu měl městský soud napadené správní rozhodnutí zrušit. Tyto nedostatky spatřuje především v tom, že nebyl zohledněn proces předcházející udělení licence BBC Radiocom. Jak již bylo opakovaně uvedeno, v dané věci bylo vedeno řízení podle ust. § 21 odst. 6 zákona o vysílání, ve kterém se správnímu orgánu neukládá, aby se zabýval procesem předcházejícím udělení licence, jakož ani dalšími stěžovatelem uváděnými skutečnostmi (např. otázkou dodržování charty BBC a Producers' Guidelines a s tím spojené vysoké míry objektivity, nezávislosti a profesionality zpravodajství, otázkou zachování programu specifikovaného v licenčních podmínkách ap.). V daném řízení měla tedy Rada zkoumat pouze otázku omezení plurality informací (§ 55 a § 56 zákona o vysílání), což, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, také zkoumala, a pro své rozhodnutí měla dostatek podkladů, což stěžovatel ostatně ani nijak nezpochybňoval.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Rada je orgánem veřejné správy, přičemž zastupování před správními soudy představuje součást povinností plynoucích z výkonu veřejné správy, k níž jsou orgány veřejné správy personálně i finančně vybavovány. Náklady, které Rada vynaložila na zastoupení advokátem, proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za náklady účelně vynaložené. Pro podporu těchto závěrů odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a na usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10.

Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení se opírá o ust. § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil a z důvodů hodných zvláštního zřetele ji

může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádnou povinnost, kterou by ji soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně 2. července 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu