



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Česká televize**, se sídlem Kavčí hory, Praha 4, proti žalovanému: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2006, č. j. 7 Ca 215/2006 - 34,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2006, č. j. 7 Ca 215/2006 - 34, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 3. 11. 2006, č. j. 7 Ca 215/2006 - 34, zrušil Městský soud v Praze rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „stěžovatelka“) ze dne 26. 5. 2006, sp. zn. 2006/144/jfu/ČTV, č. j. jfu/4003/06, kterým byla České televizi podle ust. § 60 odst. 1 písm. l) zákona č. 231/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozhlasovém a televizním vysílání“) uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za porušení ust. § 31 odst. 3 citovaného zákona, kterého se měla dopustit tím, že v pořadu Události dne 31. 1. 2006 na programu ČT 1 vysílala příspěvek týkající se Zprávy ombudsmana o Czech Teku, který vykazoval známky neobjektivity a nevyváženosti. V odůvodnění městský soud uvedl, že zásadní otázkou v souzené věci je, zda byla naplněna skutková podstata správního deliktu, tedy zda pořad Události, pokud jde o informace týkající se předmětné zprávy byl neobjektivní a nevyvážený. Protože skutková podstata správního deliktu obsahuje neurčitý právní pojem „objektivita a vyváženost“, může jej, teprve poté, kdy správní orgán tento neurčitý právní pojem vyloží, konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu. Soudu nepřísluší, aby vlastní úvahou vymezil obsah neurčitého právního pojmu, jím pak poměřil jednání České televize a posoudil, zda bylo v rozporu se zásadou objektivity a vyváženosti, neboť by tak nepřipustným způsobem zasáhl do diskrečního práva stěžovatelky. Soud však musí mít

možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace takového pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil správně rozhodnout a zda jeho zjištění nejsou s těmito podklady v logickém rozporu. V daném případě stěžovatelka podřadila jednání České televize pod neurčitý právní pojem, neobjasnila však jeho význam a spokojila se s konstatováním, že toto jednání uvažovanému neurčitému pojmu odpovídá. Stěžovatelka nevymezila, co má být považováno za „porušení zásady vyváženosti a objektivity“, a zároveň jednání České televize nevymezila tak, aby mohlo být pod neurčitý právní pojem vůbec zařazeno. K závěru o nevyváženosti a neobjektivitě interpretace zprávy ombudsmana o zásahu policie na Czech Teku 2005, k němuž stěžovatelka dospěla, bylo nezbytné v rozhodnutí uvést, jak správně měla být tato zpráva interpretována. Rozhodnutí tedy musí obsahovat zejména systematický, popř. gramatický, rozbor interpretované zprávy a jeho porovnání s interpretací provedenou Českou televizí. Skutkový stav lze v posuzované věci definovat pouze konkrétním vymezením rozdílu mezi zprávou ombudsmana a její interpretací Českou televizí. Stěžovatelka tak neučinila, a neposkytla soudu vůbec možnost přezkoumat, zda její úvaha odpovídá zákonu, zda k ní byly opatřeny postačující skutkové podklady a zda jejich hodnocení odpovídalo logickým pravidlům. Jelikož stěžovatelka nezjistila skutečnosti rozhodné pro posouzení, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro uložení pokuty tak, aby bylo možné věc posoudit po právní stránce, je její rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V ní poukázala na to, že již ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že tvrzení České televize, že se předmětný příspěvek soustředil na podstatu tehdy řešeného problému, tj. zda byl zákrok policie přiměřený, je svévolnou manipulací se skutečným stanoviskem ombudsmana. Vyplývá to jak z vlastního vyjádření ombudsmana na tiskové konferenci, tak z celé zprávy, zvláště pak z určení jejího cíle. Podle stěžovatelky ombudsman pokládal za podstatné ve své zprávě prokázat i oprávněnost zásahu policie. Do vystoupení ombudsmana nebylo z „nezávislého zdroje“ jasně konstatováno zásadní pochybení ze strany organizátorů, které si nutně vyžádalo zásah policie. Zatajení tohoto aspektu ve vysílání Česká televize neoprávněně soustředila pozornost jen na pochybení policie, aniž by divákům současně poskytla důležité informace, které ombudsman shromáždil k prokázání oprávněnosti zákroku. Česká televize tak nesplnila povinnosti, které jí s ohledem na vyváženost a objektivitu ukládá ust. § 31 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Stěžovatelka při svém posuzování disponovala kompletní zprávou ombudsmana, a byla proto schopna zasadit odvysílanou informaci do celkového kontextu, a tak i posoudit míru desinformace, jíž se Česká televize dopustila. Stěžovatelka dále namítala, že se městský soud nezabýval stanoviskem, ve kterém se Česká televize v rámci zahájeného správního řízení vyjádřila k předmětnému zpravodajskému pořadu. Z výše uvedených důvodů navrhla stěžovatelka zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 31 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání je provozovatel vysílání povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti a zejména aby nebyla v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě.

Pojmy objektivita a vyváženost, použité v citovaném ustanovení, jsou neurčitými právními pojmy. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Zákodárce použitím neurčitého právního pojmu vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situaci lze podřadit pod daný neurčitý pojem. Někde jí napomáhá, snaží se uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat, někdy také ukládá, aby byl pojem zpřesněn veřejnou správou v prováděcích předpisech (viz Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 82). Neurčité právní pojmy ve správních právu se používají v situacích, kdy norma správního práva používá výraz, který blíže obsahově nevymezuje a který není blíže obsahově vymezen ani jinými právními normami. Jejich používání je často spojováno se správním uvážením, od něhož se však svou podstatou a posláním liší. Neurčitým právním pojmem je např. pojem veřejný zájem, veřejný pořádek, občanské soužití, pohoda bydlení apod., jejichž obsah musí případ od případu posuzovat správní orgán, a na základě všestranného posouzení dané situace rozhodnout, zda je v daném případě jeho obsah naplněn či nikoliv. Dospěje-li k závěru, že v souvislosti s předmětným skutkovým stavem je obsah daného neurčitého právního pojmu naplněn, musí dále postupovat způsobem, který pro takovou situaci předpokládá daná norma správního práva. (Pomahač R., Průcha P. Lexikon - správní právo. 1. vydání, Ostrava: Sagit, 2002, str. 254)

Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62).

Protože městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, když stěžovatelka nevymezila, co má být považováno za „porušení zásady vyváženosti a objektivit“ a zároveň nevymezila jednání České televize tak, aby mohlo být pod tento neurčitý právní pojem vůbec zařazeno, zabýval se Nejvyšší správní soud v intencích kasační stížnosti otázkou opodstatněnosti tohoto závěru.

Jak již Nejvyšší správní soud judikoval (např. rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73), musí se správní orgán při interpretaci neurčitého právního pojmu zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.

Nejvyšší správní soud, aniž by se chtěl jakkoli odchýlit od výše citovaného právního názoru, nesouhlasí se závěrem městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky. Městskému soudu je sice třeba dát za pravdu v tom, že stěžovatelka ve svém rozhodnutí neurčitý právní pojem „objektivita vyváženost“ obecně neobjasnila, avšak v tomto konkrétním případě nelze absenci takového obecného vymezení považovat za důvod pro zrušení rozhodnutí. Při interpretaci neurčitých právních pojmů je třeba odlišit případy, kdy se jedná o neurčité právní pojmy, jejichž výklad působí jak správním orgánům, tak soudům nemalé obtíže (viz např. bohatá soudní judikatura k neurčitému právnímu pojmu „veřejný zájem“), od případů týkajících se neurčitých právních pojmů relativně snadno srozumitelných, jejichž obsah je v podstatě zřejmý již z jejich jazykového vyjádření. A právě o posledně jmenovaný případ neurčitého právního pojmu se v dané věci jedná. Je proto dostačující, je-li v odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky konkrétně uvedeno, v čem neobjektivita a nevyváženost předmětného příspěvku spočívala. Stěžovatelka v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uvedla, že vycházela ze „srovnání skutečného obsahu Závěrečného stanoviska Veřejného ochránce práv ve věci postupu Policie ČR proti účastníkům Czech Teku 2005 a odvysílaných zpravodajských příspěvků“, přičemž součástí odůvodnění správního rozhodnutí je doslovný přepis předmětného příspěvku, a jeho obsah zhodnotila tak, že vykazoval „nepřehlédnutelná pochybení proti objektivitě a vyváženosti“ a konkrétně poukázala na to, že „headlinová informace (pro vnímání diváků zvláště podstatná) zamlčela nejdůležitější sdělení – že zákrok byl oprávněný“ a „byly vynechány jakékoliv zmínky o tom, že zásadních chyb se dopustili i technaři“. V další části odůvodnění (str. 2) stěžovatelka pak rovněž poměrně podrobně rozebrala, v čem podle jejího názoru Česká televize porušila zákon. V závěru svého hodnocení pak uvedla, že v předmětném příspěvku „zcela chybí jasné uvedení toho, že naprosto už v počátku zásadně pochybili organizátoři Czech Teku a že policie byla nucena zasáhnout“. Celý příspěvek měl podle stěžovatelky „celkově jasně negativní vyznění ... vůči policii a jejímu zásahu“. Konkrétní vymezení rozdílu mezi zprávou ombudsmana a její interpretací Českou televizí, které v napadeném rozsudku městský soud po stěžovateli požaduje, tak podle názoru Nejvyššího správního soudu předmětné správní rozhodnutí obsahuje. Další požadavek městského soudu, aby rozhodnutí obsahovalo systematický, popř. gramatický, rozbor interpretované zprávy, se v této souvislosti již jeví jako neopodstatněný. Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelka neurčité právní pojmy „objektivita a vyváženost“ vyložila způsobem konformním se zákonem i ustálenou judikaturou. Nejvyšší správní soud proto, na rozdíl od městského soudu, dospěl k závěru, že stěžovatelka své rozhodnutí odůvodnila způsobem, který nebrání jeho věcnému přezkumu. Tento přezkum pak bude úkolem městského soudu v dalším řízení.

Nejvyšší správní soud také považuje za vhodné upozornit na rozsudek ze dne 20. 12. 2007, č. j. 5 As 11/2007 - 63, kterým byla zamítnuta kasační stížnost České televize proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2006, č. j. 8 Ca 205/2006 -

34, jímž byla po věcném přezkumu zamítnuta žaloba České televize ve skutkově i právně v podstatě shodné věci.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu pro nesprávné posouzení právní otázky zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumá napadené správní rozhodnutí v mezích všech žalobních bodů obsažených v žalobě.

Podle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. je městský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. února 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně

senátu