



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **CET 21 spol. s r. o.**, se sídlem v Praze, Kříženeckého náměstí 1078/5, zastoupená JUDr. Vladimírem Kroupou, advokátem se sídlem v Praze, Zavadilova 1925/15, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem v Praze, Škrétova 44/6, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2015, č. j. 11 A 19/2015 - 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2015, č. j. 11 A 19/2015 - 45, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá kasační stížností rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba, kterou se domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 4. 11. 2014, kterým jí byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč pro porušení § 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání“); odvysíláním pořadu Televizní noviny, respektive reportáže Na vaši straně dne 15. 12. 2013 od 19:30 hodin na programu NOVA, se měla dopustit porušení povinnosti zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti, neboť v předmětné reportáži byl divákům předkládán závěr, že umisťováním dopravního značení vybízí kompetentní orgány k porušování zákona, které je v jiných případech trestáno (ve spojitosti s konkrétním případem, o němž

reportáž hovořila). Divákovi bylo přitom zatajeno, že je-li umístěno dopravní značení, má toto povahu pravidla chování, které je nadřazeno obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích podle § 76 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

I. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

Stěžovatelka se domáhá zrušení rozsudku městského soudu z důvodu jeho nezákonnosti, neboť soud neshledal důvodnou její námitku, že sankce jí byla uložena nezákonně; žalovaná nesplnila povinnost dle § 59 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Žalovaná dovozuje splnění povinnosti předchozího upozornění na identické porušení zákona dle § 31 odst. 3, a to vydáním upozornění ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. /Ident:2012/657/RUD/CET, č. j. RUD/1200/2013, podle kterého se stěžovatelka měla dopustit porušení § 33 odst. 3 cit. zákona odvysíláním reportáže s názvem „Od července si za léky připlatíme, už nebudou na předpis“ v pořadu Televizní noviny dne 21. 6. 2012 na programu NOVA.

Stěžovatelka namítá, že už v žalobě uvedla, že reportáž s názvem „Od července si za léky připlatíme, už nebudou na předpis“ nebyla v rozporu s povinností danou § 31 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, a že odvysíláním této reportáže nedošlo ke spáchání správního deliktu. Vzhledem ke skutečnosti, že § 66 uvedeného zákona samostatný soudní přezkum zákonnosti upozornění na porušení zákona na základě správní žaloby neumožňuje, stěžovatelka v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v žalobě uplatnila námitku nezákonnosti upozornění na porušení zákona ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. 2012/657/RUD/CET, č. j. RUD/1200/2013, jakožto závazného podkladu přezkoumávaného rozhodnutí a požádala soud o přezkoumání zákonnosti tohoto úkonu žalované. K odůvodnění námitky nezákonnosti uvedeného upozornění na porušení zákona stěžovatelka odkázala na důvody uvedené ve vyjádření účastníka řízení v předmětném správním řízení, které pro stručnost přiložila jako přílohu žaloby. Kromě dalších důvodů, proč uvedená reportáž neporušila zásadu objektivitu (uveřejněné informace nebyly nepravdivé, tedy působící neobjektivitu reportáže), stěžovatelka ve vyjádření účastníka správního řízení především uváděla, že reportáž vychází z informací zveřejněných na internetových stránkách Státního ústavu pro kontrolu léčiv (SUKL), státní odborné instituce s rozsáhlými povinnostmi a oprávněními v oblasti léčiv dle zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění pozdějších předpisů, tedy veřejnoprávní specializované instituce, která se danou problematikou primárně zabývá. Stěžovatelka setrvává na svém názoru, že Státní ústav pro kontrolu léčiv jakožto orgán státní správy je relevantním zdrojem informací, a že v případě zveřejnění informací uveřejněných orgánem státní správy na jeho oficiálních webových stránkách provozovatel televizního vysílání dostal své povinnosti věnovat ověřování informací dostatečnou pozornost, tudíž že odvysíláním předmětné reportáže nebyl spáchán tvrzený správní delikt. K této žalobní námitce soud v napadeném rozsudku konstatuje, že není důvodný stěžovatelčin poukaz na skutečnost, že upozornění na porušení zákona odvysíláním reportáže „Od července si za léky připlatíme, už nebudou na předpis“ nebylo v místní a časové souvislosti s odvysíláním reportáže „Na Vaší straně“. Stěžovatelka však při tvrzení nezákonnosti předchozího upozornění na porušení zákona neargumentovala nedostatkem věcné a časové souvislosti mezi oběma tvrzenými správními delikty, když jednoznačně uvedla, že nesdílí názor žalované, že

pokračování

reportáž s názvem „Od července si za léky připlatíme, už nebudou na předpis“ by byla v rozporu s povinností danou § 31 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, a že odvysíláním této reportáže došlo ke spáchání správního deliktu. Nevznesla tudíž námitku, že by důvodem neexistence relevantního předchozího upozornění na porušení zákona byl nedostatek věcné a časové souvislosti mezi skutkem uvedeným v upozornění na porušení zákona a mezi skutkem, za který byla žalobou napadeným rozhodnutím uložena sankce. Namítala, že neexistence relevantního předchozího upozornění je dána nezákonností předchozího upozornění na porušení zákona, neboť ke spáchání tvrzeného správního deliktu nedošlo, v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. uplatnila námitku nezákonnosti upozornění na porušení zákona ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. 2012/657/RUD/CET, č. j. RUD/1200/2013, jakožto závazného podkladu přezkoumávaného rozhodnutí a výslovně soud požádala o přezkoumání zákonnosti tohoto úkonu žalované. Soud se tak v napadeném rozsudku dle názoru stěžovatelky s uvedenou žalobní námitkou nevypořádal, neboť posuzoval pouze námitku, kterou stěžovatelka neuplatnila, nikoli námitku nezákonnosti předchozího upozornění na porušení zákona z důvodu, že ke spáchání tvrzeného správního deliktu nedošlo. Pouze pro úplnost stěžovatelka poukazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2014, č. j. 10 A 54/2014 - 43 (potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 252/2014 - 33, kterým byla zamítnuta kasační stížnost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání jako žalované), ve kterém soud k identické námitce stěžovatelky zákonnost předchozích upozornění na porušení zákona přezkoumal se závěrem, že nebyla vydána v souladu se zákonem, když ke spáchání tvrzeného správního deliktu nedošlo. V odůvodnění uvedeného rozsudku městského soudu se uvádí, že soud musel k uplatněné žalobní námitce přezkoumat zákonnost závazného podkladu žalobou napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., což v daném případě konkrétně znamená, že soud musel řešit otázku, zda ke tvrzenému spáchání správního deliktu dle předchozích upozornění na porušení zákona jako závazného podkladu napadeného rozhodnutí skutečně došlo. V nyní souzené věci však soud k námitce stěžovatelky vůbec nezkoumal, zda k porušení povinnosti dané § 31 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání tvrzeném v upozornění na porušení zákona ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. 2012/657/RUD/CET, č. j. RUD/1200/2013, skutečně došlo. Závěr soudu, že předchozí upozornění na porušení zákona je dostatečným podkladem pro následné rozhodnutí o uložení sankce z důvodu dostatečné existence věcné a časové souvislosti mezi skutkem uvedeným v upozornění na porušení zákona a skutkem sankcionovaným následným rozhodnutím o uložení sankce tak dle názoru stěžovatelky činí napadený rozsudek nezákonným.

Stěžovatelka dále namítá nesrozumitelnost napadeného rozsudku, neboť text rozhodnutí obsahuje rozporné údaje. Z části odůvodnění týkající se posouzení námitky stěžovatelky ohledně neexistence relevantního předchozího upozornění na porušení zákona na straně 7 a 8 rozsudku není podle názoru stěžovatelky patrné, kdy se jedná o závěry městského soudu a kdy o závěry obsažené v judikatuře Nejvyššího správního soudu (podle textu upozornění na porušení zákona odvysíláním reportáže „Od července si za léky připlatíme, už nebudou na předpis“ měl posuzovat Nejvyšší správní soud). Z uvedené části odůvodnění tak nelze srozumitelně dovodit, které závěry relevantní pro rozhodnutí o věci učinil městský soud a kdy jsou citovány závěry obsažené v judikatuře Nejvyššího správního soudu, což činí napadený rozsudek nesrozumitelným.

Nedostatek důvodů rozhodnutí stěžovatelka shledává ve skutečnosti, že soud žádným způsobem nezdůvodnil, proč neshledává důvodnou námitku nezákonnosti

upozornění na tvrzené porušení zákona odvysíláním reportáže „Od července si za léky připlatíme, už nebudou na předpis“, když ke spáchání tvrzeného správního deliktu nedošlo. Namísto toho soud zdůvodňuje existenci věcné a časové souvislosti mezi skutkem posuzovaným žalovanou v řízení, v němž bylo vydáno upozornění na porušení zákona, a skutkem, o němž bylo rozhodnuto v žalobou napadeném rozhodnutí, když stěžovatelka námitku neexistence věcné či časové souvislosti v řízení nevznesla.

Stěžovatelka v písemném vyhotovení žaloby navrhla provedení důkazu zvukově obrazovým záznamem reportáže, na obsah písemného vyhotovení podané žaloby při jednání odkázala. Soud však navrhovaný důkaz neprovedl, aniž zdůvodnil, proč nepovažuje za nutné důkaz provést. Podle názoru stěžovatelky soud bez řádného odůvodnění navržený důkaz neprovedl, přitom z jeho obsahu vyvozoval závěry, čímž porušil § 77 odst. 2 s. ř. s. a zatížil tak svůj rozsudek vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

S ohledem na výše uvedené, stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná je v souladu s odůvodněním napadeného rozsudku městského soudu přesvědčena, že předchozí upozornění na porušení zákona ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. 2012/657/RUD/CET, splňuje kritéria zákonného a závazného podkladu pro správní rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

Případ předchozího upozornění a nyní projednávaný případ hrubému zkreslení zcela odpovídá, kdy v obou případech provozovatel přiznal, že bez dalšího vycházel z jednoho zdroje, problematiku nijak blíže nezkoumal, a přitom o ní zpravil diváky, aniž by se zajímal o to, nakolik přesně a nezavádějícím způsobem postupuje, zda divákům tímto nepředává neobjektivní informace. Závěry o tom, že v obou těchto případech se tak jednalo o zákonné povinnosti; neodpovídající postup provozovatele lze přitom opřít o judikaturu správních soudů, např. rozsudek sp. zn. 3 As 6/2010, kde je uvedeno, že objektivita v sobě zahrnuje hned několik aspektů, z nichž za rozhodné považuje Nejvyšší správní soud správnost (či přesnost), tzn., že zpráva odpovídá skutečnosti, transparentnosti, tj. že žurnalista uvádí své informační prameny, a věcnost, tj. že novináři do zprávy nekládají svá vlastní hodnocení. Nejvyšší správní soud tak uvedl, že zpravodajská informace, pokud má být objektivní, musí být na prvním místě správná, přesná a odpovídající skutečnosti. Ani v případě předchozího upozornění ani v nyní řešené věci toto přitom dodrženo nebylo. Žalovaná k tomuto pro úplnost doplňuje, že předchozí upozornění se týkalo pořadu Televizní noviny, respektive reportáže v něm odvysílané, který byl odvysílán dne 21. června 2012 od 19:30 hodin na programu NOVA. Je zde tedy jasně patrná typová obdobnost předchozího upozornění a nyní projednávané věci: byl odvysílán zpravodajský pořad (dokonce shodně Televizní noviny, shodně na programu NOVA) a v rámci něho reportáž, která byla zpracována za užití stejných postupů a stejného přístupu na straně provozovatele, které způsobovaly neobjektivitu dané reportáže.

Stěžovatelka byla tedy jednoznačně a srozumitelně a s předstihem upozorněna na to a informována o tom, čeho se vyvarovat, aby informování diváků ve zpravodajských pořadech bylo v souladu se zásadami objektivity, respektive v souladu s 31 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Žalovaná je dále přesvědčena, že předchozí upozornění na porušení zákona bylo vydáno zcela v souladu se zákonem a městský soud jej správně posoudil jako zákonný podklad správního rozhodnutí. K namítané

pokračování

nesrozumitelnosti nepopírá, že v části textu odůvodnění napadeného rozsudku je jedenkrát namísto „Městský soud v Praze“ uvedeno „Nejvyšší správní soud“, avšak je zároveň přesvědčena, že tato chyba nezpůsobuje nesrozumitelnost, a tím ani nezákonnost napadeného rozsudku. Zcela evidentně se jedná o písařskou chybu, která je naprosto zřejmá oběma stranám sporu. Obě strany soudního řízení jsou si naprosto přesně vědomy toho, že Nejvyšší správní soud o předmětné reportáži, která byla odvysílána dne 15. prosince 2013 od 19:30 hodin na programu NOVA, tedy na programu provozovaném výhradně a jen stěžovatelkou, doposud nikdy v žádné souvislosti nerozhodoval, a že se tak jedná o zjevnou písařskou chybu. Z odůvodnění rozsudku a z celkového kontextu věci je tak zcela zřejmé, že soud měl na mysli Městský soud v Praze, nikoli Nejvyšší správní soud.

Pokud stěžovatelka namítá, že soud neprovedl navrhovaný důkaz zhlédnutím reportáže, aniž by zdůvodnil, proč nepovažuje za nutné, důkaz provést, žalovaná se nedomnívá, že by neprovedení navrhovaného důkazu mělo za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Obsah reportáže je soudu znám z předběžného prostudování žaloby a spisového materiálu, a není tedy pravdou, že by soud hodnotil obsah reportáže, aniž by ho znal. Ze skutečnosti, že soud neprovedl zhlédnutí záznamu reportáže přímo při soudním jednání, nelze dovodit, že by soud obsah reportáže neznal a že by vyvozoval závěry, jež by neměly oporu ve znalosti detailního obsahu reportáže. V souladu s § 77 odst. 2 soudního řádu správního soud vychází i z důkazů provedených v řízení před správním orgánem a není tedy nutné, aby soud prováděl své vlastní dokazování v plném rozsahu.

Žalovaná s ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

II. Řízení před městským soudem

V žalobě stěžovatelka namítala, že informace, které v reportáži zazněly, a které neodpovídaly správnému výkladu zákona, byly podloženy stanoviskem odborníka v příslušném oboru. Pokud informace prezentované v reportáži vycházely z jednoznačného stanoviska experta v příslušném oboru, nelze jí jako provozovateli televizního vysílání klást za vinu, že část informací uveřejněných v reportáži není v souladu se zněním příslušných zákonů. Pan M. B. jako dopravní expert byl důvodně pokládán za zdroj, který v předmětné problematice zaujme odborné stanovisko, které bude vycházet z platné právní úpravy. Stěžovatelka tak neměla důvod pochybovat o věrohodnosti vyjádření odborníka na danou problematiku. Nesouhlasí s tím, že dopravní expert není osobou, která by mohla jako jediný zdroj oprávněně posuzovat, jaké kompetence jsou svěřeny příslušným orgánům zákony, zda je umístování značek v souladu s právním řádem, a zda tímto kompetentní orgány porušují zákon. Žalovaná dle stěžovatelky nijak nezdůvodnila závěr, že dopravní expert není relevantním zdrojem posouzení v reportáži prezentované problematiky, její konstatování je pouze subjektivní. Dále v žalobě namítla, že sankce jí byla uložena nezákonně, neboť žalovaná nesplnila povinnost podle § 59 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Žalovaná dovozuje splnění povinnosti předchozího upozornění na identické porušení zákona vydáním upozornění ze dne 5. 3. 2013, č. j. RUD/1200/2013, podle kterého se měla stěžovatelka dopustit porušení § 31 odst. 3 citovaného zákona odvysíláním reportáže s názvem *Od července si za léky připlatíme, už nebudou na předpis*, odvysílané v pořadu *Televizní noviny* dne 21. 6. 2012 na programu NOVA. Stran této reportáže namítala, že

odvysíláním této reportáže nedošlo ke spáchání správního deliktu. Vzhledem ke skutečnosti, že § 66 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání samostatný soudní přezkum zákonnosti upozornění na porušení zákona na základě správní žaloby neumožňuje, uplatnila stěžovatelka v souladu s § 75 odstavec 2 zákona soudního řádu správního v žalobě námitku nezákonnosti upozornění na porušení zákona ze dne 5. 3. 2013, jakožto závažného podkladu přezkoumávaného rozhodnutí a žádá soud o přezkoumání zákonnosti tohoto úkonu žalovaného.

Žalovaná k žalobě uvedla, že předmětná reportáž, pro jejíž odvysílání bylo zahájeno správní řízení a následně rozhodnuto o uložení pokuty, nepřinášela informaci pouze o případě daného řidiče o případu možného přestupku prezentovaného v reportáži, ale tento případ byl pouhým odrazovým můstkem k následnému obsahu reportáže, tj. předtočený materiál a následný rozhovor ze studia, který diváky informoval o tom, že umisťováním dopravních značek kompetentní orgány jsou řidiči vyzýváni k porušování zákona, které je paradoxně a absurdně jinde trestáno. Taková informace a takto předložený závěr není možný, neboť neodpovídá pravdě a realitě, protože umístěná značka se zjednodušeně řečeno stává zákonem, tedy normou, určující pravidlo chování podle § 76 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., díky čemuž nelze hovořit o závěru, že značka je vybízením k porušení zákona. V reportáži byl divákům předkládán jednoznačný závěr, aniž by se zakládal na pravdivých informacích a na reálném podkladu. Žalovaná trvá na tom, že reportáž poskytla neobjektivní informace o tom, že umisťováním dopravních značek kompetentními orgány jsou řidiči vyzýváni k porušování zákona, které je paradoxně jinde trestáno. Tento závěr však není realitě odpovídající, neboť kompetentní orgány dopravní značkou nikoho k porušování zákona nevybízí a nenavádí k tomu, co jinde paradoxně trestají. Pokud žalobce v podané žalobě namítá, že informace v reportáži byly podloženy stanoviskem odborníka, kterého tvůrci reportáže požádali o stanovisko, pak i tato námitka kopíruje námitku uplatněnou ve správním řízení. Dopravní expert se v daném případě mohl vyjádřit k samotnému případu daného řidiče a posoudit jeho chování při provozu na pozemních komunikacích s právní úpravou a zhodnotit při tom, zda zde byly podle jeho závěru a názoru důvody pro potrestání řidiče či nikoliv. V žádném případě však nebylo možné mít dopravního experta za osobu kompetentní k posouzení toho, zda je umisťování značek v souladu s právním řádem a zda tím dané orgány porušují zákon. Dopravní expert není osobou, která by mohla jako jediný zdroj a oprávněně posuzovat, jaké kompetence jsou svěřeny příslušným orgánům zákony ve věci umisťování dopravního značení a reportáž tak informovala o paradoxních úpravách provozu na pozemních komunikacích a o problémech pro řidiče, aniž by k dané věci prezentovala veškeré relevantní a podstatné informace, přičemž k podložení neúplných a neobjektivních závěrů použila dopravního experta, který k tomu není zcela relevantním zdrojem posouzení.

Žalovaná dále uvedla, že byly naplněny podmínky dle § 59 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání; v obou případech se jednalo o zákonné povinnosti. Neodpovídající postup provozovatele lze opřít o judikaturu správních soudů, zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 6/2010, podle něhož objektivita v sobě zahrnuje hned několik aspektů, z nichž za rozhodné považuje Nejvyšší správní soud správnost či přesnost, tedy že zpráva odpovídá skutečnosti, transparentnost, tj. že žurnalista uvádí své informační prameny a věcnost, tj., že novináři do zprávy nevkládají vlastní hodnocení. Ani v případě předchozího upozornění ani v nyní řešené věci toto

pokračování

dodrženo rozhodně nebylo. Předchozí upozornění se týkalo pořadu Televizní noviny, respektive reportáže ze dne 21. 6. 2012 od 19:30 hodin, přičemž je zde patrná typová obdobnost předchozího upozornění a v nyní projednávané věci byl odvysílán zpravodajský pořad (shodné Televizní noviny na programu NOVA) a v rámci něho reportáž, která byla zpracována za užití stejných postupů a stejného přístupu na straně provozovatele, které způsobily neobjektivitu dané reportáže. Účastník řízení tak byl jednoznačně a srozumitelně i s předstihem upozorněn a informován o tom, čeho se má vyvarovat, aby jeho informování diváků ve zpravodajských pořadech bylo v souladu se zásadami objektivit a v souladu s ustanovením § 31 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

Městský soud k námitce nesprávného právního posouzení rozhodných skutkových a právních okolností uvedl, že neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek odůvodnění. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu se podrobně vyjádřil k otázce nepřezkoumatelnosti, jakož i k výkladu neurčitých právních pojmů. Následně konstatoval, že žalovaná charakterizovala pojmy „objektivní“ a „vyvážené informace“ jako obecně známé; soud je tedy toho názoru, že takto vymezené významové pole neurčitého pojmu je ekvivalentní významovému poli těchto pojmů v obecné češtině. Z textu zákona č. 231/2001 Sb. jednoznačně plyne, že tyto pojmy nemají svou vlastní legální definici a ani z kontextu nelze dovodit, že by měly mít pro oblast působnosti právních norem tohoto zákona svůj specifický obsah. Kromě toho soud upozornil na skutečnost, že neurčité pojmy nelze jednoznačně a přesně definovat, neboť jejich význam je do značné míry odvislý od konkrétního skutkového děje, jehož popis jim má být podřazován. Následně v odůvodnění soud uzavřel, že po zvážení všech okolností této věci dospěl k závěru, že provedenými zjištěními v rámci správního řízení bylo prokázáno, že stěžovatel posuzovanou reportáží porušil povinnost provozovatele televizního vysílání, neboť v předmětné reportáži byl divákům předkládán závěr, že umístováním dopravního značení vybízí kompetentní orgány k porušování zákona, které je v jiných případech trestáno. Divákovi bylo přitom zatajeno, že je-li umístěno dopravní značení, má toto povahu pravidla chování, které je nadřazeno obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Umístěná dopravní značka tak nevybízí k porušování zákona, neboť sama je variantou, s níž zákon výslovně počítá. Na základě absence a ignorace takovéto informace byl divák neúplně, nepravdivě a zavádějícím způsobem informován a nemohl si utvořit vlastní informovaný náhled na danou problematiku, neboť mu byl předložen pouze jediný závěr, který měl poukázat na absurdní situaci. Z napadeného rozhodnutí žalované je zřejmé, že vymezila pasáže předmětné reportáže, které nepůsobily objektivně a vyváženě, a zároveň označila i důvody, na základě nichž k takovému úsudku dospěla. Proto městský soud nepovažuje námitku žalobce ohledně nesprávného právního posouzení daně věci za důvodnou.“

K námitce stran nesplnění povinnosti předchozího upozornění na porušení zákona podle § 59 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, s odkazem na blíže určenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, městský soud uvedl, že toto upozornění nemá zákonem předepsanou formu a nemusí být žalovanou vydáváno ke každému jednotlivému porušení určitého ustanovení zákona; smysl a účel upozornění spočívá v tom, aby byl provozovatel vysílání upozorněn při prvním naplnění určité skutkové podstaty správního deliktu, že toto jednání bude žalovanou sankcionováno. Městský soud dovodil, že v posuzované věci byla stěžovatelka na porušení předmětného

ustanovení upozorněna v rámci odvysílání pořadu Televizní noviny, respektive reportáže o tom, že od července se bude nově platit za některé léky, které byly dříve bez doplatku, ke kterému došlo dne 21. 6. 2012 od 19:30 na programu NOVA, v němž byla podle názoru žalované porušena tatáž povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace. Městský soud odkázal v odůvodnění rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2008, č. j. 4 As 17/2008 – 119, z něhož vyplývá, že aby se žalovaná mohla odkazovat na předchozí upozornění na porušení zákona uložené provozovateli, musí zde být dána alespoň rámcová věcná souvislost, která však již do značné míry vyplývá ze samotného významového rámce skutkové podstaty správního deliktu, tj. v posuzované věci povinností poskytovat objektivní a vyvážené informace. Je zřejmé, že tato povinnost se týká především zpravodajských a publicistických pořadů. Soud uzavřel, že stěžovatelka byla na daný typ protiprávního jednání dříve upozorněna, a to dokonce v podobném typu publicistického pořadu, což dostatečně prokazuje ve spise založené upozornění. Městský soud shledal rozhodnutí žalované v souladu se zákonem a žalobu zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Kasační stížnost je přípustná a jsou v ní namítány důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V projednávané věci není sporu o stavu skutkovém. Stěžovatelka nečiní sporným, že je provozovatelem programu NOVA, že dne 15. 12. 2013 v pořadu Televizní noviny, odvysíláném od 19:30 hodin na programu NOVA, odvysílala reportáž popsanou ve výroku napadeného rozhodnutí. Nerozporuje ani nezpochybňuje obsah reportáže. Nesouhlasí však s právní kvalifikací skutku, tedy se závěry žalované, podle kterých se měla stěžovatelka dopustit správního deliktu porušení povinnosti, tedy povinnosti zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivity a vyváženosti.

Stěžovatelka nesouhlasí s uložením pokuty, neboť má za to, že odvysíláním předmětné reportáže nedošlo k porušení povinnosti stanovené § 31 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Současně tvrdí, že nebyly splněny zákonné předpoklady pro uložení pokuty, neboť absentovalo předchozí upozornění ze strany žalované na identické porušení zákonné povinnosti, resp. toto předchozí upozornění není zákonné;

pokračování

soudu vytýká, že se v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. nezabýval posouzením zákonnosti dříve uloženého upozornění, které bylo v podstatě podkladem pro nynější kvalifikaci jednání, za které jí byla uložena pokuta, a které je vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 66 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Rovněž namítá, že soud neprovedl k návrhu stěžovatelky důkaz zvukově obrazovým záznamem reportáže, kterým stěžovatelka hodlala prokázat, že v reportáži prezentovaný případ rozporného výkladu zákonů neměl být žádným „odrazovým můstkem“ k následnému obsahu reportáže, jak tvrdí žalovaná; v žalobě stěžovatelka poukazovala na to, že jak vyplynulo z informací následně získaných a uveřejněných v navazující reportáži dne 1. 2. 2014 v pořadu Televizní noviny na programu NOVA, správní orgán po prošetření možného přestupku prezentovaného v reportáži, dospěl k závěru, že se o přestupek nejednalo; Městská policie hl. města Prahy však setrvala na názoru, že vozidlo bylo zaparkováno v rozporu se zákonem a odtah vozidla byl tudíž oprávněný. Uvedené skutečnosti tak zjevně dokládají jisté nejasnosti ve výkladu příslušného zákonného ustanovení, resp. odlišné stanovisko k výkladu zákona správním orgánem oprávněným rozhodovat o přestupcích a Městskou policií hl. m. Prahy, která v souladu se svým výkladem provádí odtah zaparkovaných automobilů. Stěžovatelka tedy netvrdila, že by obsah reportáže bylo třeba posuzovat v souvislosti s návazně navazující reportáží, ale obsahem, následně odvysílané reportáže pouze dokládala tvrzené nejasnosti ve výkladu zákonů. Hlavním posláním reportáže bylo upozornit na možné nejasnosti ve výkladu zákona, nikoli prezentovat, že správní orgány vybízejí k porušování zákonů.

Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovanou, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Stěžovatelka odvysílala na programu NOVA dne 15. 12. 2013 od 19:30 hodin pořad Televizní noviny, který mimo jiné obsahoval reportáž s názvem Na vaší straně. Předmětnou reportáží se zabývala Rada na svém prvním zasedání v roce 2014 pod bodem č. 6, na kterém přijala usnesení, jímž požádala provozovatele vysílání o podání vysvětlení, na základě jakých zdrojů bylo interpretováno užití dopravního značení jako porušení zákona. Stěžovatelka odpověděla dopisem ze dne 28. 2. 2014, v němž uvedla, že daná reportáž byla natočena na základě informací o konkrétním případě řidiče, který zaparkoval vozidlo v blízkosti křižovatky, a jeho vozidlo bylo odtahováno Městskou policií hlavního města Prahy s odůvodněním, že vozidlo stálo v blízkosti křižovatky v rozporu se zákonem. Vzhledem k tomu, že s obdobnou situací se mohla setkat řada diváků, považovali novináři toto téma za zajímavé a požádali o vyjádření dotčeného řidiče, Městskou policií hlavního města Prahy a o stanovisko požádali i dopravního odborníka M. B., který se vyjádřil k danému případu i k dalším případům, které by mohly být podle jeho názoru sporné. Žalovaná se s provozovatelovým vysvětlením seznámila na svém šestém zasedání v roce 2014 a na základě shromážděných podkladů dospěla k závěru, že jsou zde důvody k zahájení správního řízení. Proto se rozhodla zahájit správní řízení z moci úřední pro možné porušení § 31 odstavec 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, oznámení bylo stěžovatelce doručeno dne 3. 4. 2014; k zahájenému řízení se stěžovatelka vyjádřila dne 23. 4. 2014, toto vyjádření je obsahově shodné s argumentací v podané žalobě, resp. v kasační stížnosti.

Rozhodnutím ze dne 4. 11. 2014, č. j. DRD/4020/2014, uložila žalovaná pokutu ve výši 100 000 Kč za to, že odvysíláním pořadu Televizní noviny, respektive reportáže s názvem Na vaší straně, dne 15. 12. 2013 od 19:30 na programu NOVA, se stěžovatelka dopustila porušení povinnosti podle § 31 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti. Dle žalované odvysíláním reportáže byl divák neúplně, nepravdivě a zavádějícím způsobem informován a nemohl si utvořit vlastní informovaný náhled na danou problematiku, neboť mu byl předložen pouze jediný závěr, který měl poukázat na absurdní situaci. Tím, že reportáž opomenula podstatnou a s předkládanou informací úzce související informaci, se provozovatel vysílání dopustil porušení povinnosti zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná uvedla, že stěžovatelka byla na porušení zákonné povinnosti objektivního a vyváženého poskytování zpravodajských informací upozorněna již v rámci odvysílání pořadu Televizní noviny, respektive reportáže o tom, že od července se bude nově platit za některé léky, které byly dříve bez doplatku, ke kterému došlo dne 21. 6. 2012 od 19:30 na programu NOVA.

Podle § 31 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání provozovatel vysílání je povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti a zejména 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. Podle § 59 odst. 1 a 3 uvedeného zákona, jestliže provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem nebo podmínky udělené licence, upozorní jej Rada na porušení tohoto zákona a stanoví mu lhůtu k nápravě. Dojde-li k nápravě ve stanovené lhůtě, Rada sankci neuloží.

Městský soud v odůvodnění shrnul dosavadní průběh řízení a obsah napadeného správního rozhodnutí a poté konstatoval, že po zvážení všech okolností dospěl k závěru, že stěžovatelka porušila vytýkanou zákonnou povinnost. Jaké okolnosti však měl na mysli, není zřejmé. Tím spíše, pominul-li zcela provedení v žalobě navrhovaného důkazu, kterým stěžovatelka hodlala prokázat pravý smysl a cíl reportáže, přitom její hodnocení bylo diametrálně odlišné od hodnocení žalované, která jej vzala za zásadní pro skutkový stav.

Stěžovatelce lze zcela přisvědčit v tom, že městský soud se nevypořádal se všemi žalobními námitkami, především zcela namítanou nezákonnost ve vztahu k předchozímu upozornění, byť tento správní akt je podmínkou *sine qua non* pro rozhodnutí v nyní projednávané věci. Stěžovatelka žalobní námitku (dovolávala se postupu dle § 75 odst. 2 s. ř. s.) zcela jednoznačně v žalobě formulovala, nicméně v odůvodnění napadeného rozsudku městský soud pouze obecně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se povinnosti předchozího upozornění, a dále konstatoval, že ze spisu je zřejmé, že stěžovatelce bylo předchozí upozornění uděleno a podmínka stanovená v § 59 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání tak byla splněna. Stěžovatelka však netvrdila, že by jí nebylo upozornění uděleno, ale namítala, že jí bylo uděleno za jednání, které nebylo správním deliktem. Z odůvodnění rozsudku není zjevné, že by soud

pokračování

předchozí upozornění vůbec podrobil posouzení ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., resp. soud neuvedl, proč tak neučinil.

Jakkoli městský soud uvedl, že při posuzování žaloby vycházel z námitek uvedených v žalobě, kterými je při rozhodování vázán, nemá toto jeho konstatování odraz v odůvodnění napadeného rozsudku.

Pokud soud věcně nevyčerpá při svém přezkumu všechny žalobní námitky, tedy pokud výsledky takového přezkumu nevyplývají seznatelným způsobem z odůvodnění rozsudku, jde o podstatnou procesní vadu, zakládající bez dalšího nezákonnost rozsudku.

Městský soud se řádně nezabýval všemi námitkami, nevyslovil k nim srozumitelné závěry, nevyložil, proč považuje argumentaci stěžovatelky za nesprávnou, a také nezdůvodnil neprovedení podporujícího důkazu provedením obrazového a zvukového záznamu.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku kasačního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém řízení městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 21. dubna 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu