



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **RadioZET s.r.o. (dříve „BBC Radiocom (Praha), s.r.o.“)**, se sídlem Wenzigova 1872/4, Praha 2, zastoupený 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, zastoupená JUDr. Zdeňkem Hromádkou, advokátem se sídlem Rašínova 522, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2015, č. j. 11 A 177/2014 - 47,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2015, č. j. 11 A 177/2014 - 47, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 2. 9. 2014, sp. zn. 2013/848/CUN/BBC, č. j. CUN/3146/2014, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 24 456 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ladislava Břeského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh dosavadního řízení

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 9. 2014, sp. zn. 2013/848/CUN/BBC, č. j. CUN/3146/2014. Tímto rozhodnutím žalovaná uložila stěžovateli pokutu dle § 5 písm. f) a § 60 odst. 2 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování

rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“), ve výši 100 000 Kč pro neplnění licenčních podmínek, jehož se stěžovatel dopustil tím, že dne 11. 9. 2013 v čase od 8.00 do 11.00 hodin a dále od 13.00 do 16.00 hodin zařazoval hudbu do vysílání programu BBC.

Žalovaná uvedla, že stěžovatel je na základě licence udělené rozhodnutím ze dne 24. 2. 1998, č. j. Ru/193/98, provozovatelem analogového rozhlasového vysílání programu BBC prostřednictvím vysílačů. Rozhodnutím ze dne 6. 9. 2006, sp. zn. 2006/552/vav/BBC, žalovaná udělila stěžovateli souhlas s jím požadovanou změnou licenčních podmínek spočívající ve změně programového a vysílacího schématu tak, že bude vysílat program BBC World Service v angličtině s výjimkou doby od 8.00 do 11.00 hodin a od 13.00 do 16.00 hodin, kdy bude probíhat vysílání v českém jazyce, přičemž do dopoledního i odpoledního bloku dodávaného Českým rozhlasem bude zařazen program české redakce BBC – jazykové kurzy angličtiny BBC.

V rozhodnutí žalované ze dne 6. 9. 2006, sp. zn. 2006/552/vav/BBC, bylo stanoveno následující programové a vysílací schéma:

- v době od 00:00 do 08:00 hodin – BBC WS v angličtině – zpravodajství, publicistika, vzdělávání a sport
- v době od 08:00 do 11:00 hodin – v českém jazyce – zpravodajství, publicistika, vzdělávání, sport a zábava
- v době od 11:00 do 13:00 hodin – BBC WS v angličtině – zpravodajství, publicistika, vzdělávání a sport
- v době od 13:00 do 16:00 hodin – v českém jazyce – zpravodajství, publicistika, vzdělávání, sport a zábava
- v době od 16:00 do 24:00 hodin – BBC WS v angličtině – zpravodajství, publicistika, vzdělávání a sport

Žalovaná provedla analýzu vysílání programu BBC z neděle 17. 3. 2013 a z pondělí 18. 3. 2013, vždy v čase od 8.00 do 11.00 a od 13.00 do 16.00 hodin.

Ze závěrů analýzy ohledně obsahu vysílání programu BBC a časových intervalů vysílání mimo jiné vyplynulo, že do vysílání byla zařazována hudba jako hudební předěl, přičemž v neděli 17. 3. 2013 byl hudbou oddělen každý příspěvek (reportáž, publicistika, rozhovor) a v hodině bylo odvysíláno osm až devět skladeb. V pondělí 18. 3. 2013 bylo hudebního předělu zařazeno méně, v každé hodině to bylo pět skladeb.

Stěžovatel byl v návaznosti na tato zjištění upozorněn na porušení zákona v podobě neplnění licenčních podmínek a žalovaná provedla další monitoring jeho vysílání ve dnech 9. 4. 2013 a 25. 6. 2013, který prokázal jisté snížení podílu hudby. Stěžovatel byl poté ještě jednou upozorněn na porušení zákona.

Následně byla žalovanou provedena analýza vysílání programu BBC ze středy 11. 9. 2013 od 8.00 do 11.00 hodin a od 13.00 do 16.00 hodin, z níž vyplynulo, že do vysílání je stále zařazována hudba a v každé vysílací hodině byly zařazeny přibližně tři skladby. Proto žalovaná dospěla k závěru, že ve stanovené lhůtě nebylo napraveno porušení zákona, na které byl stěžovatel upozorněn žalovanou písemným upozorněním na porušení zákona dne 9. 4. 2013 a dne 25. 6. 2013.

pokračování

Dne 12. 11. 2013 bylo stěžovateli doručeno usnesení o zahájení správního řízení pro možné neplnění licenčních podmínek ve vysílání programu BBC. Stěžovatel se vyjádřil k zahájenému správnímu řízení podáním ze dne 28. 11. 2013, v němž mj. uvedl, že se vytýkaného neplnění licenčních podmínek nedopustil.

Žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatovala, že v základní programové specifikaci programu BBC ani v dalších částech platných licenčních podmínek programu BBC není specifikován hudební formát. Vysílací bloky od 8.00 do 11.00 hodin a od 13.00 do 16.00 hodin jsou výslovně označeny jako bloky v českém jazyce obsahující zpravodajství, publicistiku, vzdělávání, sport a zábavu; takové formulaci podle žalované odpovídá zařazování pouze mluveného slova bez hudby. Z celkového znění a kontextu licenčních podmínek programu BBC, zejména z jeho závazného programového schématu, vyplývá, že licenční podmínky s hudbou v jednotlivých blocích od 8.00 do 11.00 a od 13.00 do 16.00 hodin nepočítají. Dále žalovaná uvedla, že zábava jako specifický žánr bývá v rozhlasových a televizních licencích jasně definována a rozlišena. V platných licenčních podmínkách programu BBC není obsaženo žádné ustanovení, z něhož by bylo možné dovodit podklad pro zařazování hudby do vysílání.

Při stanovení výše pokuty žalovaná odkázala na § 60 odst. 2 písm. g) a § 61 odst. 2 a 3 zákona o vysílání a hodnotila postavení stěžovatele na mediálním trhu, povahu vysílaného programu, závažnost věci, míru zavinění stěžovatele, rozsah, typ a dosah závadného vysílání, jakož i finanční prospěch stěžovatele.

II. Rozsudek městského soudu

Proti rozhodnutí žalované podal stěžovatel žalobu, kterou městský soud shora označeným rozsudkem zamítl.

Městský soud s odkazem na § 31 odst. 3, § 2 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání dovodil, že absence specifikace hudebního formátu vysílání stěžovatele znemožňuje zařazení hudby do vysílání. Konstatoval, že základní programovou specifikací se rozumí vymezení převažujících žánrů v celku programové skladby. Vzhledem k tomu, že zákon hovoří o vymezení převažujících žánrů, a nikoli o převažujícím žánru, je do základní programové specifikace podle názoru městského soudu nutné zahrnout každý ze žánrů, který je pro to které rádio typický a v jeho programové nabídce snadno vysledovatelný. Převažující žánry určují konkrétní charakter rádia, umožňují jej odlišit se a vymezit v rámci ostatních rádií. V této souvislosti městský soud zdůraznil, že ustanovení § 31 odst. 3 zákona o vysílání brání změně charakteru rádia.

Dále se městský soud dospěl k závěru, že v obecné rovině lze za zábavu považovat nejen mluvené slovo, ale i pořady hudební. Oproti tomu v rámci licenčního řízení podle zákona o vysílání je nezbytné uvedené pojmy rozlišovat, neboť licenční řízení slouží k tomu, aby žadateli o povolení provozovat rozhlasové vysílání stanovilo práva a povinnosti takovým způsobem, aby bylo zřejmé, co může vysílat. Jde-li o hudbu jako takovou, jedná se o specifický druh lidské činnosti, který musí být v licenčních podmínkách výslovně uveden. Není-li tomu tak, hudba vysílána být nemůže.

