



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobkyně: **Radiospol, s. r. o.**, se sídlem Karla Svobody 130/95, Ostrava-Plesná, zastoupené JUDr. Marcelou Neuwirthovou, advokátkou se sídlem Dělnická 1a/434, Havířov, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 7. 2013, č. j. STR/3126/2013, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2014, č. j. 9 A 155/2013 - 36,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně provozuje rozhlasové vysílání programu Rádio Čas Dyje na základě licence udělené žalovanou, která byla platná do 3. 4. 2014. Před uplynutím platnosti licence žalovaná obdržela dne 12. 6. 2013 žádost o prodloužení její platnosti.

[2] Žalovaná svým rozhodnutím ze dne 9. 7. 2013 žádost žalované odmítla z důvodu, že nebyla podána v zákonné lhůtě. Dle § 12 odst. 10 písm. c) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, může provozovatel vysílání s licenci požádat o její prodloužení. Pro podání této žádosti však citovaný zákon stanoví lhůtu – konkrétně žádost musí být podána v období od 36. do konce 30. měsíce před pozbytím platnosti stávající licence. Stávající licence žalobkyně byla platná do 3. 4. 2013, lhůta pro podání žádosti o její prodloužení tak dle žalované marně uplynula dne 3. 10. 2011. Lhůta stanovená v § 12 odst. 10 písm. c) uvedeného zákona je dle názoru žalované lhůtou zákonnou a žalovaná tak není oprávněna ji na základě svého rozhodnutí prodloužit. Ze žádosti nadto nebylo patrné, že by žalobkyně požádala o přiměřené prodloužení lhůty ve smyslu § 39 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Jako důvod pro nečasné podání žádosti poukázala toliko na nelehkou situaci

na rozhlasovém trhu. V posledních letech se soustředila hlavně na to, aby rádio fungovalo co nejlépe a přinášelo posluchačům kvalitní program, na který jsou zvyklí, a dávalo zaměstnancům práci.

[3] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Argumentovala, že smyslem § 12 odst. 10 zákona č. 231/2001 Sb. je určitým způsobem standardizovat a zpřehlednit systém prodloužení již udělených licencí i ve vztahu k potenciálním novým žadatelům v případě, že stávající provozovatel o prodloužení licence již nezažádá. Z ustanovení však nevyplývá, že by jeho nedodržením byla stanovena jakákoliv sankce, jako je odmítnutí žádosti o prodloužení platnosti licence. S ohledem na povahu dopadu takového rozhodnutí a jeho následků je nutné požadovat, aby žalovaná byla pro takové rozhodnutí jednoznačně zmocněna zákonným ustanovením, přičemž zákon žalované žádné zmocnění, aby v případě nedodržení lhůty pro podání žádosti o prodloužení bylo toto spojeno se sankcí odmítnutí žádosti, nedává. Napadané rozhodnutí je excesem do právního postavení žalobce, které nemá oporu v zákoně.

[4] Žalobkyně dále namítala, že žalovaná nesprávně interpretovala lhůtu uvedenou v § 12 odst. 10 písm. c) zákona č. 231/2001 Sb. jako zákonnou, ačkoliv se jedná toliko o lhůtu pořádkovou. Pořádkové lhůty jsou stanoveny pouze v zájmu efektivitu řízení a jejich zmeškání zásadně nemá mít za následek ztrátu práva. Pokud má být takový následek s promeškáním lhůty spojen, je nezbytné, aby toto bylo v zájmu právní jistoty v zákoně výslovně uvedeno. Žalovaná ve svém rozhodnutí nikde neuvádí, z čeho dovozuje interpretaci lhůty vymezené v § 12 odst. 10 citovaného zákona jako lhůty zákonné a kde je v textu tohoto ustanovení výslovně uvedena sankce odmítnutí žádosti o prodloužení licence. Správnímu orgánu není dána jakákoliv úvaha či posouzení, zda s ohledem na okolnosti konkrétního případu je možné odmítnout prodloužení licence či nikoliv. Správní orgán tak může činit výhradně a jedině pokud jsou naplněny důvody předpokládané v § 12 odst. 11, odst. 12 a není oprávněn tyto důvody extenzivním výkladem zákona v neprospěch žadatele rozšiřovat.

[5] Městský soud se s názorem žalobkyně neztotožnil a žalobu zamítl. Zákon ani jiný právní předpis pravomoc rozhodovat ve věcech licencí k provozování rozhlasového a televizního vysílání jinému správnímu orgánu nesvěřuje. Tato skutečnost vyplývá z § 5 písm. b) citovaného zákona, podle kterého Rada uděluje, mění a odnímá licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání. Soud dále odmítl argument, že žalovaná nesprávně posoudila lhůtu uvedenou v § 12 odst. 10 písm. c). Tento závěr vyvozuje ze zákonných ustanovení, upravujících celé licenční řízení, byť se v projednávané věci jedná o prodloužení platnosti stávající licence. Provozovatel stávající licence musí v případě, že chce žádat o její prodloužení, splňovat podmínky licence i nadále, a zejména musí, jak je výslovně uvedeno v § 12 odst. 10 věta druhá, žádost o prodloužení doby platnosti licence doručit Radě v přesně vymezeném období před pozbytím platnosti stávající licence.

[6] Podle názoru soudu má být uvedenou lhůtou poskytnut dostatečný časový prostor jednak Radě, aby včas, tj. minimálně 2 a půl roku předem, věděla, že stávající provozovatel o prodloužení licence nemá zájem a mohla tak zvážit, zda je namíste vyvolat proces udělení do budoucna volného kmitočtu jinému subjektu, jednak aby si potenciální žadatelé a uchazeči o takto v budoucnu uvolněný kmitočet mohli vytvořit předpoklady pro splnění podmínek pro udělení licence. Soud v této souvislosti přisvědčil stanovisku žalované v písemném vyjádření k žalobě, kde žalovaná poukázala na znění § 15 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., podle kterého Rada odmítne žádosti o licenci doručené po stanovené lhůtě a žádosti, které jsou v rozporu s vyhlášenými požadavky. Byť se jedná o zahájení licenčního řízení, má soud za to, že žalovaná právem použila formu odmítnutí žádosti o prodloužení licence, neboť i při zahájení licenčního

řízení Rada ve vyhlášení licenčního řízení stanoví lhůtu (§ 15 odst. 2), jejíž nedodržení má za následek odmítnutí žádosti. Z uvedeného je patrné, že vůlí zákonodárce bylo vymezit při rozhodování Rady ve věcech licencí dobu, kterou Rada stanoví buď sama (§ 15 odst. 2), či je přímo upravena právním předpisem [§ 12 odst. 10 písm. c)], a po jejímž uplynutí bude žádost žadatele bezpředmětná. Ze všech těchto důvodů měl soud za to, že lhůta vymezená v § 12 odst. 10 písm. c) je lhůtou prekluzivní.

[7] Městský soud nepřisvědčil ani poslední námitce žalobkyně, že zneužila institutu správního uvážení za účelem rozšíření důvodů pro neprodloužení licence k rozhlasovému vysílání tak, jak jsou taxativně vymezeny v § 12 odst. 11 a 12, ve vazbě na § 13 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb. Soud měl za to, že v uvedených případech se jedná o věcné posouzení žádosti. V nyní projednávané věci však žalovaná bez bližšího věcného posouzení žádosti zjistila opožděnost jejího podání a proto ji bez dalšího odmítla.

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 písm. a) a d) zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Napadenému rozsudku vytýkala nedostatečné a obecné odůvodnění a absenci přezkoumání všech námitek stěžovatele. Na druhou stranu stěžovatelka rozporovala skutečnost, že se soud vyjadřoval k otázkám, vůči kterým však nevznesla námitky [§ 103 písm. d) s. ř. s.].

[9] Stěžovatelka dále tvrdila, že se soud nevypořádal s námitkou překročení kompetence žalované co do odmítnutí žádosti o prodloužení licence, žalovaná totiž dle stěžovatelky nemůže činit to, co jí zákon neukládá. Rozhodnutí žalované neobsahuje relevantní odkaz na ustanovení zákona, podle kterého by bylo možno žádost odmítnout. Ani případná analogie s možností odmítnutí přihlášky do řízení o udělení licence nemůže být namístě, jelikož se jedná o odlišné procesní situace, kde vystupuje více účastníků atd. Analogie by tudíž neměla být používána v rozhodování správních orgánů (a tím méně soudů) na základě svévole a pouze za účelem obcházení zákona.

[10] Stěžovatelka dále napadá postup městského soudu spočívající v tom, že nezdůvodnil, na základě čeho považuje lhůtu uvedenou v § 12 odst. 10 písm. c) za zákonnou. Trvala tom, že rozhodnutí správního orgánu musí být vždy přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí správního uvážení nevybočil. V tomto případě tyto předpoklady nebyly dodrženy. I když stěžovatelka souhlasí s tvrzením městského soudu, že smyslem předmětné lhůty je hospodárné a efektivní využívání kmitočtového spektra coby vzácného statku, pak ani z této skutečnosti nevyplývá povaha zmíněné lhůty, s jejímž marným uplynutím je spojena sankce neprodloužení licence či oprávnění žalované žádost odmítnout.

[11] Dle stěžovatelky se soud nevypořádal s námitkou zneužití správního uvážení. V posuzovaném případě k němu došlo za účelem rozšíření důvodů pro neprodloužení licence k rozhlasovému vysílání, ač pro to žalovaná neměla žádnou oporu v zákoně. Městský soud nesprávně posoudil povahu lhůty jako zákonné a tím, že posvětil odmítnutí žádosti, pro jehož použití neměla žalovaná jakýkoliv podklad, rozhodla *de facto* tímto postupem o neprodloužení licence z jiného důvodu, než který zákon č. 231/2001 Sb. připouští. Z těchto důvodů došlo k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem [§ 103 písm. a) s. ř. s.].

[12] Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 25. 3. 2014 odkázala v plném rozsahu na své vyjádření k žalobě ze dne 14. 10. 2013 a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžejní kasační námitka míří proti posouzení lhůty k podání žádosti o prodloužení licence jako lhůty propadné (prekluzivní). S názorem stěžovatelky však Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[16] Za lhůtu je nutno považovat časový interval, v němž má být, případně musí být, něco vykonáno. Lhůtou je rovněž časový úsek, ve kterém může být nárok (subjektivní právo) uplatněn u příslušné osoby či orgánu. Teorie rozlišuje dva druhy lhůt. Jsou jimi lhůty hmotněprávní a procesní. Hmotněprávní lhůty jsou lhůty, jejichž běh je stanoven zákonem a zpravidla jej nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem. Konec lhůty je absolutní a jejich zmeškání má za následek zánik práva. Tyto lhůty nelze navracet ani prominout. Jedná se o lhůty prekluzivní, neboli propadné. Procesní lhůty mohou být zákonné (stanoveny přímo zákonem), soudcovské (stanoveny soudem, příp. předsedou senátu), nebo mohou být stanoveny správním orgánem. Tyto lhůty mají svůj význam především ve vztahu k efektivitě řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením těchto lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu. Přitom je nutno podotknout, že v případě zákonných lhůt právní normy obvykle výslovně nestanoví, zda se jedná o lhůtu propadnou, či pořádkovou. Určení povahy lhůty je proto záležitostí výkladu konkrétní právní normy upravující předmětnou lhůtu. Stejně jak je tomu i v nyní projednávané věci. Ustanovení upravující lhůty propadné určují s jejich uplynutím konkrétní právní důsledek, který je zpravidla vyjádřen slovy, že po uplynutí těchto lhůt již nelze něco nadále vykonat či činit, či naopak, že pouze do uplynutí lhůty něco činit lze. Typickým příkladem lhůty propadné je např. lhůta uvedená v § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, jakož i lhůta podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

[17] Dle § 12 odst. 10 písm. c) zákona č. 231/2001 Sb. *[p]rovozovatel vysílání s licenci může písemně požádat Radu o prodloužení doby platnosti licence, na základě které vysílá. Tato žádost musí být Radě doručena (...) u místního rozhlasového nebo televizního vysílání v období od počátku 36. do konce 30. měsíce před pozbytím platnosti stávající licence.*“ Zákon zde sice neuvádí konkrétní právní důsledek, který je navázán na její uplynutí, soud má nicméně za to, že zákonodárce použil slova „*musí být Radě doručena*“ pro zdůraznění prekluzivní povahy této lhůty. Tímto zněním zákonodárce měl na mysli, že stanovenou lhůtu nelze ze strany správního orgánu prodlužovat, na rozdíl od lhůty pořádkové. V tomto případě lze pouze prominout zmeškání úkonu dle § 41 odst. 1 správního řádu, ovšem musela zde existovat překážka, která podateli bránila úkon učinit (§ 41 odst. 2 téhož zákona). Správní orgán zmeškání úkonu nepromine, je-li zjevné, že by újma, která by byla způsobena dotčením veřejného zájmu, převýšila újmu hrozící podateli (srov. § 41 odst. 5).

[18] Nejvyšší správní soud poznamenává, že rozhlasové vysílání, k jehož provozování se licence uděluje a prodlužuje, je po technické stránce založeno na šíření elektromagnetických vln o určitém kmitočtu volným prostorem vysílači, jejichž prostřednictvím se dostává vysílaná informace (hudba, mluvené slovo atd.) k posluchači. Jde o způsob šíření informací užívající vzácného statku (kmitočtového spektra), který je považován za statek veřejný a k jehož správě je povolána veřejná moc. Tohoto statku není tolik, aby každý, kdo by chtěl šířit vysílání

prostřednictvím vysílačů, tak mohl činit, aniž by tím zasahoval do vysílání jiného. Proto zákon o vysílání vytváří mechanismus distribuce tohoto veřejného statku (práva vysílat na určité frekvenci v určitém územním a časovém rozsahu) prostřednictvím licenčního řízení. Licenční řízení je založeno na tom, že orgán veřejné správy uspořádá výběrové řízení, v němž právo užívat určitou část vzácného statku udělí jednomu ze zpravidla více uchazečů. Právo se udělí na určité časové období [u rozhlasového vysílání na 8 let, viz § 12 odst. 5 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb.]. Zákon umožňuje za určitých podmínek periodické prodlužování doby trvání tohoto práva (viz § 12 odst. 10 až 12 citovaného zákona). Klíčovým rysem tohoto způsobu distribuce vzácného veřejného statku je soutěž o určitou jeho konkrétní část mezi více uchazeči, z nichž pouze jeden bude ve vztahu k ní úspěšný, a tedy jen on bude moci na určité frekvenci v určitém územním a časovém rozsahu vysílat. Všichni ostatní, tedy neúspěšní, uchazeči budou z užívání dané části veřejného statku po dobu trvání licence vyloučeni (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 50/2009 - 76).

[19] Považujeme-li kmitočtové spektrum za vzácný statek, lhůta vymezená pro podání žádosti o prodloužení licence má své hluboké opodstatnění. Jde o to, aby ostatní uchazeči o licenci, kteří zatím nevysílají, se mohli připravit na potenciální licenční řízení v případě, že žádost o prodloužení licence nebude ze strany stávajícího provozovatele rozhlasového vysílání podána. Příprava na licenční řízení i zahájení vysílání je složitý a nákladný postup. Je třeba splnit požadované podmínky, z tohoto důvodů také zákonodárce do právní úpravy zavedl lhůtu, která je relativně dlouhá, a jejímž účelem je vytvořit dostatečný časový prostor pro to, aby se právě potenciální uchazeči o frekvenci, která se stane v důsledku nepodání žádosti o prodloužení licence včas, volnou a nabídnutou k veřejné soutěži mezi uchazeči, mohli dostatečně připravit. Právě připravenost žadatele o licenci je jedním z kritérií pro udělení licence. Licence je pak udělena tomu, kdo splní nejlépe ze všech uchazečů kritéria, jejichž výčet obsahuje § 17 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb.

[20] Stejně tak žalovaná musí mít dostatek času na to, aby se mohla připravit na zahájení procesu přidělení do budoucna volného kmitočtu jinému subjektu. Žalovaná totiž je povinna zvážit, zda je namístě vést licenční řízení, pokud od stávajícího provozovatele vysílání neobdrží žádost o prodloužení licence ve stanovené lhůtě.

[21] Výše zmíněné skutečnosti sledují jediný cíl, a to účelné, hospodárné a efektivní využívání kmitočtového spektra, které je veřejným, ale zároveň vzácným statkem. Toto spektrum není neomezeně dostupné, nýbrž je po určitou omezenou dobu svěřeno k využívání konkrétnímu subjektu při současném vyloučení ostatních. Žalovaná tedy je povinna dodržovat lhůty nastavené zákonem, nemůže je libovolně prodlužovat a vyřizovat žádosti, které byly podány po uvedené lhůtě. Pokud by žalovaná přiznala prodloužení licence na základě žádosti, která byla podána opožděně, a to bez existence překážky, která by žadateli bránila podat ji včas, resp. bez následného prominutí, vybočila by tím ze zákonných mantinelů a svévolně by rozhodla v rozporu se zákonem. Jedná se sice o standardizaci a zpřehlednění systému prodlužování licencí, jak tvrdí stěžovatelka, nicméně bez možnosti zcela svévolné regulace tohoto systému ze strany žalované.

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že lhůta pro podání žádosti o prodloužení licence uvedená v § 12 odst. 10 písm. c) je lhůtou propadnou (prekluzivní), jelikož po jejím uplynutí již nelze takovou žádost podat a žalovaná o ní není oprávněná rozhodnout. Nemůže-li žalovaná o žádosti meritorně rozhodovat a posuzovat tak splnění podmínek pro prodloužení licence (viz § 12 odst. 11 a 12 zákona č. 231/2001 Sb.), žádost odmítne. Zde lze použít analogii k § 15 odst. 3 citovaného zákona (úprava licenčního řízení), dle něhož „*Rada odmítne žádosti o licenci doručené po stanovené lhůtě a žádosti, které jsou v rozporu s vyhlášenými požadavky*“, a to po vyhlášení licenčního řízení, ve kterém dle § 15 odst. 2 „*stanoví lhůtu a místo podání žádosti o licenci (...)*“. V tomto případě

se žalovaná taktéž meritorně nezabývá obsahem žádosti a rozhodne procesním způsobem o odmítnutí. I za situace pozdního podání žádosti o prodloužení lhůty žalovaná může vydat rozhodnutí ve formě odmítnutí žádosti, jelikož není oprávněna ji meritorně posoudit a nedopadají na ni ani jiné způsoby rozhodnutí dle § 12 odst. 11 a 12 zákona č. 231/2001 Sb. V opačném případě by žalovaná totiž nikdy nemohla (značně) opožděnou žádost odmítnout. Soud tedy uzavírá, že ze strany správního orgánu nedošlo ke zneužití správního uvážení za účelem rozšíření důvodů pro neprodloužení licence k rozhlasovému vysílání; naopak by k němu došlo, kdyby žalovaná rozhodla na základě značně opožděné žádosti, která navíc ani nebyla spojena s žádostí o prominutí zmeškané lhůty.

[23] Soud považuje rovněž námitku nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost za nedůvodnou. Je sice pravdou, že městský soud obsáhle cituje právní úpravu a v posouzení věci se omezuje pouze na stručnější konstatování v závěru odůvodnění, nicméně tato skutečnost nedosahuje intenzity nepřezkoumatelnosti. Je patrné, jakými úvahami se městský soud řídil a jaké jsou důvody jeho rozhodnutí. Zrušit rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti by tak bylo v rozporu s procesní ekonomikou i konstantní judikaturou tohoto soudu, protože požadované náležitosti výroku i odůvodnění neabsentují (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 As 60/2006 - 46, publ. pod č. 1109/2007 Sb. NSS, a ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, publ. pod č. 1282/2007 Sb. NSS).

[24] Nejvyšší správní soud na okraj dodává, že stěžovatelka jako provozovatel rozhlasového vysílání je podnikatelským subjektem, v jehož zájmu je postupovat v rámci soutěže mezi podnikateli s opatrností a hlídat si lhůty stanovené zákonem, navíc v tak stěžejní oblasti, jako je prodloužení stávající licence, bez které nelze rozhlasové vysílání provozovat. Nežádala-li stěžovatelka ve své opožděné žádosti ani o prominutí zmeškání úkonu dle § 41 odst. 1 správního řádu, patrně neexistovala žádná důležitá překážka, proč ji nepodala včas.

[25] Soud v souladu s právním názorem městského soudu uzavírá, že lhůta uvedená v § 12 odst. 10 písm. c) zákona č. 231/2001 Sb. je lhůtou prekluzivní. Jiný závěr by ani nebyl možný, jelikož by vedl k absurdním důsledkům, kdy by si mohl provozovatel s licenci podat žádost o prodloužení i poslední den její platnosti. Žalovaná by tak měla minimální prostor pro zhodnocení, zda jsou splněny podmínky pro prodloužení licence, protože tato může být prodloužena pouze za platnosti licence stávající, případně pro zvážení, zda zahájí nové licenční řízení. Takový postup by mířil proti smyslu a účelu zákonné úpravy, jejímž cílem je obezřetnost při dodržování zákonem stanovených podmínek a uvážlivost při nakládání s vzácným veřejným statkem.

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

V Brně dne 25. června 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu