



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Plénum Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, Vlasta Formánková, Vojen Güttler (soudce zpravodaj), Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jan Musil, Pavel Rychetský a Miloslav Výborný rozhodlo o návrhu navrhovatele Nejvyššího správního soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na zrušení ustanovení čl. IV bodu 3, bodu 5 a věty druhé a poslední bodu 6 zákona č. 304/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, **takto:**

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Navrhovatel se v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy svým návrhem domáhal, aby Ústavní soud zrušil v záhlaví uvedená ustanovení. Při předběžném projednání kasační stížnosti stěžovatelky MINORITY, a. s., proti žalované Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 1 As 101/2008, totiž dospěl k závěru, že napadená ustanovení citovaného zákona jsou v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy České republiky, jakož i s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. V úvodní části svého návrhu se navrhovatel zabýval podstatou výše označeného řízení ve věci stěžovatelky MINORITY, a. s. Uvedl, že rozhodnutím ze dne

26. 2. 2008, sp. zn. 2008/153/řeh/BAR, čj. mal/1753/08, udělila Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále též „Rada“) podle čl. IV bodu 5 zákona č. 304/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání (dále též „zákon č. 304/2007 Sb.“; resp. „napadený zákon“), společnosti Barrandov Televizní Studio, a. s., kompenzační licenci k celoplošnému zemskému digitálnímu televiznímu vysílání programu Televize Barrandov, a to na základě žádosti této společnosti ze dne 10. 1. 2008. Stěžovatelka MINORITY, a. s., jejíž žádosti o udělení licence byly zamítnuty předchozími rozhodnutími Rady ze dne 4. 4. 2006, čj. Ru 25/06 a čj. Ru/26/06, napadla žalobou u Městského soudu v Praze jak toto rozhodnutí žalované ze dne 26. 2. 2008, tak i rozhodnutí o udělení kompenzační licence společnosti První zpravodajská, a. s. Městský soud usnesením ze dne 20. 8. 2008 odmítl žalobu stěžovatelky jako podanou osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť jediným účastníkem řízení o udělení kompenzační licence (čl. IV bod 5 zákona č. 304/2007 Sb.) je dle čl. IV bod 6 zákona č. 304/2007 Sb. žadatel.

3. V kasační stížnosti proti tomuto usnesení se stěžovatelka domáhala zrušení tohoto usnesení městského soudu; uvedla, že čl. IV bod 5 zákona č. 304/2007 Sb., kterým městský soud argumentuje, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Rozhodnutí Rady, které prý bylo vydáno bez řádného licenčního řízení, podle ní bezdůvodně zvýhodnilo určitou skupinu žadatelů o licenci a porušilo ústavně zaručené právo žalobkyně – stěžovatelky na rovnost v právech. V důsledku vydání rozhodnutí totiž budou obsazeny volné pozice v budovaných digitálních sítích, což znamená nezákonnou diskriminaci žalobkyně ve prospěch držitelů kompenzačních licencí. Udělením kompenzačních licencí podle citovaného zákona byl podle stěžovatelky rovněž popřen smysl soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu.

4. V další části svého návrhu navrhovatel podrobněji rozebral problematiku napadeného zákona č. 304/2007 Sb., účinného od 1. 1. 2008, v kontextu tzv. digitalizace. Jeho ustanovení jednak ukládají Radě pro rozhlasové a televizní vysílání udělit kompenzační licenci osobě, které byla přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 304/2007 Sb. udělena licence k celoplošnému zemskému digitálnímu televiznímu vysílání rozhodnutím Rady, proti němuž byla podána žaloba, jednak určují, že účastníkem řízení o udělení kompenzační licence je pouze žadatel, a upravují náležitosti rozhodnutí o jejím udělení.

5. K pochopení problematiky kompenzačních licencí je podle navrhovatele vhodné nastínit dosud proběhlá řízení ve věci licencí k provozování celoplošného televizního vysílání prostřednictvím pozemních vysílačů v systému DVB - T, tj. licencí k digitálnímu vysílání. Licenční řízení, z nichž měli vzejít historicky první provozovatelé digitálního televizního vysílání na území České republiky, byla ukončena vydáním dvou rozhodnutí Rady ze dne 4. 4. 2006, čj. Ru/25/06 (pro tzv. multiplex B) a čj. Ru/26/06 (pro tzv. multiplex C); v každém z těchto řízení bylo uděleno několik licencí. Neúspěšní žadatelé o licenci, mezi nimi i stěžovatelka, napadli tato rozhodnutí Rady žalobami u Městského soudu v Praze, nadanými ze zákona odkladným účinkem (§ 66 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, dále jen „zákon č. 231/2001 Sb.“). Městský soud žalobcům vyhověl a zrušil obě rozhodnutí Rady rozsudky ze dne 30. 3. 2007, sp. zn. 8 Ca 169/2006, ze dne 10. 4. 2007, sp. zn. 7 Ca 165/2006, jakož i sp. zn. 7 Ca 157/2006, ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. 10 Ca 157/2006, a ze dne 20. 4. 2007, sp. zn.

10 Ca 156/2006, a vrátil věci Radě k dalšímu řízení, tj. k vydání nových rozhodnutí o žádostech o licence. Pro úplnost navrhovatel doplnil, že všechny tyto rozsudky městského soudu byly napadeny kasačními stížnostmi u Nejvyššího správního soudu a v kasačním řízení zrušeny. Stalo se tak však až rozsudky ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2005-271, a ze dne 20. 3. 2008, č. j. 1 As 22/2007-337, tedy po účinnosti zákona č. 304/2007 Sb., jehož některá ostatní jsou nyní napadena.

6. Dne 1. 1. 2008, tedy v době, kdy po zrušení obou rozhodnutí Rady byla licenční řízení znovu otevřena, a Rada tak měla o licencích opětovně rozhodovat, nabyt účinnosti zákon č. 304/2007 Sb. Jak plyne z důvodové zprávy, jeho cílem bylo odstranit některé překážky stojící v cestě digitálnímu vysílání. Jednou z těchto překážek byl i fakt, že osoby, jimž Rada udělila licence, nemohly zahájit vysílání; to nejprve kvůli odkladnému účinku žalob, které proti rozhodnutí podali neúspěšní žadatelé, poté v důsledku zrušení rozhodnutí o licencích. Zákonodárce se proto rozhodl jednak zastavit původní licenční řízení, jednak umožnit osobám, jejichž původní licence byla posléze napadena správní žalobou, získat tzv. kompenzační licence, jejichž obsah měl být totožný s obsahem původních licencí. K získání licence však již nebylo třeba uspět ve vyhlášeném licenčním řízení. Jediným účastníkem řízení o udělení kompenzační licence měl totiž být pouze držitel původní licence, a pokud nepřestal splňovat obecné předpoklady pro účast v licenčním řízení, měla mu být kompenzační licence udělena automaticky.

7. Nejvyšší správní soud má za to, že zákonodárce přijetím zákona č. 304/2007 Sb. porušil zásadu rozdělení moci ve státě a svými vlastními akty vstoupil do sféry vyhrazené moci soudní, případně i moci výkonné. Zákon, včetně jeho přechodného ustanovení v článku IV, byl přijat roka půl poté, co byla rozhodnutí Rady o udělení licencí napadena správními žalobami, a půl roku poté, co Městský soud v Praze obě tato rozhodnutí zrušil a věci vrátil Radě k dalšímu řízení. Okamžikem právní moci rozsudků městského soudu vznikla Radě povinnost opětovně rozhodnout o tom, komu ze žadatelů budou licence uděleny, a řídit se při tom závazným názorem městského soudu. Než však Rada tuto povinnost splnila, uložil jí zákonodárce v čl. IV bodu 3 zákona č. 304/2007 Sb., aby zastavila licenční řízení k provozování zemského digitálního televizního vysílání zahájená a pravomocně nedokončená do dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Zároveň zákonodárce v čl. IV bodu 5 tohoto zákona stanovil, aby Rada, bez jakéhokoli vlastního uvážení, udělila v řízení s jediným účastníkem kompenzační licenci tomu, komu v takto zastaveném řízení byla již dříve udělena, pokud o to požádá. Zákonodárce tak podle názoru navrhovatele nepřipustným způsobem zasáhl do výkonu moci soudní: i když totiž soud k žalobě neúspěšných žadatelů o licenci zrušil obě rozhodnutí Rady a přikázal jí, aby pokračovala v neskončeném řízení s tímž okruhem žadatelů - tedy aby znovu posoudila všechny žádosti o udělení licence a aby vzala v potaz výtky městského soudu a napravila svá procesní pochybení - zákon č. 304/2007 Sb. učinil již proběhlý soudní přezkum zcela zbytečným.

8. Vytvořením nového institutu kompenzační licence (tj. náhrady za licenci, kterou nelze použít k provozování digitálního vysílání, protože rozhodnutí o ní bylo napadeno žalobou), pak zákonodárce podle navrhovatele rovněž narušil výsostnou doménu soudní moci. Žaloba proti rozhodnutí, jímž se zamítá žádost o udělení (běžné) licence podle § 12 - § 25 zákona č. 231/2001 Sb., je totiž ze zákona nadána odkladným účinkem; již samotné zahájení soudního řízení tak - i když prý poněkud nestandardně - oslabuje účinky rozhodnutí správního orgánu, kterému sice nadále svědčí presumpce

správnosti, ovšem práva jím udělená nelze do rozhodnutí soudu o žalobě vykonávat. Odkladný účinek má podle navrhovatele své místo i v těch případech, kdy se o omezený počet licencí uchází více žadatelů a rozhodnutí o neudělení licence některým žadatelům je tak zpravidla spojeno s udělením licencí žadatelům jiným. Provozování rozhlasového a televizního vysílání je totiž natolik finančně náročné, že by zahájení vysílání na základě správního rozhodnutí, které soud později shledá nezákonným, zřejmě způsobilo držitelům licencí značné škody, kterých by se pak mohli domáhat i na státu. Odkladný účinek žaloby ve spojení se lhůtou devadesáti dnů k rozhodnutí soudu o žalobě by tak měly za cenu jistého zdržení zabránit popsáním nepříznivým následkům. Zákonodárce přijal obecné pravidlo, podle něž soudnímu přezkoumání podléhají zásadně veškerá rozhodnutí správních orgánů o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 soudního řádu správního]; pro určitou oblast rozhodování podle zákona č. 231/2001 Sb. pak s pomocí odkladného účinku správní žaloby ze zákona do budoucna stanovil, že samotný fakt aktivace soudní moci převáží nad možností uplatňovat práva z presumovaného správního rozhodnutí správního orgánu. Přijetím zákona č. 304/2007 Sb. však podle navrhovatele zákonodárce tato obecná pravidla popřel v zájmu řešení konkrétní situace nastalé na trhu digitálního vysílání. Odkladný účinek žaloby i výkon soudní pravomoci v konkrétním případě se zákonodárci staly nepohodlnými; obešel proto pravomocná rozhodnutí městského soudu o zrušení licencí, a sám zákonem stanovil, že právě těm osobám, které v řízení před soudem neuspěly, se stejně dostane možnosti vysílat, i když nikoli ve standardním řízení o udělení licence.

9. Zákonodárce podle názoru navrhovatele tento svůj úmysl ani nijak neskrýval. Důvodová zpráva k zákonu č. 304/2007 Sb. hovoří o „mimořádném veřejném zájmu na odblokování situace na mediálním trhu“, jemuž se musí podřídit i nezávislé soudní rozhodování a právo neúspěšných účastníků původního licenčního řízení na spravedlivý proces vyplývající z čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny. Odblokování situace na mediálním trhu přitom podle navrhovatele patrně není samo o sobě cílem; skutečnou hodnotou, jíž zákonodárce hodlal svými legislativními kroky v oblasti digitálního vysílání dosáhnout, je mj. „zvýšení vzdělanosti a informovanosti občanů“, jak se o tom zmiňuje programové prohlášení vlády. Ani tyto hodnoty však nemohou podle názoru navrhovatele ospravedlnit svévolné vstupování zákonodárné moci do probíhajících soudních řízení a správních řízení na ně navazujících.

10. Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ve věci Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (tzv. „jezy na Labí“) a v nálezu ve věci Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 („letišť Ruzyně“), stanovit veřejný zájem v konkrétní věci náleží moci výkonné, nikoli zákonodárci. Zákon č. 304/2007 Sb. sice na rozdíl od zákonů zrušených právě citovanými nálezy nestanovil, že započetí digitálního vysílání do určitého data je veřejným zájmem; sleduje se jím však stejný cíl, a sice dosáhnout vydání individuálních správních aktů v souladu s pojetím veřejného zájmu, jaký zastává zákonodárce. Podle navrhovatele je tedy zřejmé, že formálně bezvadné právní normy obsažené v čl. IV bodu 3 a bodu 5, resp. též v ustanovení bodu 6, které na předchozí body navazuje, nesplňují jeden z materiálních znaků právní normy, jímž je obecnost. Navzdory formě tu normativní právní akt míří k řešení konkrétní situace, totiž k jakémusi vytěsnění soudní moci a k nové úpravě poměrů na mediálním trhu bez ohledu na ni.

11. Nepřípustný zásah zákonodárce do sféry působnosti soudní moci nemůže být podle navrhovatele zhojen ani tím, že zahájená soudní řízení ve věcech žalob proti

původním rozhodnutím o udělení licencí budou, slovy důvodové zprávy, „probíhat nerušeně dál“. I kdyby totiž soud zrušil rozhodnutí Rady, jako to již dříve učinil, nebude mít tento akt pro úspěšné žalobce žádný význam, neboť Rada nebude moci pokračovat v řízení, které bylo podle čl. IV bodu 3 zákona č. 304/2007 Sb. zastaveno.

12. Jak je již výše uvedeno, navrhovatel spatřuje v postupu zákonodárce - z hlediska subjektivního - i porušení přístupu žadatelů k soudu. Listina ve svém čl. 36 odst. 2 umožňuje tomu, kdo byl podle svého tvrzení zkrácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, aby se obrátil na soud s návrhem na přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí. Podle Nejvyššího správního soudu odňal zákonodárce přijetím zákona č. 304/2007 Sb. neúspěšným žadatelům o udělení licence k digitálnímu vysílání právo na přezkoumání správního rozhodnutí v řízení před soudem, resp. vyprázdnil jeho materiální obsah. Skutečnost, že kompenzační licence - která shodně s původně udělenými licencemi umožňuje vysílání v tzv. multiplexu B či v multiplexu C - byla udělena jen některým z původních účastníků licenčního řízení, však zasahuje dle navrhovatele do práv zbylých účastníků stejnou měrou jako dřívější rozhodnutí o udělení licencí, které rovněž vyhovělo jen omezenému počtu žadatelů. To ostatně plyne z textu čl. IV bodu 6 vety poslední, podle níž rozhodnutí Rady o udělení kompenzační licence obsahuje licenční podmínky pro vysílání shodné s podmínkami stanovenými v rozhodnutí o udělení licence, proti němuž byla podána žaloba. Je tedy zřejmé, že kompenzační licence není rozhodnutím zcela odlišného charakteru, které by mělo být vydáváno v jiném typu řízení než „běžná“ licence: právě naopak, po obsahové stránce se jedná o kopii předchozího rozhodnutí o licenci, neboť rozdíl je pouze v časovém omezení kompenzační licence. Zájem o vysílání v multiplexu B a/nebo v multiplexu C měli všichni žadatelé, jichž se týkala rozhodnutí Rady ze dne 4. 4. 2006 (vyhotovená dne 12. 5. 2006), čj. Ru/25/06 a čj. Ru/26/06; poté, co soud tato rozhodnutí zrušil a vrátil věci Radě k dalšímu řízení, založil všem žadatelům veřejné subjektivní právo na to, aby Rada všechny žádosti znovu posoudila a rozhodla o nich. Proti dalšímu rozhodnutí Rady by neúspěšní žadatelé opět mohli podat správní žalobu. Zákonodárce však žadatelům upřel právo zpochybňovat u soudu rozhodnutí Rady o tom, kdo bude provozovat vysílání v multiplexu B a v multiplexu C, neboť je v čl. IV bodu 6 větě druhé zákona č. 304/2007 Sb. vyloučil z účastenství na řízení ve věci kompenzační licence, a tím je zbavil i legitimize k podání správní žaloby. Tím podle navrhovatele zákonodárce porušil jejich právo na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

13. V doplnění argumentační části návrhu zaslal navrhovatel Ústavnímu soudu podání, věcně se týkající otázky jeho aktivní legitimize ve vztahu ke všem napadeným ustanovením, které Ústavní soud obdržel dne 21. 8. 2012. Uvádí se v něm zejména, že na základě napadených ustanovení čl. IV. bodu 5 a druhé a poslední věty bodu 6 zákona č. 304/2007 Sb. Městský soud v Praze odmítl žalobu pro nedostatek aktivní legitimize (viz čl. 56 soudního spisu); jelikož kasační stížností je právě tento právní závěr městského soudu zpochybňován (viz čl. 63-64 soudního spisu), bude muset Nejvyšší správní soud tato ustanovení vyložit a aplikovat. Pokud by Ústavní soud shledal tuto úpravu protiústavní a zrušil ji, Nejvyšší správní soud by musel kasační stížností napadené usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V tomto řízení by však nutně vyvstaly otázky ústavnosti tzv. „kompenzačních licencí“ a řízení o nich, jejichž úprava je obsažena opět v citovaném čl. IV. bodu 5 a druhé a poslední větě bodu 6 (viz žalobu žalobkyně na čl. 1 - 6 soudního spisu). Jestliže by byla i tato úprava shledána protiústavní, nezbylo by městskému soudu, než napadené kompenzační licence zrušit. Současně by však byl konfrontován s tím, že tento akt nebude mít pro

stěžovatelku žádný význam, jelikož řízení o původních licencích je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání povinna zastavit (čl. IV. bod 3 zákona č. 304/2007 Sb.). Soudy jsou přitom podle článku 90 Ústavy povolány k ochraně práv a správní soudy mají poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům, která je efektivní a smysluplná. Z uvedeného - podle názoru navrhovatele - vyplývá, že jednotlivé otázky (účastenství žalobkyně ve správním řízení a její aktivní žalobní legitimace; úprava kompenzačních licencí a řízení o nich; zastavení řízení o licencích ze zákona) jsou spojitě nádoby, o nichž nelze uvažovat odděleně.

14. Navrhovatel dále zastává názor, že „věc“ ve smyslu článku 95 odst. 2 Ústavy je vymezena především žalobním řízením. Právě v něm vyvstaly všechny otázky, které Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu k posouzení. Ačkoliv se tedy uvedený soud zabývá v kasačním řízení jen určitou částí nadnesené problematiky, zbývající část bude muset být v dalším řízení též řešena, ať už Městským soudem v Praze nebo Nejvyšším správním soudem. Bylo by možné představit si postup, v němž by správní soudy předkládaly Ústavnímu soudu návrhy na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 304/2007 Sb. postupně; až by Ústavní soud rozhodl o první otázce, byla by mu předložena druhá, až by o ní rozhodl, byla by mu předložena třetí a tak případně dále až do úplného vyčerpání obsahu žaloby. Takové řešení lze sice dle navrhovatele považovat za formálně odůvodnitelné, nicméně z pohledu stěžovatelky, a dalších osob zúčastněných na řízení coby „zákazníků justice“ se bude jednat pouze o prodlužování řízení, ačkoliv všechny otázky byly správnímu soudu předloženy již na jeho počátku.

15. Navrhovatel je tedy přesvědčen o tom, že všechna napadená ustanovení zákona č. 304/2007 Sb. splňují podmínky článku 95 odst. 2 Ústavy.

16. Proto navrhl, aby Ústavní soud nálezem rozhodl, že napadená ustanovení zákona č. 304/2007 se zrušují dnem, který Ústavní soud stanoví.

II.

17. Ústavní soud si k návrhu Nejvyššího správního soudu vyžádal vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky a o stanovisko požádal rovněž Radu pro rozhlasové a televizní vysílání.

18. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je uvedeno, že návrh zákona byl předložen Poslanecké sněmovně vládou dne 26. července 2007 a byl rozeslán poslancům jako tisk 262. První čtení proběhlo na 19. schůzi Poslanecké sněmovny dne 15. srpna 2007, ve kterém byl návrh zákona přikázán výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu a stále komisi pro sdělovací prostředky. Výbor vydal usnesení, obsahující pozměňovací návrhy; komise však na svém mimořádném zasedání toto usnesení nepřijala. Lhůta k projednání ve výboru byla zkrácena o 50 dní. Druhé čtení se uskutečnilo na 21. schůzi dne 25. září 2007, přičemž lhůta k zahájení třetího čtení byla zkrácena na 48 hodin po doručení pozměňovacích návrhů poslancům. Veškeré podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 262/2 a byly rozeslány dne 25. září 2007. Třetí čtení se uskutečnilo na téže schůzi dne 27. září 2007 a návrh zákona byl schválen; ze 146 poslanců hlasovalo pro 142, nikdo proti. Návrh zákona byl postoupen Senátu, který jej dne 1. listopadu 2007 schválil. Poté byl doručen prezidentovi republiky, který jej podepsal dne 22. listopadu 2007. Z výše uvedeného

vyplývá, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen.

19. K věcnému obsahu návrhu je ve vyjádření citováno z důvodové zprávy k napadenému zákonu. Podle ní je návrh zákona „v souladu s Ústavou České republiky i Listinou základních práv a svobod, včetně čl. 17, který upravuje právo na svobodu projevu, a čl. 36, stanovujícím možnost pro každého se domáhat svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.“

20. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny se dále odkazuje na důvodovou zprávu vlády, v níž se uvádějí tyto argumenty pro navrhovanou právní úpravu: „V přechodných ustanoveních novely zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání má být upravena tzv. kompenzační licence, která se má udělovat rovněž tomu, kdo splňuje zákonné předpoklady pro účast v licenčním řízení a byla mu přede dnem nabytí účinnosti navrženého zákona udělena licence k digitálnímu televiznímu vysílání, proti jejímuž udělení však byla podána správní žaloba. Navrhované ustanovení zaručuje tomu, komu byla udělena licence rozhodnutím, jež bylo napadeno žalobou, možnost provozovat na základě kompenzační licence digitální televizní vysílání již v období od účinnosti navrženého zákona do dne dokončení přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání, a to bez ohledu na výsledek soudního řízení. Tento mimořádný postup je odůvodněn mimořádným veřejným zájmem na odblokování situace na mediálním trhu, na zahájení digitálního televizního vysílání, jak ostatně doporučuje Evropská unie, a na vytvoření konkurenčního prostředí v této oblasti. To lze považovat za jednoznačně formulovaný veřejný zájem, který lze poměřovat s nutností respektovat nezávislost soudního rozhodování, která ostatně nebude narušena, neboť zahájená soudní řízení budou probíhat nerušeně dál. Dále je třeba uvést, že nemožnost vysílání je způsobena odkladným účinkem podané žaloby daným ze zákona, což představuje výjimku z pravidla, že pravomocná rozhodnutí správních úřadů lze vykonávat. Osoby, kterým byla rozhodnutím Rady v původním řízení udělena „řádná“ licence k zemskému digitálnímu televiznímu vysílání, nabyly z tohoto rozhodnutí v dobré víře v jeho zákonnost (viz zásada presumpce správnosti veřejnoprávní aktů) veřejné subjektivní právo na provozování televizního vysílání, na čemž nic nemění ani ze zákona plynoucí odkladný účinek správní žaloby, který pouze znamená, že práva plynoucí z tohoto rozhodnutí nelze vykonávat; tato práva však *de iure* existují až do případného zrušení tohoto rozhodnutí soudem. Případným zrušením takového rozhodnutí soudem by těmto osobám vznikla majetková újma, jejíž kompenzaci by mohly požadovat po státu, jehož orgánem Rada je. Tomuto potenciálnímu riziku se proto navrhovaná právní úprava snaží čelit institutem kompenzační licence udělované tomu, komu byla přede dnem nabytí účinnosti navrženého zákona udělena licence k digitálnímu televiznímu vysílání, proti jejímuž udělení byla podána správní žaloba. Právo neúspěšných účastníků původního licenčního řízení na spravedlivý proces vyplývající z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny tak stojí v kontrapozici s principem ochrany v dobré víře nabytých práv úspěšných účastníků licenčního řízení, tedy s principem, který odpovídá konceptu materiálního právního státu (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy a např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 163/02, v němž Ústavní soud uvedl, že jedním ze základních atributů právního státu je důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už se jedná o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivec může

důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu).“

21. Vyjádření Poslanecké sněmovny se uzavírá tak, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a našim právním řádem. Je však na Ústavním soudu, aby posoudil jeho ústavnost a vydal příslušné rozhodnutí.

22. Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že předmětná ustanovení zákona č. 304/2007 Sb. dopadla na právní vztahy v oblasti provozování televizního vysílání s účinností od 1. ledna 2008. Obdobná ustanovení se předtím v našem právním řádu nevyskytovala a svůj původ mají v řešení situace, jaká v oblasti provozování televizního vysílání nastala v souvislosti s přechodem zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání.

23. Senát zákon projednal poté, co mu byl dne 9. 10. 2007 Poslaneckou sněmovnou postoupen jeho návrh. Tím se zabýval Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice a rovněž Stálá komise Senátu pro sdělovací prostředky; výbor doporučil plénu Senátu návrh schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, komise doporučovala se návrhem zákona nezabývat. Při projednání návrhu v plénu Senátu dne 1. listopadu 2007 zástupce navrhovatele umocnil argumentaci stran kompenzační licence slovy: „Návrh obsahuje také princip udílení tzv. kompenzačních licencí, což byl zřejmě jeden z největších problémů, který tento návrh obsahuje, a hledali jsme způsob, jak při zachování právního řádu ČR umožnit vysílání šesti digitálním televizím, kterým byly uděleny licence, jež následně byly napadeny žalobou, a tím konečně rozběhnout digitální vysílání v ČR“. Zpravodaj komise doplnil, že „návrh zákona řešil téměř neřešitelný propletenec, gordický uzel, který nastal poté, co v podstatě zkolabovalo výběrové řízení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání na udělení licencí pro digitální vysílání. Aby se tento proces zcela nezastavil, bylo nutno najít řešení a samozřejmě to řešení nemůže být ideální, protože nevznikalo v ideálním prostředí. Nicméně, proč vlastně potřebujeme tento návrh zákona? Z toho prostého důvodu, že zkrátka existuje evropská dohoda o tom, že bude k určitému datu vypnuto analogové vysílání a ČR pochopitelně, nechce-li se ocitnout v televizní tmě a v televizním tichu, tak musí tento problém vyřešit“. Týž řečník dále argumentoval: „Vyřešení zadrhnutého výběrového řízení tento zákon hledá ve dvou věcech. Za prvé úvodního vítěze tohoto výběrového řízení obdařuje kompenzačními licencemi a za druhé ruší to výběrové řízení. To znamená, určuje Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, že toto řízení má zrušit. To je samozřejmě nezbytné, udělení nějakého majetku a licence k vysílání samozřejmě je jistou formou majetku, udělení majetku zákonem je problematické. Nicméně je to forma, jakou bylo možno vyjít z tohoto začarovaného kruhu, kdy by nekonečným sledem soudních protestů a žalob bylo možno blokovat toto řízení „donekonečna“. Určité pozitivum, které zmenšuje tento negativní aspekt, je v tom, že tyto kompenzační licence mají platnost pouze do *switch off*, neboli vypnutí analogového vysílání, tzn., že budou účinné prakticky jenom několik let. Pro jejich držitele to znamená, že sice budou mít jistou výhodu pro rozjezd svého vysílání, ale nebudou mít jistotu, že tuto licenci podrží tak dlouho, aby se jejich investice bezpečně vrátily. Čili řekl bych, že i oni ponесou jistou nevýhodu z tohoto řešení“.

24. Po proběhlé obecné rozpravě Senát přijal usnesení ve své 9. schůzi v 6. funkčním období dne 1. listopadu 2007, jímž návrh zákona hlasy 60 senátorů z přítomných 64 schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

25. Dále Senát, obdobně jako Poslanecká sněmovna, citoval obecnou část důvodové zprávy k tomuto zákonu (viz výše) a doplnil, že ve své zvláštní části potom důvodová zpráva k čl. IV, nynějším bodům 3, 5 a 6 uvádí:

K bodu 3 - „Vzhledem k zásadní systémové změně udělování licencí k zemskému digitálnímu televiznímu vysílání se navrhuje, aby Rada zastavila zahájená a pravomocně nedokončená licenční řízení vedená podle dosavadní právní úpravy. Toto ustanovení se vztahuje i na řízení, v nichž by měla případně Rada opětovně rozhodovat, bylo-li původní rozhodnutí zrušeno správním soudem. Účastníci těchto licenčních řízení mohou získat licenci k zemskému digitálnímu televiznímu vysílání, pokud o ni požádají podle nového znění § 25 zákona č. 231/2001 Sb.“

K bodu 5 - „Navrhují se podmínky, za jakých mají být uděleny kompenzační licence dalším subjektům v souvislosti se zastavením licenčních řízení vyvolaným zásadní změnou právní úpravy udělování licencí k zemskému digitálnímu televiznímu vysílání.“

K bodu 6 - „Stanoví se náležitosti žádosti o udělení kompenzační licence a postup Rady při jejím udělování.“

26. Senát ještě připomněl, že napadaná ustanovení zákona č. 304/2007 Sb. nebyla dotčena ani jedinou novelou tohoto zákona, tj. zákonem č. 302/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tento zákon zrušoval v relevantním čl. IV toliko bod 12, což se úpravy institutu kompenzační licence nijak nedotklo.

27. Rovněž Senát své vyjádření uzavřel s tím, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadených ustanovení.

28. Ve stanovisku Rady pro rozhlasové a televizní vysílání je uvedeno, že ustanovení čl. IV zákona č. 304/2007 Sb. byla přechodnými ustanoveními, která sloužila k překlenutí období do dokončení přechodu zemského analogového na zemské digitální televizní vysílání. Konkrétně na základě ustanovení čl. IV bodu 3, bodu 5 a věty druhé a poslední bodu 6, byla Rada povinna udělit kompenzační licenci na žádost osoby, které byla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona udělena licence k celoplošnému zemskému digitálnímu televiznímu vysílání rozhodnutím Rady, proti němuž byla podána žaloba. Za předpokladu, že osoba žadatele splňovala předpoklady pro účast v licenčním řízení dle § 13 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., byl na udělení kompenzační licence v podstatě právní nárok a o žádosti bylo rozhodováno v řízení, jehož jediným účastníkem byl žadatel o licenci. Rada pak u podané žádosti posuzovala pouze naplnění formálních náležitostí (zákonných náležitostí žádosti o licenci), nikoliv však po obsahové stránce (pokud jde programovou skladbu a další programové podmínky), neboť zákonodárcem bylo stanoveno, že rozhodnutí Rady o udělení kompenzační licence podle bodu 5 muselo obsahovat licenční podmínky pro vysílání shodné s podmínkami stanovenými v rozhodnutí o udělení licence k celoplošnému zemskému digitálnímu televiznímu vysílání, proti němuž byla podána žaloba.

29. Tímto způsobem Rada na základě žádostí udělila kompenzační licence společnosti Barrandov Televizní Studio, a. s., a společnosti První zpravodajská, a. s. Dle ustanovení bodu 8. čl. IV zákona č. 304/2007 Sb. kompenzační licence zaniká dnem dokončení přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání. Platnost kompenzačních licencí, stejně tak jako aplikovatelnost

inkriminovaných ustanovení, byla tedy omezena na dobu do dokončení přechodu na zemské digitální televizní vysílání. V čl. IV bod 1 přechodných ustanovení zákona č. 302/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, bylo stanoveno, že za den dokončení přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání v České republice se považuje 11. listopad 2011. K tomuto datu zanikly, mimo jiné, také kompenzační licence udělené podle ustanovení čl. IV bodu 5 zákona č. 304/2007 Sb. Současná právní úprava již neobsahuje společné licenční řízení s více účastníky, pokud jde o udělení licence k provozování zemského digitálního televizního vysílání. Řízení o udělení tohoto typu licence upravuje § 25 zákona č. 231/2001 Sb., který mimo jiné stanoví, že řízení nelze zahájit z vlastního podnětu Rady a účastníkem řízení je pouze žadatel o licenci. Rada licenci k provozování zemského digitálního televizního vysílání neudělí pouze tehdy, pokud žadatel nespĺňuje podmínky podle § 13 odst. 3 nebo pokud navrhovaná programová skladba nespĺňuje požadavky podle § 31 a § 32 odst. 1, nebo by udělení licence bylo v rozporu se závazky vyplývajícími z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv. Na základě § 25 zákona č. 231/2001 Sb. tedy každé osobě, která naplní zákonem stanovené podmínky, může být udělena licence k provozování zemského digitálního televizního vysílání. Osoby, kterým zanikly kompenzační licence v souvislosti s dokončením přechodu na zemské digitální televizní vysílání, byly pak nuceny podat žádost o udělení nových licencí k provozování televizního vysílání v řízení dle § 25 zákona č. 231/2001 Sb., které již nadále nejsou žádným způsobem vázány na původní zaniklé kompenzační licence. Žádnému z provozovatelů zemského digitálního televizního vysílání již tedy v současnosti neplynou práva a povinnosti z ustanovení čl. IV bodu 3, bodu 5 a věty druhé a poslední bodu 6 zákona č. 304/2007 Sb.

30. Podle stanoviska Rady je tedy nutno konstatovat, že ustanovení čl. IV bodu 3, bodu 5 a věty druhé a poslední bodu 6 zákona č. 304/2007 Sb., které Nejvyšší správní soud navrhuje zrušit, nejsou již v současné době aplikovatelná, neboť jejich působnost byla z povahy věci omezena na dobu do dokončení procesu přechodu zemského analogového na zemské digitální televizní vysílání. Kompenzační licence udělené na jejich základě ze zákona zanikly k datu 11. listopadu 2011. Z uvedených ustanovení již provozovatelům digitálního televizního vysílání nevyplývají, a ani z povahy věci nemohou, žádná práva a povinnosti. Jedná se tedy o ustanovení obsoletní a jejich zrušení by nemělo do budoucna již žádné právní účinky.

III.

31. Ústavní soud nejdříve v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zkoumal, zda zákon, u kterého navrhovatel namítá protiústavnost jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

32. Z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, jakož i z příslušných sněmovních tisků a údajů o průběhu hlasování zjistil, že napadený zákon č. 304/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání, byl přijat při dodržení kvor, stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy, řádně podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů; byl tedy vydán

Ústavou předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

IV.

33. Dne 21. 8. 2012 byl Ústavnímu soudu doručen další návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení čl. IV bodu 3 zákona č. 304/2007 Sb. Vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud v nyní projednávané věci jedná o návrhu zčásti identickém (napaden je čl. IV bodu 3, bodu 5 a věty druhé a poslední bodu 6 zákona č. 304/2007 Sb.), byl později podaný návrh, vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 22/12, na zrušení uvedeného zákonného ustanovení (čl. IV, bod 3 zákona č. 304/2007 Sb.) pro překážku litispendence dne 9. 10. 2012 jako nepřipustný (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) Ústavním soudem podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu z důvodu uvedeného v § 43 odst. 1 písm. e) téhož zákona odmítnut. Oprávněný navrhovatel má sice jinak právo účastnit se jednání nyní projednávané věci jako vedlejší účastník (§ 35 odst. 2 věta za středníkem zákona o Ústavním soudu), jelikož se však jedná o téhož navrhovatele, nelze uvedené ustanovení použít. Rovněž návrhu na spojení věci, obsaženému v posléze podaném návrhu, nelze z výše uvedených důvodů vyhovět. Předmětný návrh nelze chápat ani tak, že jde o doplnění argumentace, shora již podrobně vyložené, jelikož i materiálně se jedná o téměř totožné argumentační formulace, obsažené již v původním návrhu.

V.

34. Podle názoru Ústavního soudu je dále třeba – z hlediska event. posouzení aktivní legitimace navrhovatele - reagovat na závěr, obsažený nepřímo ve vyjádřeních Parlamentu a výslovně ve stanovisku Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, totiž že z napadených ustanovení již účastníkům řízení, resp. provozovatelům digitálního televizního vysílání nevyplyvají žádná práva ani povinnosti a jedná se tedy o ustanovení obsoletní a jejich zrušení by nemělo do budoucna již žádné právní účinky. To proto, že ustanovení čl. IV bodu 3, bodu 5 a věty druhé a poslední bodu 6 zákona č. 304/2007 Sb., které Nejvyšší správní soud navrhuje zrušit, nejsou (prý) již v současné době aplikovatelná, neboť jejich působnost byla z povahy věci omezena na dobu do dokončení procesu přechodu zemského analogového na zemské digitální televizní vysílání a kompenzační licence udělené na jejich základě ze zákona zanikly k datu 11. listopadu 2011.

35. Ústavní soud konstatuje, že napadená přechodná ustanovení zákona č. 304/2007 Sb. již skutečně splnila svůj legislativní účel a situace, pro kterou byla zamýšlena, tedy nemůže v budoucnu objektivně nastat. Přesto zůstávají z právního hlediska součástí platného práva, jelikož nedošlo k jejich formální derogaci (srov. též dále).

36. Cílem tzv. konkrétní kontroly právních předpisů podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je soudní kontrola ústavnosti zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož má být obecným soudem použito při projednání a rozhodnutí určité konkrétní věci. Tím je rovněž určen prostor obecného soudu pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, jenž je omezen toliko a výlučně na v dané věci relevantní hmotné a procesní právo; na rozdíl od abstraktní kontroly ústavnosti je tak konkrétní kontrola vedena v poměrně úzkém rámci soudního rozhodování, do kterého může Ústavní soud vstupovat jen za poměrně přísně vymezených podmínek. Procesní podmínkou aktivní legitimace obecného soudu

dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je tudíž takový vztah zákona, případně jeho jednotlivého ustanovení, jehož zrušení je navrhováno, k předmětu kmenového řízení, jež zakládá k posouzení věci ze strany obecného soudu rozhodovací důvody.

37. Z výše uvedené narativní části tohoto nálezu vyplývá, že podstata zkoumaného případu natolik úzce souvisí s napadenými zákonnými ustanoveními, že k postupu podle citovaného článku Ústavy navrhovatel oprávněn byl; to proto, že bude muset v řízení předmětná ustanovení aplikovat. I když jsou napadená ustanovení pro futuro obsoletní, jsou přesto ještě v některých případech soudně aplikovatelná; obecný soud se v souladu s Ústavou obrátil na Ústavní soud, který je jediný povolán závazně posoudit, zda předmětná, formálně stále platná ustanovení, jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Proto je za této situace dána i povinnost Ústavního soudu otázku jejich ústavnosti posoudit a rozhodnout.

38. Pro úplnost Ústavní soud – v širší souvislosti - dodává, že v rámci konkrétní kontroly ústavnosti je za určité situace oprávněn přezkoumat i zákon, který je již neplatný, ale – ve vztahu k době, která se konkrétní věci týká – ještě aplikovatelný. K interpretaci uvedené situace se Ústavní soud vyjádřil zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 44, nález č. 23), ve kterém podrobně shrnul i veškerou svoji relevantní judikaturu, vztahující se k dané problematice. Ústavní soud tam, poněkud zjednodušeně vyjádřeno, dospívá k závěru, že v případě neexistence explicitních intertemporálních ustanovení, tj. za situace, kdy zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí úpravy zachován, tak k aplikovatelnosti nové úpravy, je třeba přijmout takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva, v daném případě práva na legitimní očekávání. Pokud má obecný soud, který se obrátil na Ústavní soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, v řízení aplikovat právní předpis ve znění před jeho změnou, připouští se tak možnost, aby Ústavní soud ve věci rozhodl akademickým, deklaratorním výrokem, konstatujícím protiústavnost již zrušeného zákonného ustanovení.

39. Po uvedených zjištěních se tedy Ústavní soud mohl návrhem zabývat věcně.

VI.

40. Pro přehlednost je namístež zopakovat znění napadených zákonných ustanovení, u kterých v rámci tzv. konkrétní kontroly ústavnosti přezkoumal Ústavní soud jejich soulad s ústavním pořádkem České republiky.

41. Přejícná ustanovení čl. IV bodu 3, bodu 5 a věty druhé a poslední bodu 6 zákona č. 304/2007 Sb., která navrhovatel požaduje zrušit, zní:

3. Licenční řízení k provozování zemského digitálního televizního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů zahájena a pravomocně nedokončena do dne nabytí účinnosti tohoto zákona Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen "Rada") zastaví.

5. Kompenzační licenci udělí Rada na žádost rovněž osobě,

a) které byla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona udělena licence k celoplošnému zemskému digitálnímu televiznímu vysílání rozhodnutím Rady, proti němuž byla podána žaloba, a

b) která splňuje podmínky stanovené v § 13 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb.

6. Účastníkem řízení o udělení kompenzační licence je pouze žadatel.

Rozhodnutí Rady o udělení kompenzační licence podle bodu 5 obsahuje licenční podmínky pro vysílání shodné s podmínkami stanovenými v rozhodnutí o udělení licence k celoplošnému zemskému digitálnímu televiznímu vysílání, proti němuž byla podána žaloba; program se umístí ve stejné síti elektronických komunikací, pokud se držitel kompenzační licence nedohodne s podnikateli zajišťujícími síť elektronických komunikací jinak.

VII.

42. Ústavní soud shledal, že návrh není důvodný.

43. Shrne-li se ještě jednou stručněji podstata návrhu, navrhovatel s odvoláním na údajný nesoulad napadených ustanovení s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy České republiky, jakož i s čl. 36 odst. 2 Listiny požadoval zrušit část přechodných ustanovení (novelizujícího) zákona č. 304/2007 Sb. (pozn. přechodná ustanovení mají samostatný význam a novelizujícími ustanoveními nejsou), jelikož je (zejména) toho názoru, že zákonodárce jejich přijetím porušil zásadu rozdělení moci ve státě a svými vlastními akty vstoupil do sféry vyhrazené moci soudní; to proto, že zákon byl přijat přibližně rok a půl poté, co byla rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení licencí napadena správními žalobami, a půl roku poté, co Městský soud v Praze napadená rozhodnutí zrušil a věci vrátil Radě k dalšímu řízení. Než však Rada povinnost uloženou soudem splnila, uložil jí zákonodárce v čl. IV citovaného zákona, aby zastavila licenční řízení k provozování zemského digitálního televizního vysílání, zahájená a pravomocně nedokončená do dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Zároveň zákonodárce přikázal, aby Rada udělila v řízení s jediným účastníkem kompenzační licenci tomu, komu v takto zastaveném řízení byla již dříve udělena, pokud o to požádá. Zákonodárce tak - podle názoru navrhovatele - učinil již proběhlý soudní přezkum - v zájmu řešení konkrétní situace nastalé na trhu digitálního vysílání - zbytečným, jelikož odkladný účinek žalob se mu stal nepohodlným a tento svůj úmysl ani nijak neskrýval (viz důvodová zpráva). Podle navrhovatele jinak formálně bezvadné právní normy obsažené v napadených ustanoveních nesplňují jeden z materiálních znaků právního předpisu, jímž je obecnost, jelikož směřují k řešení konkrétní situace, totiž k nové úpravě poměrů na mediálním trhu bez ohledu na mínění soudní moci. Tento zásah zákonodárce do sféry působnosti soudní moci nemůže být podle navrhovatele zhojen ani tím, že zahájená soudní řízení ve věcech žalob proti původním rozhodnutím o udělení licencí budou moci probíhat dále, jelikož ani případné opětovné zrušení rozhodnutí Rady v těchto řízeních nebude mít pro úspěšné žalobce žádný význam; Rada totiž nebude moci pokračovat v licenčním řízení, které bylo podle čl. IV bodu 3 zákona č. 304/2007 Sb. zastaveno. Navrhovatel v tomto postupu zákonodárce spatřuje i porušení subjektivního práva na přístup k soudu s odkazem na čl. 36 odst. 2, jenž umožňuje tomu, kdo byl podle svého tvrzení zkrácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, aby se obrátil na soud s návrhem na přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí; přijetím zákona č. 304/2007 Sb. byla totiž neúspěšným žadatelům o udělení licence k digitálnímu vysílání odňata možnost nechat správní rozhodnutí

přezkoumat v řízení před soudem.

44. Ústavní soud předesílá, že pokud by byla daná věc přísně kategoricky posuzována v „ideálním světě“, v příslušné věži ze slonoviny, měl by návrhové ve své argumentaci do jisté míry pravdu, Ústavní soud však musel přihlídnout i k širším okolnostem případu a k jeho povaze (tím spíše, že jde o konkrétní kontrolu norem) a vzít mj. v úvahu i legislativní vývoj, jakož i úpravu předmětné problematiky v současnosti. Nemohl opominout vážné důvody, pro které zákonodárce přistoupil k přijetí opatření, která jsou podstatou napadené právní úpravy. Tyto důvody jsou podrobně obsaženy ve shora uvedených vyjádřeních účastníků řízení a jejich odrazem je i citovaná důvodová zpráva k napadenému zákonu.

45. Legislativní vývoj byl následující:

46. Napadenými ustanoveními zákona č. 304/2007 Sb., účinného od 1. 1. 2008, bylo Radě pro rozhlasové a televizní vysílání uloženo udělit tzv. kompenzační licenci osobě, které již byla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona udělena licence k celoplošnému zemskému digitálnímu televiznímu vysílání rozhodnutím Rady, proti němuž byla podána (správní) žaloba (neúspěšnými žadateli o licenci); účastníkem nového řízení o udělení kompenzační licence byl pouze tento žadatel. Podstatnou skutečností totiž bylo, že žaloby neúspěšných žadatelů o licenci byly nadány odkladným účinkem. Jak konstatuje důvodová zpráva k napadenému zákonu, nemožnost zahájit vysílání byla „způsobena odkladným účinkem podané žaloby daným ze zákona, což představuje výjimku z pravidla, že pravomocná rozhodnutí správních úřadů lze vykonávat. Osoby, kterým byla rozhodnutím Rady v původním řízení udělena řádná licence k zemskému digitálnímu televiznímu vysílání, přitom nabyly z tohoto rozhodnutí v dobré víře v jeho zákonnost (viz zásada presumpce správnosti veřejnoprávní aktů) veřejné subjektivní právo na provozování televizního vysílání, na čemž nic neměnil ani ze zákona plynoucí odkladný účinek správní žaloby, který pouze znamená, že práva plynoucí z tohoto rozhodnutí nelze vykonávat; tato práva však *de iure* existují až do případného zrušení tohoto rozhodnutí soudem. Případným zrušením takového rozhodnutí soudem by těmto osobám vznikla majetková újma, jejíž kompenzaci by mohly požadovat po státu, jehož orgánem Rada je.“

47. Napadená právní úprava tedy zaručila tomu, komu byla udělena licence rozhodnutím, jež bylo napadeno žalobou, možnost provozovat na základě kompenzační licence digitální televizní vysílání již v období od účinnosti daného zákona do dne dokončení přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání, a to bez ohledu na výsledek soudního řízení. Tento mimořádný postup byl - podle důvodové zprávy - „odůvodněn mimořádným veřejným zájmem na odblokování situace na mediálním trhu, na zahájení digitálního televizního vysílání, jak ostatně doporučuje Evropská unie, a na vytvoření konkurenčního prostředí v této oblasti. To lze považovat za jednoznačně formulovaný veřejný zájem, který lze poměřovat s nutností respektovat nezávislost soudního rozhodování, která ostatně nebude narušena, neboť zahájená soudní řízení budou probíhat nerušeně dál.“

48. Tzv. kompenzační licence přitom platily omezenou dobu - do vypnutí analogového signálu, než došlo k přechodu na digitální televizní vysílání. Jak ve svém stanovisku uvedla mj. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, v čl. IV bod 1 přechodných ustanovení zákona č. 302/2011 Sb. kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb.,

o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, bylo stanoveno, že za den dokončení přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání v České republice se považuje 11. listopad 2011. K tomuto datu zanikly, mimo jiné, také kompenzační licence udělené podle ustanovení čl. IV bodu 5 zákona č. 304/2007 Sb. Současná právní úprava již neobsahuje společné licenční řízení s více účastníky, pokud jde o udělení licence k provozování zemského digitálního televizního vysílání. Řízení o udělení tohoto typu licence upravuje § 25 zákona č. 231/2001 Sb., který mimo jiné stanoví, že účastníkem řízení je pouze žadatel o licenci. Rada licenci k provozování zemského digitálního televizního vysílání neudělí pouze tehdy, pokud žadatel nesplňuje podmínky podle § 13 odst. 3 nebo pokud navrhovaná programová skladba nesplňuje požadavky podle § 31 a § 32 odst. 1, nebo by udělení licence bylo v rozporu se závazky vyplývajícími z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv. Na základě § 25 zákona č. 231/2001 Sb. tedy každé osobě, která naplní zákonem stanovené podmínky, může být udělena licence k provozování zemského digitálního televizního vysílání. I osoby, kterým zanikly kompenzační licence v souvislosti s dokončením přechodu na zemské digitální televizní vysílání, byly pak nuceny podat žádost o udělení nových licencí k provozování televizního vysílání v řízení dle § 25 zákona č. 231/2001 Sb., které již nadále nebyly žádným způsobem vázány na původní zaniklé kompenzační licence.

49. Ústavní soud v první řadě považuje za jeden ze stěžejních ústavněprávních problémů zkoumané věci otázku možné neakceptovatelné nerovnosti, jež by mohla spočívat v neodůvodněné výhodě držitelů tzv. kompenzační licence, tedy úspěšných žadatelů o licenci k celoplošnému zemskému digitálnímu televiznímu vysílání, ve srovnání s neúspěšnými žadateli o tuto licenci, kteří proti rozhodnutí Rady o udělení této licence podali správní žalobu.

50. Při chápání ústavního principu rovnosti se Ústavní soud zejména ztotožnil [a to především v nálezech ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93 (nález ze 17. května 1994 č. 132/1994 Sb., svazek 1 Sbírky rozhodnutí Ústavního soudu, str. 175 a násl.), Pl. ÚS 5/95 (nález z 8. listopadu 1995 č. 6/1996 Sb., svazek 4 Sbírky rozhodnutí Ústavního soudu, str. 205 a násl.), Pl. ÚS 9/95 (nález z 28. února 1995 č. 107/1996 Sb., svazek 5 Sbírky rozhodnutí Ústavního soudu, str. 107 a násl.)] se závěrem, jak byl vyjádřen již Ústavním soudem ČSFR (Pl. ÚS 22/92, nález z 8. října 1992, částka 96, str. 2791 Sbírky zákonů z roku 1992, Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, str. 37 a násl.): „Je věci státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat libovolně.... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty.“ Ústavní soud tím odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž dále konstatoval: „rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy“ (Pl. ÚS 36/93). Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje přitom ve vyloučení libovůle (srov. Pl. ÚS 12/02). Hledisko druhé vyplývá z právního názoru, vyjádřeného v nálezu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (ÚS, 3, 209): "nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. Tak se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva, např. práva vlastnit

majetek podle čl. 11 Listiny, některého z politických práv podle čl. 17 a násl. Listiny apod." [shodně Pl. ÚS 5/95 (ÚS, 4, 217-218)]. Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu, zakládajícího nerovnost, je tímto založené dotčení některého (jiného) ze základních práv a svobod. Ústavní soud ve své judikatuře tedy interpretuje ústavní princip rovnosti ve smyslu akcesorické i neakcesorické rovnosti.

51. V předmětné věci však bylo nutno tato hlediska - podobně jako ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (transformace státní org. České dráhy na akciovou spol., viz Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 29, str. 167, 189 a násl.) - vztáhnout na posouzení zákona, jenž upravuje jedinečný případ svého druhu, který tudíž vybočuje i z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon, jímž je obecnost. Ve shora citovaném nálezu uvedl Ústavní soud k dané otázce zejména: „Argumenty ve prospěch všeobecnosti zákona jsou tyto: dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce. Jaké předpoklady lze však zformulovat pro výjimky, za splnění jakých předpokladů by bylo lze uvažovat o ústavnosti, resp. protiústavnosti zákona upravujícího jedinečný (tj. konkrétní) případ? Za splnění jakých předpokladů lze dospět k závěru, že zákon týkající se jedinečného případu představuje porušení principu rovnosti? Hledisko, jež nutno testovat jako první, je kritériem posouzení ústavnosti stavu, založeného neakcesorickou nerovností: princip rovnosti však nenabízí nijaké skutečné omezení zákonů, týkajících se jedinečného případu, protože právě umožňuje, aby se s něčím jedinečným a výjimečným zacházelo odpovídajíc jeho zvláštnosti. Otázkou ale je, zdali v daném případě skutečně existuje takováto zvláštnost, že se zdá všeobecné uspořádání svévolné a nařízení pro jedinečný případ přiměřené. V míře, ve které je zákon týkající se jedinečného případu výrazem *ratia* - ne pouhé *voluntas* - se začleňuje do uspořádané struktury právního státu. (H. Schneider, *Gesetzgebung*, 2. Auflage, Heidelberg 1991, s. 31) Pokud přijetí zákona týkajícího se jedinečného případu není výrazem *voluntas* (libovůle), musí tudíž pro ně existovat racionální argumenty. Není přitom součástí pravomoci Ústavního soudu posuzovat míru této racionality. Hledisko druhé je představováno kritériem posouzení ústavnosti stavu založeného akcesorickou nerovností; je jím nepřípustnost nerovnosti, která má za následek dotčení základních ústavních práv a svobod. Zvláštním argumentem proti zákonům, týkajícím se jedinečných případů, je princip dělby moci, čili odčlenění zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě: Přijímání zákonů týkajících se jedinečných případů se nejvíce brání oblast aplikace práva. Nárok na zákonného soudce a nezávislost právní ochrany vylučují individuální nařízení zákonodárce rovněž v oblastech, které nejsou chráněny prostřednictvím principu *nulla poena sine lege* (přičemž tady *lex* smysluplným způsobem může být jenom všeobecná a psaná právní věta). (Tamtéž, s. 32) Čl. I oddíl 9 Ústavy USA v této souvislosti stanovil: Nesmí být vydán žádný zákon, jehož obsahem by byl soudní rozsudek.“

52. Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech (srov. Pl. ÚS 17/11) a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže tedy být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby

zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Abdulaziz, Cabales a Balkandali z r. 1985, § 72; Lithgow z r. 1986, § 177 a Inze z r. 1987, § 41).

53. V dané věci je namístě zvážit i otázku retroaktivity (nepravé). Tu Ústavní soud připomíná své závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (Sbírky nálezů a usnesení, sv. 7, str. 87 a násl.), podle něhož je zrušení staré a přijetí nové právní úpravy nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo; dochází k němu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy, není však z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž věcí zvažování v kolizi stojících ústavněprávních principů. K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu. Proporcionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod, odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva přitom musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sehrává svou roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze přijaté právní úpravy. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (bod 58) limity ústavněprávní přípustnosti nepravé retroaktivity jsou překročeny až tehdy, pokud by zákonem založená nepravá retroaktivita byla nevhodná nebo nepotřebná k dosažení účelu zákona nebo pokud by trvalé zájmy dotčených osob převážily nad zákonodárcovými důvody pro legislativní změny. Všeobecné očekávání občanů, že platné právo zůstane nezměněno, totiž není ústavněprávně chráněno.

54. Pod zorným úhlem shora vyjádřených základních principů a již dříve přijatých závěrů Ústavního soudu bylo tedy v daném případě posuzováno, zda napadená právní úprava není neodůvodněným projevem legislativní libovůle a zda jde o legitimní snahu o svým způsobem odůvodněný preferenční přístup a nikoli o protiústavní rozlišování mezi dotčenými subjekty, jež by nebylo založeno na objektivních a rozumných důvodech a hlediscích.

55. V podmínkách demokratického právního státu není totiž zákonodárce suverénem a nemůže postupovat libovolně, ale musí mít pro svou činnost významný a racionální důvod; to souvisí i s pojetím tzv. racionálního zákonodárce, jenž má, z povahy věci, i možnost přehodnotit - s ohledem na vývoj situace - podstatu již přijaté právní úpravy za dodržení podmínek ústavně akceptovatelné nepravé retroaktivity. Rovněž nelze – samozřejmě - dovodit, že by zákonodárce nikdy nesměl změnit zákon, pokud již na jeho základě bylo zahájeno soudní řízení. Tvorba práva přísluší primárně zákonodárci a ani ústavní zásadu dělby moci nelze absolutizovat. Znovu je však nutno zdůraznit, že nezbyvá-li než v takových případech respektovat vůli zákonodárce k přijetí jím zvolených opatření, je přitom rovněž třeba trvat na splnění požadavku legitimního zákonného účelu prosazovaného racionálními prostředky za současného vyloučení svévole.

56. S přihlédnutím ke shora popsaným specifickým okolnostem dané věci lze podle názoru Ústavního soudu považovat naznačené ústavní limity – a to i ve vztahu k výši popsané otázky nepravé retroaktivity - za nepřekročené a akceptovat důvodnost speciální úpravy vzniku tzv. kompenzačních licencí, jak jsou obsaženy v citované důvodové zprávě k návrhu zákona, jakož i ve vyjádření účastníků řízení a stanovisku Rady pro rozhlasové a televizní vysílání.

57. Ačkoliv ve zkoumaném případě fakticky došlo k velmi nestandardní změně pravidel „v průběhu hry“, nelze podle Ústavního soudu přehlédnout, co vše bylo v sázce. Došlo totiž k velmi specifické situaci, kdy se zákonodárce ocitl v časové tísní, resp. v pasti svého předchozího přijatého řešení; byl veden nutností urychleně přijmout řešení nové, a to i s ohledem na závazky, které stát převzal na evropské úrovni. Jak je citováno ve vyjádření Senátu z vystoupení zpravodaje Stálé komise Senátu pro sdělovací prostředky (srov. výše) „návrh zákona řešil téměř neřešitelný propletenec, gordický uzel, který nastal poté, co v podstatě zkolabovalo výběrové řízení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání na udělení licencí pro digitální vysílání. Aby se tento proces zcela nezastavil, bylo nutno najít řešení a samozřejmě to řešení nemůže být ideální...zkrátka existuje evropská dohoda o tom, že bude k určitému datu vypnuto analogové vysílání a ČR pochopitelně, nechce-li se ocitnout v televizní tmě a v televizním tichu, tak musí tento problém vyřešit“. Sám Ústavní soud se sice nedomnívá, že by nutně musela nastat „televizní tma a ticho“, jak vyplývá z tohoto poněkud sugestivního vyjádření, leč – přinejmenším - nebezpečí velmi nepříjemných a komplikovaně řešitelných důsledků zde bezpochyby existovalo. Proto lze podle názoru Ústavního soudu připustit, že v dané věci existoval silný veřejný zájem na řádném zahájení digitálního televizního vysílání, jenž v konfliktu se zájmy neúspěšných žadatelů o licenci, kteří zahájili soudní řízení, převážil.

58. Bylo rovněž nutno zvažovat - z povahy věci - zájmy omezeného počtu žadatelů o licenci versus většiny obyvatel na vysílání TV, jakož i otázku legitimního očekávání úspěšných žadatelů o licenci, že mohou skutečně začít vysílat. Neúspěšní žadatelé o licenci v zásadě o možnost soudního řešení věci nepřišli, i když domoci se zrušení již udělené licence samozřejmě nemohou, neboť předmětná právní úprava byla už konzumována; týkala se pouze doby do dokončení přechodu z analogového na digitální televizní vysílání. Jiná věc by byla, kdyby se sporný zákon vztahoval na velké množství potencionálních žalobců; zde však, jak je již řečeno výše, se z povahy věci jednalo o poměrně úzký počet subjektů (kdo může být schopen vysílat), a naopak v protikladu stál zřetelný veřejný zájem na vysílání. Zákonodárce se, zjednodušeně řečeno, rozhodl pod tlakem objektivně nahlížené nastalé situace favorizovat úspěšné žadatele o licenci formou licencí kompenzačních. Původní licenční řízení byla zastavena, ale do pravomocně ukončených věcí legislativně vstoupeno nebylo.

59. Z uvedených důvodů neshledal Ústavní soud postup zákonodárce svévolným a napadenými ustanoveními sledovaný cíl, vedoucí k odvrácení možných negativních sociálně-ekonomických dopadů, považuje za legitimní. Prostředky, které byly zvoleny k dosažení tohoto cíle, se z toho pohledu jeví jako rozumné a přiměřené. Zkoumaný postup zákonodárce tedy za ústavně souladný považovat lze. Ústavní soud však připouští, že věc je velmi hraniční a za jiných okolností by mohlo podobné řešení již hranici ústavnosti překročit. Právě s ohledem na výše vyložené specifické okolnosti věci také Ústavní soud nepoměřoval dotčenou právní úpravu podrobným a zcela striktním třístupňovým testem principu proporcionality, jenž mj. předpokládá, že lze-li

zákonodárcem sledovaného účelu dosáhnout alternativními normativními prostředky, je pak ústavně konformní ten, jenž ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře nejmenší. Ústavní soud nehodlá v této věci poučovat zákonodárce, jednajícího mj. pod časovým tlakem, o případných, teoreticky snad vhodnějších variantách řešení nastalé situace.

60. Pro úplnost nutno uvést, že poukaz navrhovatele na nálezy ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (tzv. „jezy na Labi“) a ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 („letišť Ruzyně“) - viz Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 37, str. 641 a svazek 52, str. 555 - s odůvodněním, že stanovit veřejný zájem v konkrétní věci náleží moci výkonné, nikoli zákonodárci, se jeví případným jen *prima vista*. Ústavním problémem zákonů, přezkoumávaných v uvedených věcech totiž bylo, že přímo slovy zákona byl označen za veřejný zájem rozvoj konkretizované vodní cesty resp. stavba vzletové a přistávací dráhy; v nyní zkoumaném případě napadený zákon takto formulován nebyl (srov. shora) a zejména okolnosti, vedoucí k jeho přijetí byly jiné.

61. V uvedeném postupu zákonodárce, reagujícím na aktuální situaci, jenž vyvrcholil přijetím napadených zákonných ustanovení tak nelze podle přesvědčení Ústavního soudu shledat prvky neodůvodněné libovůle a lze jej považovat za legitimní a provedený způsobem, jenž je jeho účelu přiměřený.

62. Proto Ústavní soud návrh zamítl, jak je zřejmé z výroku i z odůvodnění tohoto nálezu.

63. Ústavní soud usoudil, že k objasnění věci není třeba nařizovat ústní jednání a proto se souhlasem účastníků od něho ve smyslu § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu upustil

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 30. října 2012

Pavel Rychetský, v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Jitka Kučná