Městský soud dále poukázal na to, že mu z jeho úřední činnosti jsou známy případy, kdy je udělována licence jiným provozovatelům rozhlasového vysílání, v jejich licenčních podmínkách je hudba výslovně uvedena a licenční podmínky mnohdy obsahují dokonce označení

zcela konkrétního typu hudby, která má být vysílána (například Country rádio, Frekvence 1, Rádio Beat, Rádio KISS a další).

Městský soud dále k žalobním námitkám neshledal nepřezkoumatelné rozhodnutí žalované v části týkající se stanovení výše pokuty, neboť žalovaná posoudila všechna zákonná kritéria vymezená pro ukládání pokuty dle § 61 odst. 2 a 3 zákona o vysílání, nedopustila se libovůle a ani nevybočila z rozhodovací praxe ve vztahu k legitimnímu očekávání. Žalovaná přihlédla při stanovení výše pokuty k povaze vysílaného programu a k postavení provozovatele vysílání na mediálním trhu se zřetelem k jeho odpovědnosti vůči divácké veřejnosti v oblasti informací, výchovy, kultury a zábavy a stanovila výši pokuty podle závažnosti věci, míry zavinění a s přihlédnutím k rozsahu, typu a dosahu závadného vysílání, k výši případného finančního prospěchu, závažnosti, jakož i významu protiprávního jednání a pokutu, kterou shledal městský soud přiměřenou, uložila při spodní hranici zákonné sazby.

III. Obsah kasační stížnosti

Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel namítá, že z napadeného rozsudku není zřejmé, jak městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel není oprávněn zařazovat do vysílání programu BBC hudbu. Stěžovatel je přesvědčen, že mu licenční podmínky umožňují zařazování hudby do programu BBC, neboť základní programová specifikace obsahuje pouze vymezení převažujících žánrů, které jsou pro rádia typická. Základní programová specifikace neobsahuje a ani nemá obsahovat konečný výčet všech žánrů, které může rádio vysílat. Pokud stěžovatel vysílá převážně žánry uvedené v základní programové specifikaci, tedy vysílá hudbu v souladu se základní programovou specifikací tak, že hudba není převažujícím žánrem a tudíž se tím nemění charakter rádia, pak by nemělo být stěžovateli bráněno hudbu vysílat. Zdůraznil, že licenční podmínky mu zařazování hudby výslovně nezakazují. Stěžovatel je povinen činit jen to, co mu zákon (licenční podmínky) ukládají, a nemůže být nucen činit to, co mu jimi není zakázáno.

Městský soud dále nesprávně vyložil pojem zábava ve vztahu k hudbě. Stěžovatel má za to, že pokud obecně platí, že pojem hudba lze podřadit pod pojem zábava, pak zde není rozumný důvod, proč se tento výklad neuplatní v případě licenčního řízení a licenčních podmínek. Není přitom podstatné, zda je hudba specifickým druhem lidské činnosti.

Pokud má být hudba v licenčních podmínkách zahrnuta a v předmětu činnosti uvedena, pak by dle názoru stěžovatele měl soud blíže vymežit, jakým způsobem má být hudba do licenčních podmínek zahrnuta a co městský soud míní „předmětem činnosti“. Městský soud měl objasnit, co považuje za dostatečnou zmínku o hudbě, a to i vzhledem k tomu, že odkazuje mj. na licenční podmínky provozovatele Frekvence 1, a.s., který má v základní programové specifikaci uvedeno „všeobecné celoplošné rádio zábavy a informací“ a který zařazuje hudbu během celého vysílacího dne, ačkoliv ve vysílacím schématu není minimálně do 18.00 hodin hudba výslovně uvedena (např. v době 12.00 – 13.00 hodin je to „Soutěže a zábavy na F1“ a odpoledne pak „Informační odpoledne F1“).

Městský soud se dále nevypořádal s žalobní námitkou, že provozovatel Frekvence 1, a.s. zařazuje do vysílání hudbu, aniž by ji měl explicitně uvedenu v základní programové specifikaci, a že zařazení hudby do vysílání programu BBC principiálně vyloučeno není, neboť v dřívějším

pokračování

znění licenčních podmínek byl prvek hudby obsažen při shodné základní programové specifikaci, a dále, že hudba byla do vysílání zařazována od počátku vysílání programu BBC. Stěžovatel považuje uvedené skutečnosti za způsobilé založit jeho legitimní očekávání (v souladu se zásadou předvídatelnosti rozhodování správních orgánů), že je oprávněn na základě licenčních podmínek zařazovat hudbu do vysílání programu BBC. Z tohoto důvodu je rovněž třeba chránit jeho dobrou víru a práva, která v dobré víře nabyt.

Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem městského soudu, že výše pokuty byla stanovena v souladu se zákonem. Má naopak za to, že výše pokuty nebyla stanovena podle závažnosti věci, míry zavinění s přihlédnutím k ostatním skutečnostem, jelikož ke všem skutečnostem bylo pouze přihlédnuto. Podle stěžovatele žalovaná neprovedla vyhodnocení jednotlivých kritérií, jejich významu pro úvahu o výši pokuty, a to jak samostatně, tak ve vzájemné vazbě, váze, intenzitě a důležitosti. Zejména neuvedla, které skutečnosti u kritéria závažnosti věci zohlednila, neprovedla hodnocení takových skutečností a nevysvětlila, k jakému závěru při jejich hodnocení dospěla. Obdobně při posouzení míry zavinění žalovaná podle stěžovatele nevysvětlila, k jakému závěru dospěla. Zákonná hlediska, jimiž se žalovaná měla řídit, nejsou popsána dostatečně srozumitelně a podrobně, proto mají za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil.

IV. Vyjádření žalované ke kasační stížnosti

Žalovaná rozsudek městského soudu považuje po věcné i právní stránce za správný. Je z něj zřejmé, jak městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl oprávněn hudbu do programu BBC zařazovat. Podle žalované základní programová specifikace konkrétního programu musí obsahovat všechny základní žánry pro tento program „povolené“. Neměl-li tedy stěžovatel v základní programové specifikaci ani jinde v licenčních podmínkách uvedenu hudbu, nebyl oprávněn ji zařazovat do vysílání. Zařazení hudby do programu změnilo charakter rádia, neboť jej zásadně vzdálilo od původního charakteru mluveného slova. Argumentace městského soudu ke vztahu pojmů zábavy a hudby je zcela logická, neboť je třeba odlišovat vztah těchto pojmů v ryze obecném vnímání a ve specifické oblasti licenčního řízení podle zákona o vysílání. V licenčních podmínkách je nutné konkrétně vymezit obsah, který bude vysílán vítězným žadatelem o licenci, aby bylo možno kontrolovat dodržování licence. Městský soud správně odkázal na licenční podmínky některých rozhlasových programů včetně Frekvence 1, v nichž je hudba výslovně uvedena. Žalovaná zdůrazňuje, že stěžovatel nikdy na základě žádného znění licenčních podmínek nebyl oprávněn zařazovat hudbu do vysílání tak, jak činil v době, kdy byl za toto jednání postižen udělenou pokutou. Proto ani nemohlo být založeno jeho legitimní očekávání ani dobrá víra stěžovatele v tom směru, že by snad byl oprávněn hudbu do vysílání jako standardní předěl mezi mluveným slovem zařazovat. Žalovaná trvá na tom, že zohlednila všechna zákonná kritéria pro stanovení výše pokuty, čemuž odpovídá stanovení výše pokuty při spodní hranici zákonem daného rozmezí. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení

napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Pojem licence ve smyslu § 12 zákona o vysílání představuje zvláštní veřejnoprávní souhlas vykonavatele veřejné správy (Rady pro rozhlasové a televizní vysílání) k provozování určité činnosti, jmenovitě k provozování rozhlasového nebo televizního vysílání v rozsahu a za podmínek stanovených tímto zákonem a jinými právními předpisy (srov. § 12 odst. 1 zákona o vysílání). Smyslem licence je stanovení podmínek (tzv. licenční podmínky v širším slova smyslu), za kterých bude povolovaná činnost vykonávána. Rozhodnutím Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení licence dochází ke vzniku veřejného subjektivního práva jednomu z účastníků licenčního řízení. Veřejným subjektivním právem ve smyslu § 2 s. ř. s., o němž je v licenčním řízení konstitutivním způsobem rozhodováno, je v daném případě oprávnění k rozhlasovému vysílání.

Podle § 2 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání se základní programovou specifikací rozumí vymezení převažujících žánrů v celku programové skladby.

Podle § 14 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání musí již žádost o licenci obsahovat jako jeden ze základních údajů stanovení základní programové specifikace, včetně údajů o části programu převzatého od jiného provozovatele vysílání, a údajů o případných službách přímo souvisejících s programem.

Rozhodnutí o udělení licence vítěznému žadateli o licenci obsahuje podle § 18 odst. 4 písm. e) zákona o vysílání mimo jiné základní programovou specifikaci a další programové podmínky, včetně uvedení údaje, zda se jedná o plnoformátový program, a podmínek týkajících se případného poskytování služeb přímo souvisejících s programem; v případě digitálního vysílání rovněž podmínky týkající se povinnosti provozovatele vysílání vytvářet a poskytovat soubory datových údajů pro obsah elektronického programového průvodce.

Podle § 21 zákona o vysílání provozovatel vysílání s licenci 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 věty šesté odstavce 3 téhož ustanovení základní programovou specifikaci nelze měnit.

Z citovaných zákonných ustanovení vyplývá, že vymezení základní programové specifikace určitého programu musí obsahovat již žádost o udělení licence k jeho vysílání, přičemž základní programová specifikace je důležitou součástí udělené licence, resp. licenčních podmínek v širším slova smyslu. Základní programová specifikace je významnou charakteristikou programové skladby projednávané v licenčním řízení, čili významnou charakteristikou vysílání,

pokračování

a po dobu trvání licence základní programovou specifikaci nelze měnit. V souladu se závěry odborné literatury by změna licenčních podmínek měla být spíše mimořádnou věcí, neboť zásadnější změny (zejména ohledně programové části podmínek) by mohly fakticky znamenat popření původního projektu (srov. Chaloupková, Holý.: Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související, 2. vydání, 2009, str. 119 - 122).

Licenční podmínky v širším slova smyslu je třeba chápat a vykládat jako celek, zahrnující jednak vymezení základní programové specifikace určené rozhodnutím o udělení licence ve shodě s obsahem vlastní žádosti vítězného žadatele o licenci, a jednak další programové podmínky obsažené v tomtéž rozhodnutí či jeho přílohách, které zpravidla konkretizují základní programovou specifikaci a podrobněji vymezují vysílaný obsah (např. v podobě programového a vysílacího schématu a jednotlivých časových intervalů). Tyto tzv. další programové podmínky mohou být na základě Radou pro rozhlasové a televizní vysílání schválené žádosti provozovatele vysílání průběžně měněny, ale pouze tak, aby byl zachován jejich nezbytný soulad a provázanost s příslušnou základní programovou specifikací vymezenou rozhodnutím o udělení licence. Jak již shora uvedeno, zákon o vysílání v § 21 odst. 3 výslovně stanoví, že základní programovou specifikaci stanovenou v rámci licenčního řízení provozovateli vysílání měnit nelze.

Pokud tedy Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, potažmo správní soud v rámci soudního přezkumu v tzv. plné jurisdikci, posuzuje plnění licenčních podmínek provozovatelem vysílání pro účely rozhodování o uložení pokuty dle § 60 odst. 2 písm. g) zákona o vysílání, je povinna(nen) zkoumat plnění všech platných programových podmínek ve spojitosti s dodržením základní programové specifikace jako celku. V takovém případě je nutno vycházet jak z rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení licence příslušnému provozovateli vysílání [obsahující tedy vymezení základní programové specifikace a dalších programových podmínek ve smyslu § 18 odst. 4 písm. e) zákona o vysílání], tak z následných rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání schvalujících dílčí změny licenčních podmínek podle § 21 zákona o vysílání.

Stěžovatel postavil svou žalobní argumentaci na tom, že základní programová specifikace dle výkladu zákona o vysílání obsahuje pouze vymezení převažujících žánrů, které jsou pro příslušné rádio typické, ale neobsahuje a ani nemá obsahovat konečný výčet žánrů, které může rádio vysílat. Podle názoru stěžovatele tak absence specifikace hudebního formátu v licenčních podmínkách programu BBC není bez dalšího důvodem pro nemožnost zařazení hudby do jeho vysílání. Stěžovatel je naopak přesvědčen, že mu aktuální licenční podmínky programu BBC oporu k zařazování hudby do vysílání poskytují. Není-li zařazení hudby do vysílání vyloučeno základní programovou specifikací programu BBC a není-li vyloučeno ani jeho dalšími licenčními podmínkami, je vysílání hudby podle stěžovatele v souladu s platnými veřejnoprávními zásadami ve smyslu provádění výkladu v jeho prospěch.

Městský soud odmítl uvedenou argumentaci stěžovatele s poukazem na § 31 odst. 3 zákona o vysílání, z kterého dovozuje zákaz změny charakteru rádia. Městský soud měl ovšem zjevně na mysli § 21 odst. 3 téhož zákona, který ve větě šesté obsahuje zmíněné pravidlo, že základní programovou specifikaci nelze měnit. Tato zjevná nesprávnost však nemá sama o sobě za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

Městský soud konstatoval, že z § 2 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání vyplývá, že základní programovou specifikací se rozumí vymezení převažujících žánrů v celku programové skladby. Vzhledem k tomu, že zákon hovoří o vymezení převažujících žánrů, a nikoli o převažujícím žánru, je do základní programové specifikace podle názoru městského soudu nutné zahrnout

každý ze žánrů, který je pro to které rádio typický a v jeho programové nabídce snadno vysledovatelný. Převažující žánry určují konkrétní charakter rádia, umožňují jej odlišit se a vymezit v rámci ostatních rádií. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí (viz rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 7 As 32/2010 - 243).

Městský soud dále dovozuje, že absence specifikace hudebního formátu vysílání stěžovatele znemožňuje zařazení hudby do vysílání. Z napadeného rozsudku není ovšem nijak zřejmé, jak městský soud dospěl k závěru, že v případě stěžovatele hudba zařazená do vysílání představovala jeden z převažujících žánrů v celku programové skladby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání, a to případně až v takové míře, že došlo ke změně charakteru rádia. Městský soud pouze bez bližšího vysvětlení konstatuje, že absence specifikace hudebního formátu vysílání stěžovatele neumožňuje zařazení hudby do vysílání. Takový závěr je ovšem v rozporu se zněním § 2 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání, neboť obvykle se pojmem „převažující“ rozumí, že něco (v tomto případě „žánry v celku programové skladby“) převládá, je podstatné, ale nikoliv jediné. Vymezením základní programové specifikace (tj. převažujících žánrů v celku programové skladby) ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání je proto třeba rozumět takovou specifikaci těch žánrů v celku programové skladby, které tvoří její podstatnou část, která dané rádio charakterizuje. Uvedené však neznamená, že by se nemohly v programové skladbě v omezené míře vyskytovat také žánry jiné. Tento závěr je ze znění § 2 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání zřejmý a jednoznačně plyne se zákonodárcem použitého pojmu „převažující“.

Závěr, zda provozovatel rozhlasového vysílání překročil nebo nepřekročil základní programovou specifikaci a porušil tak licenční podmínky, lze v projednávané věci učinit pouze tehdy, lze-li dospět k závěru, že v jeho programové skladbě žánr (žánry), který nebyly vymezeny v programové specifikaci ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání, se stal žánrem podstatným, tj. jedním ze žánrů převažujících, které určují charakter daného rádia. Jinými slovy takový žánr (žánry) přestal být v celku programové skladby žánrem (žánry) pouze omezeným, popř. jen doplňujícím převažující žánry.

Žalovaná však v nyní projednávané věci otázku, zda se hudba v programové skladbě rádia stěžovatele stala jedním ze žánrů převažujících, nijak neposuzovala a v napadeném rozhodnutí se omezila jen na konstatování, že základní programová specifikace (skladba) s hudbou vůbec nepočítá. Žalované tedy v uvedeném směru žádné posouzení ani neprovedla a její rozhodnutí je proto v tomto směru nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů; již z tohoto důvodu měl městský soud rozhodnutí žalované zrušit a vrátit jí věc k dalšímu řízení.

Městský soud, aniž by učinil jakékoliv další dílčí úvahy či závěry, ovšem následně přistoupil k hodnocení právní otázky, zda v rámci posuzování licenčních podmínek rozhlasového vysílání lze pojem zábava hodnotit tak, že v sobě zahrnuje rovněž vysílání hudebních pořadů či hudbu jako takovou. O této otázce městský soud uvážil, že jde-li o hudbu jako takovou, jedná se o specifický druh lidské činnosti, který podle jeho názoru musí být v licenčních podmínkách výslovně uveden. K tomu pak již jen konstatoval, že je mu z úřední činnosti známo, že v případě udělování licence jiným provozovatelům rozhlasového vysílání, je v licenčních podmínkách hudba výslovně uvedena a licenční podmínky mnohdy obsahují dokonce označení zcela konkrétního typu vysílané hudby. Na základě těchto úvah městský soud dospěl k závěru, že je potřeba mezi pojmy zábava a hudba v rámci licenčního řízení podle zákona o vysílání rozlišovat, a proto musí být činnost spočívající v odvysílání určitých hudebních vstupů v licenčních podmínkách vysílání zahrnuta a v předmětu činnosti uvedena.

pokračování

S těmito závěry Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Pojmy zábava a hudba nejsou v zákoně o vysílání jakýmkoli způsobem definovány. Je tedy zapotřebí vycházet z jejich obecného významu, přičemž obecně pod pojem zábava náleží také hudba jako jeden z druhů zábavy. Tento výklad přitom není v rozporu se smyslem a účelem zákona o vysílání, podle kterého je třeba rozlišovat mezi žánry v celku programové skladby. Jak již bylo uvedeno, charakteristiku rádia určuje základní programová specifikace, kterou se rozumí vymezení převažujících žánrů v celku programové skladby [§ 2 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání]. Skutečnost, že v nyní projednávané věci má stěžovatel v licenčních podmínkách vymezen žánr zábavy, tedy znamená, že je oprávněn hudbu vysílat, neboť tato obecně spadá pod běžně užívaný pojem zábavy. Na straně druhé to však právě s ohledem na obecnost použitého pojmu zábava neznámá, že může hudbu vysílat zcela neomezeně. Pokud by totiž hudba začala v jeho vysílání převládat, změnilo by to charakter vysílání ze zábavního na hudební, což by bylo v rozporu s licenčními podmínkami. Není-li tedy hudba jako samostatný žánr v základní programové specifikaci stanovena, nemůže být v celku programové skladby jedním z převažujících žánrů, byť jinak obecně spadá pod pojem zábavy.

Dále je třeba uvést, že přestože v rámci svých úvah městský soud poukázal mimo jiné na rádio Frekvence 1, nijak se nevypořádal s námitkou stěžovatele poukazující na správní praxi žalované, že po dobu více než 10 let na českém rozhlasovém trhu působí provozovatel vysílání – Frekvence 1 a.s., který rovněž zařazuje do svého vysílání hudbu, aniž by ji měl explicitně uvedenu v základní programové specifikaci a činí tak zjevně na základě podřazení hudby pod generalizující prvek „zábava“, který v základní programové specifikaci obsažen má. S touto námitkou, přestože se k ní věcně vyjádřila rovněž žalovaná ve svém stanovisku k žalobě, se ovšem městský soud nijak nevypořádal.

Obdobně se městský soud nijak nevypořádal s další žalobní námitkou, ve které stěžovatel s odkazem na znění licenčních podmínek programu BBC, platných na základě licence dle rozhodnutí žalované ze dne 24. 2. 1998, sp. zn. Ru/193/98/1381, kde byl hudební prvek (nedělní pořad s názvem „30 minut od Greenwiche“) při neměnné a shodné základní programové specifikaci obsažen, namítal, že zařazení hudby do vysílání programu BBC vyloučeno není. Ostatně uvedené rozhodnutí žalované ze dne 24. 2. 1998 není ani součástí správního nebo soudního spisu.

Rozsudek městského soudu je tedy ve vztahu k uvedeným otázkám nepřezkoumatelný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, č. j. 1 Afs 3/2003 - 68, publ. pod č. 327/2004 Sb. NSS); za tohoto stavu se ani Nejvyšší správní soud nemůže k těmto námitkám stěžovatele, které uplatnil rovněž v kasační stížnosti, blíže vyjádřit.

Za dané procesní situace není Nejvyšší správní soud oprávněn přezkoumávat ani další kasační námitky stěžovatele týkající se samotného hmotně právního posouzení věci, zejména zabývat se posouzením otázky, zda stěžovatel v konkrétním projednávaném případě plnil či neplnil licenční podmínky a zda naplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu dle § 60 odst. 2 písm. g) zákona o vysílání.

S ohledem na uvedené je rovněž předčasné, aby se Nejvyšší správní soud blíže zabýval přiměřeností uložené pokuty; k této otázce lze zatím pouze obecně odkázat na předcházející judikaturu zdejšího soudu, zejména na rozsudek ze dne 6. 11. 2008, č. j. 2 As 58/2008 - 77, v němž k otázce zákonných kritérií pro rozhodování o výměře ukládané pokuty podle § 60 zákona o vysílání. Nejvyšší správní soud dovodil následující: „*Ustanovení § 61 odst. 2 a 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, obsahuje taxativní výčet kritérií,*

ke kterým musí být při stanovování výše pokuty přiblíženo. Správní orgán si tak nemůže libovolně vybrat, ke kterým hlediskům přiblížne, ale naopak musí zohlednit všechna zákonná měřítka, je-li to z povahy věci možné.“

VI. Závěr

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci byly již v řízení před městským soudem důvody pro to, aby bylo rozhodnutí žalované zrušeno, Nejvyšší správní soud nevrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného zdejším soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení městský soud nemohl nezákonnost napadeného rozhodnutí žalované nikterak zhojit. Z rozhodnutí žalované totiž rovněž není zřejmé, na základě jakých úvah a podkladů dospěla k závěru, že v případě stěžovatele hudba zařazená do vysílání představovala převažující žánr v celku programové skladby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí městského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil i napadené rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným ve zrušujícím rozsudku, je žalovaná v dalším řízení podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázána.

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

VII. Náklady řízení

Podle § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s. rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu.

O náhradě nákladů řízení před městským soudem a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatel má proti žalované právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, neboť měl ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.).

Stěžovatel byl v řízení před městským soudem i v řízení o kasační stížnosti zastoupen JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem, náleží mu tedy náhrada nákladů spojených se zastoupením advokátem. Tyto náklady řízení spočívají v odměně advokáta za zastupování stěžovatele, který ve věci učinil celkem čtyři úkony právní služby, sazba za jednotlivé úkony se řídí vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Těmito úkony byly převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], dvě písemná podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jimiž v řízení před městským soudem byla žaloba a kasační stížnost v řízení před Nejvyšším správním soudem, a účast na jednání městského soudu dne 11. 6. 2015 [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za tyto úkony právní služby náleží mimosmluvní

pokračování

odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Sazba mimosmluvní odměny se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3400 Kč. Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, náhrada nákladů řízení za úkony právní služby proto byla navýšena o 21 % na celkem 16 456 Kč. K této částce je dále zapotřebí přičíst částku 8000 Kč, kterou stěžovatel zaplatil na soudních poplatcích za žalobu (3000 Kč) a za kasační stížnost (5000 Kč), celkem tedy náhrada nákladů řízení činí 24 456 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna zaplatit stěžovateli k rukám jeho právního zástupce JUDr. Ladislava Břeského, advokáta, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 16. června 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu