



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšera a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **FTV Prima, spol. s r.o.**, se sídlem Na Žertvách 24/132, Praha 8, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutím žalované ze dne 3. 12. 2013, sp. zn. 2013/940/KOZ/FTV, čj. KOZ/5290/2013 a sp. zn. 2013/928/RUD/FTV, čj. RUD/5222/2013, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2014, čj. 11 A 36/2014 - 33,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „žalovaná“) udělila výroky I. rozhodnutí ze dne 3. 12. 2013, čj. KOZ/5290/2013 a čj. RUD/5222/2013 (dále jen „napadená rozhodnutí“) společnosti FTV Prima, spol. s r.o. (dále jen „žalobce“) souhlas se změnou licenčních podmínek licence k provozování televizního programu Prima love v části týkající se změny časového rozsahu vysílání a změny programové skladby. Výroky II. napadených rozhodnutí žalovaná neudělila souhlas se změnou licenčních podmínek licence k provozování televizního programu Prima love v části týkající se změny licenčních podmínek stanovujících podíl vysílacího času vyhrazeného vysílání evropské tvorby, evropské nezávislé a současné tvorby.

II.

[2] Žalobce podal proti výrokům II. rozhodnutí žalované žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud výroky II. napadených rozhodnutí zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil žalované k dalšímu řízení.

[3] Žalobce namítl, že správní řízení, které předcházelo vydání napadených rozhodnutí, bylo vedeno v rozporu se zákonem a vyústilo v nezákonná rozhodnutí, neboť napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Není z nich zřejmé, zda se žalovaná zabývala naplněním zákonných důvodů pro fikci pozitivního rozhodnutí či zákonnými důvody pro neudělení souhlasu se změnou licence [§ 21 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon“)].

[4] Žalobce spatřoval nedostatek důvodů rozhodnutí v tom, že žalovaná neuvedla žádné důvody, pro které se domnívá, že žalobcem požadovaná změna licenčních podmínek by vedla k neudělení licence a byla tudíž důvodem k neudělení souhlasu se změnou licence. Žalovaná pouze konstatovala, že požadovaná změna licence je v rozporu s podmínkami, za kterých byla licence žalobci původně udělena. Žalobce dále namítl, že se žalovaná vůbec nezabývala tím, zda by k rozhodnutí o neudělení licence došlo na základě veřejného slyšení a zda důvody k neudělení souhlasu se změnou licenčních podmínek licence jsou shodné s kritérii uvedenými ve výroční zprávě žalované dle § 6 odst. 1 písm. e) zákona.

[5] Soud shledal oprávněnou námitku žalobce o nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Žalovaná sice v rozhodnutích uvedla, že by požadavky žalobce v žádosti o změnu licence vedly k jejímu neudělení, avšak odůvodnění nedoplnila o konkrétní, určité a srozumitelné důvody. V odůvodnění napadených rozhodnutí není uvedeno, jaká kritéria mají být při posuzování žádosti hodnocena a jaký je důsledek jejich případného nesplnění.

[6] Soud konstatoval, že žalovaná se v odůvodnění napadených rozhodnutí nevypořádala ani s argumentací žalobce, že je pro něj objektivně nemožné splnit původní podmínky udělených licencí týkající se podílu evropské tvorby, evropské nezávislé a současné tvorby.

[7] Z důvodu nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí se již městský soud nezabýval dalšími žalobními námitkami o tvrzeném rozporu zjištěného skutkového stavu s obsahem spisu, rozporu s legitimním očekáváním a porušením zásady rovnosti.

III.

[8] Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9] Podle stěžovatelky soud vycházel při hodnocení žaloby z nesprávných zákonných ustanovení, ze kterých dovozoval nesrozumitelné závěry, což mohlo způsobit nezákonnost jeho rozhodnutí.

[10] V odůvodnění rozsudku soud podle stěžovatelky uvedl, že vycházel z § 21 odst. 1 a § 6 odst. 1 písm. e) zákona. Ustanovení § 21 odst. 1 zákona však neukládá stěžovatelce žádné povinnosti při hodnocení přípustnosti změny licenčních podmínek (naopak ukládá povinnosti toliko provozovatelům vysílání). Zároveň namítl, že soud odkázal na čtvrtou větu § 21 odst. 1 zákona, ačkoli toto ustanovení obsahuje jen jedinou větu.

[11] Stěžovatelka dále namítl, že soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že § 21 odst. 1 zákona jednoznačně a konkrétně odkazuje na § 6 odst. 1 písm. e) zákona, avšak předmětné ustanovení žádný odkaz neobsahuje.

[12] Stěžovatelka nesouhlasila s názorem městského soudu, že v odůvodnění napadených rozhodnutí zcela chybí údaje o kritériích uvedených v § 6 odst. 1 písm. e) zákona, o jejich hodnocení a důsledcích jejich případného nesplnění. Podle stěžovatelky se nejedná o nedostatek odůvodnění napadených rozhodnutí. Ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) zákona se v této věci neaplikuje, neboť kritéria uvedená v předmětném ustanovení se týkají pouze společného licenčního řízení (tedy licenčního řízení s více účastníky) upraveného v § 15 a násl. zákona. Toto řízení lze v současné době vést jen při udělování licence k provozování zemského analogového rozhlasového vysílání. Podle výsledků takového společného řízení s více účastníky stěžovatelka zveřejňuje kritéria, na základě kterých byly žadatelům uděleny licence a zamítnuty žádosti ostatních účastníků. V případě řízení o udělení licence k provozování digitálního televizního vysílání je dle § 25 odst. 5 vyloučeno použití ustanovení o společném licenčním řízení. Jelikož řízení vedené s žalobcem nebylo řízením s více účastníky, kritéria uvedená v § 6 odst. 1 písm. e) zákona se na toto řízení nevztahují a stěžovatelka se jimi nezabývala.

[13] Stěžovatelka rovněž považovala za nesprávný názor soudu, že se dostatečně nevypořádala s argumentací žalobce o objektivní nemožnosti splnit původní podmínky udělených licencí týkající se podílu evropské tvorby, evropské nezávislé a současné tvorby. V kasační stížnosti zopakovala to, co již uvedla v žalobou napadených rozhodnutích. Je přesvědčena, že program Prima love „*vysílá poměrně širokou škálu formátů (filmy, seriály, magazíny, dokumenty, reality show)*“ a nelze tvrdit, že by se program více specializoval na tvorbu, která není v Evropě produkována.

IV.

[14] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatky v odůvodnění.

[15] Chyba v psaní, spočívající v záměně § 21 odst. 3 za § 21 odst. 1 zákona nečiní rozsudek městského soudu nesrozumitelným, neboť z odůvodnění jako celku je zřejmé, že soud poukazoval na spojitost § 21 odst. 3 a § 6 odst. 1 písm. e) zákona.

[16] Účastník licenčního řízení má podle žalobce právo na to, aby stěžovatelka postupovala předvídatelně a udělovala souhlasy se změnou licenčních podmínek výhradně na základě kritérií, která v minulosti zveřejnila ve své výroční zprávě. Udělila-li stěžovatelka žalobci licenci s vědomím, že jeho program bude podporovat evropskou tvorbu, evropskou nezávislou a současnou tvorbu tak, aby byl zákonem stanovený podíl ve vysílání překročen, měla tuto skutečnost zaznamenat ve své výroční zprávě. Stěžovatelka v napadených rozhodnutích pouze konstatovala, že požadovaná změna je v rozporu s podmínkami, za nichž byla původní licence udělena, a vedla by tedy k neudělení licence podle § 21 odst. 3 zákona. Stěžovatelka však neuvádí žádný skutkový důvod, z něž by bylo možné dospět k takovému závěru.

[17] Žalobce se ztotožnil s názorem městského soudu i v tom, že stěžovatelka dostatečně neodůvodnila názor, že žalobce je schopen splnit původní podmínky udělených licencí, které se týkají podílu evropské, evropské nezávislé a současné tvorby.

V.

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Stěžovatelka se dovolávala důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Městský soud však shledal nepřezkoumatelnými žalobou napadená rozhodnutí. Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je tedy třeba uvážit, zda rozhodnutí stěžovatelky byla skutečně nepřezkoumatelná. Nejvyšší správní soud se nemůže v této procesní situaci zabývat konkrétními důvody, pro které případně měla či neměla stěžovatelka vyhovět žádosti o změnu podmínek licence, neboť městský soud se k nim rovněž nevyjádřil. Je třeba posoudit, zda postupovala správně či zda je naopak nepřezkoumatelné soudní rozhodnutí.

[21] K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně vyjádřil. V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 – 130, uvedl, že „za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.“ V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 – 75, Nejvyšší správní soud vyslovil ve vztahu k nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí právní názor, že „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zaviněn.“ Není pochyb, že rozsudek městského soudu je srozumitelný a je z něj bezpečně zřejmé, jak soud rozhodl.

[22] Bezpečně zřejmé je rovněž to, proč tak městský soud rozhodl. Rovněž k nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů je k dispozici bohatá soudní judikatura. Zmínit lze například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 – 64, a ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 – 245, (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z nich se podává, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námítky za liché, mylné nebo vyvrácené, či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze žalobních námitek včas uplatněných, či obsahuje-li odůvodnění rozsudku toliko převzaté pasáže z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž dále rozvádí dopad převzatých závěrů na konkrétní souzený případ a na samotné rozhodnutí ve věci.

[23] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v tom, že soud v odůvodnění odkazuje na nesprávná ustanovení zákona a dovozuje z nich nesrozumitelné závěry. Městský soud se skutečně dopustil chyby v psaní a v odůvodnění (nikoli ve výroku či záhlaví) rozsudku zaměnil § 21 odst. 3 zákona za § 21 odst. 1 zákona. Tato chyba v psaní však nezpůsobila nepřezkoumatelnost rozsudku. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu žaloby posuzována zákonnost napadených rozhodnutí a na základě jakých úvah dospěl městský soud k závěru o nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí. Městský soud citoval na sedmé straně rozsudku § 21 odst. 1 a odst. 3 zákona. Byl si nepochybně vědom, že § 21 odst. 1 zákona neobsahuje žádnou čtvrtou větu, na kterou by poté nesprávně odkazoval. Naopak, jestliže citoval třetí

odstavec, včetně jeho čtvrté věty, a poté obsah tohoto odstavce zopakoval při vlastní argumentaci, je zcela bezpečně zřejmé, že argumentoval třetím odstavcem a nikoli odstavcem prvním. Chyba v psaní, které se městský dopustil, proto neměla vliv na přezkoumatelnost rozsudku.

[24] Stěžovatelka uplatnila námitky týkající se aplikovatelnosti kritérií uvedených v § 6 odst. 1 písm. e) zákona s tím, že tato kritéria neměla být vůbec posuzována, protože se týkají pouze společného licenčního řízení, o které však v této věci nešlo. Ustanovení § 21 odst. 3 zákona zní: „Rada je povinna rozhodnout o změně skutečností podle odstavce 1 do 60 dnů ode dne, kdy jí byla doručena žádost provozovatele vysílání s licenci. 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”.

[25] Městský soud se podrobněji nezabýval tím, zda měla být i v řízení o souhlasu se změnou licenčních podmínek hodnocena kritéria uvedená v § 6 odst. 1 písm. e) zákona, a ustal na obecnější výhradě, že žalobcem napadená rozhodnutí nejsou řádně odůvodněna. Tomu nasvědčují pasáže rozsudku, kde stěžovatelce vytýká, že v odůvodnění napadených rozhodnutí zcela chybějí kritéria, která mají být hodnocena, a důsledek jejich případného nesplnění. Soud rovněž stěžovatelce vytkl, že nedoplnila o konkrétní, určité a srozumitelné důvody názor, že požadavky uvedené v žádosti o změnu licence by vedly k neudělení licence.

[26] Úvahu, zda měla být rovněž hodnocena kritéria v § 6 odst. 1 písm. e) zákona, však neobsahují ani žalobou napadená rozhodnutí. Stěžovatelka namítla, že rozhodnutí nejsou takto odůvodněna, neboť tato kritéria nelze posuzovat v tomto řízení. Ani to ji však nezbavilo povinnosti rozhodnutí v tomto ohledu řádně odůvodnit. Právní názor o neaplikovatelnosti těchto kritérií je výsledkem interpretace § 21 odst. 3 zákona, tedy ustanovení, podle kterého stěžovatelka rozhodovala. Rozhodně nešlo o případ, kdy by byla nepřípustnost hodnocení kritérií podle § 6 odst. 1 písm. e) natolik zřejmá, že by stěžovatelka mohla zcela rezignovat na povinnost vysvětlit, proč tato kritéria nemůže hodnotit.

[27] Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu, že žalobou napadená rozhodnutí nejsou řádně odůvodněna. Stěžovatelka pouze konstatovala, že licence byla udělena právě s vědomím, že program bude podporovat evropskou, evropskou nezávislou a současnou tvorbu tak, aby byl překročen stanovený podíl ve vysílání. K základnímu důvodu, pro který stěžovatel žádal o změnu licence, však pouze uvedla, že žalobce vysílá poměrně širokou škálu formátů a nelze tvrdit, že by se program úzce specializoval na tvorbu, která není v Evropě produkována. Takové odůvodnění není dostatečné. Stěžovatelka se pouze omezila na zcela povšechný argument o programové pestrosti vysílání. Takový argument ve své obecnosti nic nevypovídá o splnění kritérií pro povolení změny podmínek licence a bezpochyby si jej lze představit též jako součást zcela jiného odůvodnění.

[28] Stěžovatelka se rovněž dostatečně nezabývala argumentací žalobce, že je pro něj objektivně nemožné splnit původní podmínky udělených licencí. Není zřejmé, z jakých konkrétních důvodů považovala stěžovatelka toto tvrzení žalobce za mylné, nesprávné nebo nerozhodné. Rovněž chybí podrobnější vysvětlení, z jakých důvodů se jedná o změnu, která by vedla k neudělení licencí podle § 21 odst. 3 zákona. Posouzení tohoto kritéria nepochybně

vyžaduje konfrontaci důvodu navrhované změny s podmínkami, za nichž byly licence původně uděleny. Rovněž posouzení tohoto hlediska chybí.

[29] Městský soud tedy postupoval správně, pokud zrušil žalobou napadená rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Zbývá poznamenat, že Nejvyšší správní soud poukázal již dříve při svém rozhodování na to, že „*nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v řízení před soudem*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2011, čj. 4 As 21/2011 – 60).

[30] Nejvyššímu správnímu soudu rovněž neuniklo, že žalovaná rozhodla v mezidobí po zrušení žalobou napadených rozhodnutí znovu o žádostech žalobce o souhlasu se změnou licenčních podmínek rozhodnutími ze dne 17. 6. 2014, čj. RUD/2237/2014 a čj. RUD/2302/2014.

[31] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 26. ledna 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu