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 žalobkyně: **Česká televize**, se sídlem Na Hřebenech II, Kavčí hory, Praha 4, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 495/2008 – 30,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 495/2008 – 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 495/2008 – 30, zrušil rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „stěžovatelka“) ze dne 27. 8. 2008, č. j. hol/6766/08, o udělení pokuty České televizi (dále jen „ČT“) ve výši 400 000 Kč, neboť se odvysíláním pořadu (Ne)Snesitelná lehkost Stodolní dne 9. 1. 2008 od 9:50 h na programu ČT 1 dopustila porušení ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“), který ukládá povinnost nezařazovat do vysílání v době od 6:00 do 22:00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. V odůvodnění odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu 26. 2. 2007, č. j. 8 As 62/2005 - 66, ze kterého vyplývá, že výklad pojmu mravnosti nemůže být předmětem znaleckého posudku, ale je to naopak správní orgán, a posléze soud, který mu přiřazuje konkrétní význam a obsah. Proto městský soud shledal jako nedůvodnou námitku mířící do potřeby zjišťovat skutkový stav věci znaleckým posudkem. Přisvědčil nicméně ČT, že skutečnosti, na základě kterých stěžovatelka rozhodla, nebyly podloženy a dopad na vývoj dětí byl nesprávně vyhodnocen. Stěžovatelka v odůvodnění napadeného rozhodnutí opakuje obecné závěry o povinnosti dohlížet na dodržování zákonů v oblasti vysílání,

uvádí definice podle Evropské úmluvy o přeshraniční televizi a zákona o rodině. V případě pojmu morální stěžovatelka vychází z morálky jako sféry lidského jednání a chování pozorovatelné z hlediska etických hodnot. Napadené rozhodnutí dále obsahuje protimluvy, když stěžovatelka na jedné straně uvádí, že k ohrožení vývoje dětí plně postačuje scéna s velice podrobným, ukázkovým a slovně popisným způsobem aplikace pervitinu do nosní dírky jednoho z představitelů pořadu, a na straně druhé tvrdí, že v rámci své správní činnosti nesankcionuje pouhý výskyt určitého jevu, např. aplikace drogy, ale výhradně porušení zákona. To, že je v určitém pořadu zobrazena aplikace drogy, ještě neznamená, že tímto pořadem dochází automaticky k ohrožení vývoje nedospělého diváka. Pořady jsou posuzovány komplexně a případný dopad na psychiku dětského diváka je vyhodnocován individuálně. V tomto ohledu shledal městský soud napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Napadené rozhodnutí také podle městského soudu obsahuje spekulativní závěry, tedy závěry nijak nepodložené. Jedná se především o závěr, že by popsané scény mohly přispět k popularizaci negativních jevů (aplikace drog, obživa striptýzových tanečnic), u něhož absentují důvody, pro které k uvedenému závěru stěžovatelka dospěla. Je nesporné, že některé děti a mladiství jsou náchylnější k experimentování s drogami i k možné závislosti, a proto je nutno podporovat prevenci, která by měla fungovat v rodině i ve školách, kde by se měla soustředit především na podávání informací a na přípravu aktivit a strategií určených k zamezení šíření drogové závislosti. Tuto problematiku nemohou proto ani provozovatelé vysílání ignorovat, zvláště v případě veřejnoprávního vysílání. Z vyjádření ČT ve správním řízení i v žalobě vyplývá, že záměrem pořadu měla být právě prevence. Napadené rozhodnutí se však s tímto záměrem provozovatele vysílání nijak nevypořádává, nestanoví žádné limity, žádná kritéria, která by měl pořad uvedeného typu splňovat, aby beze zbytku splnil představy stěžovatelky o nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu spočívajícího v porušení ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání. Ze shora uvedených důvodů městský soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatků důvodů rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které namítala, že městský soud nesprávně dovodil, že se nedostatečně vypořádala s obsahem pořadu a důsledky, které mohlo odvysílání pořadu způsobit. Městský soud vůbec nepřisvědčil právu stěžovatelky, že může sama zkoumat, zda jde o pořad, který by mohl ohrozit fyzický, psychický nebo morální vývoj dětí. Rozsah dokazování stanoví stěžovatelka, která také důkazy provádí. V dané věci si stěžovatelka mohla pro účely aplikace ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání učinit úsudek na základě zjištěného skutkového stavu sama, což i provedla. Byla vypracována podrobná analýza pořadu, ve které byly konkrétně popsané jednotlivé jeho pasáže, které jsou způsobilé ohrozit vývoj dětí nebo mladistvých. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu zveřejněný pod č. 604/2005 Sb. NSS. Podle stěžovatelky je předmětný pořad pořadem ohrožujícím děti a mladistvé, jelikož obsahuje scény přímé aplikace tvrdých drog, pití alkoholu, záběry na obsluhu „nahoře bez“ v takovém rázu, že by měl být vysílán minimálně po 22. hodině. Tato skutečnost musí být po shlédnutí pořadu každému průměrnému divákovi zřejmá a byla docela zřejmá i ČT, jelikož to ve své žalobě úplně nerozporovala. Svou správní úvahu, která ji vedla k uložení pokuty, stěžovatelka dostatečně rozvedla ve svém rozhodnutí, za kterým si stojí a které pokládá za dostatečně výstižné, srozumitelné a přesvědčivé. Popis

scén pořadu, kterými mohlo dojít k ohrožení dětí nebo mladistvých, v něm není neurčitý, je z nich jasné, čím mohlo dojít k ohrožení, obsahuje detailní popis konkrétního jednání a z popisu ohrožovacích scén pořadu je zřejmé, v čem protiprávní jednání ČT spočívalo. V odůvodnění rozhodnutí je dostatečně vyložena souvislost mezi výrokem a tvrzeními uvedenými v jeho odůvodnění. To vše jej činí srozumitelným a přesvědčivým. Stěžovatelka dále namítala nedostatek důvodů na straně městského soudu, pro které zrušil její rozhodnutí. Městský soud přistoupil k jeho hodnocení zcela omezeně, a to proto, že pořad nebyl prezentován jako pořad o protidrogové problematice, nebyl nijakým způsobem komentován, antidrogová preventivní funkce není v pořadu vyzdvižena, spíše je do ústraní potlačena drsnými záběry aplikací drog s pozitivně ohodnocenými komentáři narkomanů. Lze se proto domnívat, že preventivní funkce pořadu nemusela být dětem a mladistvým po zhlédnutí pořadu zcela jasná. Lze se také domnívat, že tato jeho funkce nemusela být dokonce jasná ani některé části dospělé populace. Problémem adolescentního věku jsou málo zvnitřené morální zásady. Lidé vystupující v předmětném pořadu představují společnost lidí, se kterými bychom my dospělí jinak nepřišli do styku. Jakkoli můžeme být tolerantní vůči těmto lidem v občanském styku, nemůžeme takovou společnost považovat za vhodnou pro naše nedospělé či pubertální děti. Je–li taková společnost pro děti nevhodná v realitě, tak se rozhodně nemůže stát vhodnou, přenáší–li ji do našich domovů televize. Televizní přenos vliv této společnosti oslabí, ale kvalitativně nezmění. Stále bude špatná a nevhodná. Televizní přenos nemůže z této scény udělat podívanou, která by dítěti prospívala. Při posuzování obsahu televizního vysílání postupuje stěžovatelka podle zákona o vysílání, který jí ukládá povinnost sankcionovat všechny pořady nebo upoutávky, které mohou ohrozit některý z vývoje dětí nebo mladistvých. Zákon přitom pořady nekategorizuje a nestanoví kritéria při posuzování pořadů. Stěžovatelka nemá povinnost přihlédnout k preventivní funkci pořadu, jak tvrdí městský soud. Prevence a preventivní funkce pořadu není zákonné kritérium, které by mělo být vzato v úvahu při posuzování pořadu, nebo kterým by bylo možné omluvit pořad, který svým obsahem může ohrozit vývoj dětí nebo mladistvých. Stěžovatelka při stanovení sankce pozitivně ohodnotila záměr tvůrců pořadu poukázat na existující drogovou realitu, ale negativně ohodnotila využití expresivních a naturalistických scén aplikace drog a pozitivních komentářů zobrazených narkomanů, které celý pořad posouvají za hranice zákona. Zejména časové zařazení pořadu v 9:00 h dopoledne mohlo způsobit ohrožení neurčitého počtu dětí nebo mladistvých. Pořad byl odvysílán jako celek, stejně tak byl analyzován, posuzován a stejně tak bylo zahájeno řízení pro celý pořad s tím, že v zahájeném řízení bylo konkretizováno, které konkrétní scény mohly porušit zákonné povinnosti. Skutek, kterým ČT porušila právní povinnost, byl řádně popsán jak v oznámení o zahájení správního řízení, tak i v napadeném rozhodnutí. Obsah napadeného rozhodnutí je určitý, je z něj zřejmé přesné určení správního orgánu a adresáta, jednoznačným způsobem vyjadřuje vůli stěžovatelky, je konkrétně odůvodněn a přiměřený potřebě, která byla podnětem pro jeho vydání. Napadené rozhodnutí dostatečně vypovídá o důvodech, které k jeho přijetí vedly. Předmětný pořad byl způsobilý ohrozit vývoj dětí nebo mladistvých, a to i kdyby obsahoval jenom jednu scénu, která je schopná ohrožení ve smyslu ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání. Rozhodnutí stěžovatelky obsahuje výčet závadných prvků pořadu a současně úvahu, která vedla k závěru o porušení povinnosti stanovené v citovaném ustanovení. Napadené rozhodnutí je podrobně a dostatečně odůvodněno a je přezkoumatelné. Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v kasační stížnosti, a přitom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání je provozovatel vysílání povinen nezařazovat v době od 06.00 hodin do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých.

V první části kasační stížnosti stěžovatelka zpochybnila závěr městského soudu, který *„přisvědčil žalobci pokud namítal, že skutečnosti, na základě kterých Rada rozhodla, nebyly podloženy, a dopad na vývoj dětí byl nesprávně vyhodnocen.“* a k tomu citoval některé závěry vyslovené v napadeném správním rozhodnutí.

Z uvedeného odstavce napadeného rozsudku sice lze dovodit, že se městský soud jednou ze žalobních námitek věcně zabýval a že ji shledal důvodnou, nicméně bez jakékoliv argumentace, kterak k tomuto závěru dospěl. Přisvědčil-li městský soud žalobní námitce, že stěžovatelka rozhodla na základě nepodložených skutečností a nesprávně vyhodnotila dopad odvysílaného pořadu na vývoj dětí, znamená to, že shledal správní rozhodnutí nezákonným. Napadený rozsudek je však v této části vnitřně rozporný, neboť důvodem pro zrušení správního rozhodnutí v daném případě nebyla jeho nezákonnost, ale nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. K předmětnému odstavci je dále nutno uvést, že jeho zakončení třemi tečkami rozhodně nepřispívá ke srozumitelnosti a přesvědčivosti odůvodnění a vyvolává dojem, že městský soud svou argumentaci nedokončil. Z výše uvedených důvodů je napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelný zčásti pro vnitřní rozpornost a zčásti pro nedostatek důvodů, přičemž k této vadě Nejvyšší správní soud přihlédl z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

V další části kasační stížnosti stěžovatelka zpochybnila závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí. Stěžovatelka tento stížní bod chybně podřadila pod ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., svým obsahem je však tato námitka podřaditelná pod důvod kasační stížnosti uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť je namítáno nesprávné posouzení právní otázky přezkoumatelnosti správního rozhodnutí. Chybná kvalifikace stížního důvodu stěžovatelkou však ani v nejmenším nebrání věcnému projednání její námitky. Stačí, aby stěžovatelka tento důvod tvrdila. Jeho podřazení pod zákonné ustanovení provede v souladu se zásadou iura novit curia soud.

Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je tedy klíčovou otázka, zda rozhodnutí stěžovatelky je přezkoumatelné či nikoliv.

Jedním z důvodů, pro které shledal městský soud rozhodnutí stěžovatelky nepřezkoumatelným, byly protimluvy obsažené v odůvodnění. Městským soudem citované části odůvodnění správního rozhodnutí si však neprotiřečí. Stěžovatelka totiž pouze v obecně uvedla, že odvysílání určitých jevů samo o sobě neznamená porušení zákona, čímž ale v žádném případě nevyloučila, že v konkrétních případech mohou být odvysílané scény v rozporu se zákonem. Právě ve vztahu k jedné ze scén obsažených

v předmětném pořadu (aplikace pervitinu do nosní dírky) pak porušení ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání shledala. Závěr městského soudu, že napadené rozhodnutí je v tomto ohledu nepřezkoumatelné, proto neobstojí.

Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti byla podle městského soudu spekulativnost závěrů stěžovatelky. Konkrétně městský soud poukázal na závěr, že některé odvysílané scény by mohly přispět k popularizaci negativních jevů. Stěžovatelka však v napadeném rozhodnutí v této souvislosti uvedla, že *„U některých dětí může zhlédnutí předmětných scén vést ke snaze napodobit „antihrdiny" dokumentu, a to zejména s cílem odlišit se od „průměru", být „zajímavý" apod."* Důvody, které stěžovatelku k citovanému závěru vedly, jsou tedy v jejím rozhodnutí alespoň stručně uvedeny, a názor městského soudu, že u citovaného závěru důvody zcela absentují, je proto neopodstatněný. Rozhodnutí stěžovatelky je proto i v této části přezkoumatelné. Závěr o možné popularizaci negativních jevů byl jen jedním z dílčích závěrů, ke kterým stěžovatelka ve vztahu k odvysílaným záběrům dospěla. V odůvodnění napadeného rozhodnutí totiž uvedla, že *„popsané scény by mohly děti psychicky traumatizovat. Záběry zobrazující reálnou aplikaci drogy mohou na děti v krajním případě působit až děsivě."* Dále by podle stěžovatelky odvysílané scény mohly *„přispívat ke snížení prahu citlivosti dětí při vnímání světa drog a zábavy dospělých. Konfrontace dětí s popisným a nevysvětlujícím dějem pořadu, který jen zachycuje negativní fenomény, aniž by osvětloval jejich škodlivost a závadnost, může vést k otupění vůči těmto fenoménům a k jejich přijetí jako akceptovatelné reality."* Přesto, že tato argumentace se vztahuje ke stejným scénám a jedná se o argumentaci zcela srozumitelnou, a tudíž i přezkoumatelnou, městský soud se s ní v napadeném rozsudku nijak nevypořádal.

Zpochybnila–li stěžovatelka v kasační stížnosti právní názor městského soudu týkající se preventivního charakteru odvysílaného dokumentu, je třeba především uvést, že vycházel-li městský soud z toho, že ČT již ve správním řízení argumentovala preventivním charakterem předmětného pořadu, je to v rozporu s obsahem správního spisu. Vyjádření ČT k zahájení správního řízení ze dne 11. 6. 2008 obsahující námitky, se kterými se stěžovatelka vypořádala ve svém rozhodnutí, totiž takovou argumentaci neobsahuje a žádné další vyjádření ČT ve správním spise není. Dovodil–li tedy městský soud, že jedním z důvodů nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí je i to, že se stěžovatelka nevypořádala s otázkou možného preventivního zaměření pořadu, měl tento svůj závěr odůvodnit, a to zejména ve vztahu k jednotlivým znakům skutkové podstaty správního deliktu vymezeným v ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání, tj. měl uvést, pod který znak skutkové podstaty lze zaměření pořadu podřadit, případně zda je tato otázka důležitá při hodnocení společenské nebezpečnosti deliktu. Pouze v případě, že by zaměření či charakter pořadu bylo možné podřadit pod některý ze znaků skutkové podstaty předmětného deliktu, by bylo možné dovodit povinnost stěžovatelky zabývat se touto otázkou při hodnocení odpovědnosti provozovatele vysílání za správní delikt i nad rámec námitek ČT (ke znakům skutkové podstaty tohoto správního deliktu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, č. j. 6 As 70/2007 - 104, www.nssoud.cz). Městský soud však v napadeném rozsudku dovodil povinnost stěžovatelky zabývat se touto otázkou, aniž by pro to uvedl konkrétní důvody. Za dostatečné odůvodnění totiž nelze považovat obecné konstatování městského soudu, že prevenci drogové závislosti je nutno podporovat a že tuto problematiku nemohou provozovatelé vysílání ignorovat. V této části je proto napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

V obecné rovině k tomu lze uvést, že i v rámci pořadu, jehož hlavním cílem je prevence negativních společenských jevů, může být nepochybně odvysílána scéna, jež je způsobilá svým obsahem ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dítěte či mladistvého. Skutečnost, že pořad jako celek má preventivní charakter, ještě sama o sobě neospravedlňuje odvysílání drastických, násilných, sexuálních či jiných, pro děti a mládež nevhodných, scén. Dovedeno ad absurdum by totiž použitím takové argumentace bylo možné odůvodnit odvysílání de facto čehokoli.

Městský soud stěžovatelce v této souvislosti rovněž vytkl, že v odůvodnění správního rozhodnutí neuvedla žádné limity či kritéria, která by měl pořad splňovat, aby neporušoval ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání.

Z ust. § 66 zákona o vysílání vyplývá, že v řízení, v němž je posuzována odpovědnost provozovatele vysílání za správní delikty vymezené citovaným zákonem, se postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Podle ust. § 68 odst. 1 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Podle odst. 3 citovaného ustanovení se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval (např. v rozsudku ze dne 28. 5. 2008, č. j. 9 Afs 203/2007 - 45), rozhodnutí správního orgánu musí být jasné a přesvědčivé jako celek, přičemž odůvodnění má poskytnout skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí a má z něj být zřejmé, jakými úvahami se správní orgán při rozhodovací činnosti řídil. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí.

Při posuzování odpovědnosti fyzické či právnické osoby za správní delikt, musí správní orgán zohlednit celou řadu kritérií (přesné vymezení skutku, naplnění formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu, společenská nebezpečnost, výše sankce atd.; srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46, www.nssoud.cz). Mezi požadavky na rozhodnutí o správním deliktu však v žádném případě nelze zahrnout i povinnost správního orgánu uvádět v každém takovém rozhodnutí obecná kritéria, při jejichž splnění by skutková podstata správního deliktu nebyla naplněna. Takový požadavek totiž nemá, nehledě na praktickou obtížnost až nemožnost jeho splnění, oporu v zákoně. Městský soud tedy stěžovatelce absenci obecných limitů či kritérií vytkl nedůvodně.

Dále je třeba uvést, že provozovatelům vysílání by měla být při vynaložení náležité pozornosti kritéria pro posuzování souladu odvysílaných pořadů či jiných částí vysílání

se zákonem známa, neboť tato kritéria vyplývají ze správní praxe stěžovatelky doplněné o judikaturu správních soudů. Dalším zákonným prostředkem přispívajícím k povědomí provozovatelů vysílání o správní praxi stěžovatelky je institut opatření k nápravě, který zahrnuje i povinnost stěžovatelky provozovatele vysílání na porušení zákona nejprve upozornit (§ 59 odst. 1 zákona o vysílání).

Ze shora uvedeného vyplývá, že městský soud pochybil, pokud rozhodnutí stěžovatelky pro nepřezkoumatelnost zrušil, neboť se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které neobsahuje logické rozpory a ze kterého jsou seznatelné úvahy, jimiž se stěžovatelka řídila. Proto městský soud v dalším řízení předmětné rozhodnutí věcně přezkoumá v mezích žalobních bodů.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. 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. ledna 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu