

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobkyně: **Česká televize,** se sídlem Kavčí hory 1, Praha 4, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2010, č. j. 8 A 44/2010 – 39,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2010, č. j. 8 A 44/2010 – 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem ze dne 14. 12. 2010, č. j. 8 A 44/2010 – 39 zamítl Městský soud v Praze žalobu, jíž se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) ze dne 15. 12. 2009, sp. zn. 2009/562/BUR/ČTV, kterým jí Rada uložila pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení povinnosti poskytovat objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů stanovené v ust. § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“). Porušení citovaného ustanovení se stěžovatelka dopustila tím, že dne 13. 1. 2009 od 12:35 hodin na programu ČT24 odvysílala v rámci pořadu Černé ovce reportáž Zeď, která neposkytla divákovi veškeré informace potřebné k tomu, aby si na věc mohl utvořit vlastní názor.

V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že musí jako nepatřičnou odmítnout námitku týkající se obsahu výroku napadeného rozhodnutí Rady. Ve výroku byl totiž popsán skutek, bylo uvedeno místo, čas jakož i způsob spáchání správního deliktu. Dále

městský soud uvedl, že absence údaje o lhůtě splatnosti a bankovním spojení v usnesení Rady je sice vadou, nikoliv však vadou takového charakteru, aby způsobovala nezákonnost rozhodnutí. K obsahu předmětné reportáže městský soud uvedl, že její tvůrci se soustředili na rozhodnutí vydaná ve stavebním řízení a postup úřadů nazvali „žonglováním s právními předpisy a hrátkami s trpělivostí“. Zcela ale opomenuli, že stavebník nedodržel stavební podmínky a sám tak způsobil vzniklou situaci. Opomenuli, že stavební řízení je dvoustupňové a že odvolání sousedů proti rozhodnutí o změně stavby je řádným opravným prostředkem, nikoliv mimořádným. V reportáži zcela chybělo uvedení důvodů, pro které odvolací orgán prvostupňové rozhodnutí zrušil. Tvrzení, že soud by dal za pravdu stavebníkům, jsou spekulativní a ničím nepodložená. Jako nepatřičné odmítl městský soud i námitky týkající se skutečností uvedených redaktorem v reportáži. V této souvislosti poukázal na vyjádření stavebníka a také na to, že v reportáži nebyly uvedeny přesné důvody zrušení provstupňového rozhodnutí stavebního úřadu. Podle městského soudu má stěžovatelka vyšší odpovědnost k divákovi z titulu svého postavení veřejnoprávního provozovatele celoplošného vysílání, a to zejména v oblasti zpravodajství a publicistiky, neboť k tomu byla podle ust. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 483/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České televizi“), zřízena. Pokud chtěla objektivně a vyváženě informovat o případu s tematikou uplatňování stavebního zákona a činnosti stavebních úřadů, bylo nezbytné řádně zjistit skutkový stav a zejména objasnit práva a povinnosti stavebníka. Rada se s námitkami stěžovatelky podrobně a srozumitelně vypořádala a městský soud se přiklonil k jejímu závěru, že reportáž neposkytla divákovi veškeré informace potřebné k tomu, aby si mohl na věc vytvořit vlastní názor. Stěžovatelka proto závažným způsobem porušila povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace. Rada se také podle městského soudu vypořádala se všemi kritérii stanovenými pro uložení pokuty zákonem, výši pokuty řádně a přesvědčivě zdůvodnila a s těmito důvody se městský soud ztotožnil. Pokutu ve výši 100 000 Kč pak označil za přiměřenou.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítala, že městský soud v rozporu se svou dosavadní judikaturou konstatoval, že neuvedení údaje o lhůtě splatnosti a bankovním spojení v usnesení Rady je sice vadou, nikoliv však vadou takového charakteru, aby způsobovala nezákonnost rozhodnutí. Není zřejmé, kým byl do výroku rozhodnutí Rady doplněn údaj o lhůtě splatnosti uložené pokuty a paušální částky nákladů správního řízení, který je podle ust. § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jednou z obligatorních náležitostí výrokové části rozhodnutí. Usnesení přijaté Radou tyto údaje neobsahuje. Nelze připustit, aby případná absence jakýchkoli údajů v usnesení, které bylo přijato hlasováním Rady, byla následně napravována doplňováním chybějících údajů do písemného vyhotovení rozhodnutí Rady. Neuvedení údaje o lhůtě splatnosti a bankovním spojení tak má za následek nezákonnost písemného vyhotovení správního rozhodnutí, neboť rozhodnutí v této odlišné podobě nikdy přijato nebylo a nejedná se tedy o projev vůle kolegiálního správního orgánu. Dále stěžovatelka setrvala na právním názoru, že popis skutku v rozsahu uvedeném v rozhodnutí Rady („neposkytnutí veškerých potřebných informací“), není popisem skutku, jímž došlo k naplnění formálních znaků správního deliktu vymezených v zákoně. Výrok je neurčitý co do popisu jednání, neboť neobsahuje jeho konkrétní popis, a tudíž není postaveno na jisto, jakým jednáním stěžovatelka porušila povinnost poskytovat objektivní a vyvážené

informace. Užitý pojem „veškeré potřebné informace“ je obecný. Stěžovatelka v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu dovozuje, že při formulaci výroku rozhodnutí se musí jednat o natolik podrobný popis jednání, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby stěžovatelka mohla již z výroku rozhodnutí Rady porozumět, jakým jednáním se označeného deliktu dopustila. V této souvislosti stěžovatelka namítala, že městský soud nesprávně aplikoval právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovený v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73. Za sporný označila stěžovatelka právní názor městského soudu, že stěžovatelka má vyšší odpovědnost k divákovi z titulu svého postavení veřejnoprávního provozovatele celoplošného vysílání. Ust. § 31 odst. 2 zákona o vysílání platí pro všechny provozovatele vysílání stejně a nelze z jeho znění dovozovat, že by stěžovatelka měla v tomto ohledu vyšší zákonnou odpovědnost z titulu svého postavení veřejnoprávního provozovatele celoplošného vysílání. Pokud zákonodárce určitou vyšší odpovědnost výslovně v tomto ustanovení zákona nestanovil, nelze ji dovozovat v souvislosti s odkazem na jiný právní předpis. Podle stěžovatelky se také městský soud nezabýval posouzením jednotlivých námitek, ve kterých konkretizovala správní úvahu a konkrétní závěry Rady, jež považuje za neurčité a nepřesné. Sám si učinil vlastní úvahu o obsahu pořadu a způsobu jeho zpracování, kterou se měla stěžovatelka řídit. Řádně se ani nevypořádal s námitkou nedostatečného odůvodnění výše pokuty, neboť se omezil pouze na konstatování, že Rada řádně a přesvědčivě výši pokuty zdůvodnila. V žalobě přitom stěžovatelka v této souvislosti namítala nesprávné posouzení kritéria závažnosti a překročení mezí správního uvážení. Podle stěžovatelky není Rada orgánem dozoru oprávněným k posuzování plnění povinností podle zákona o České televizi. Ze shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Rada ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se nedomnívá, že by napadené rozhodnutí trpělo vadami, které by mohly způsobit jeho nezákonnost. Pokud usnesení o hlasování Rady neobsahuje údaje zmíněné stěžovatelkou, je tomu tak proto, že tyto údaje považuje za skutečnosti, které nevycházejí z konkrétního hlasování. Usnesení, o kterém Rada hlasuje na svých zasedáních, plně vyhovuje tomu, že rozhoduje o konkrétním skutku a o uložení sankce v případě porušení zákona. Uvedení ostatních údajů ve výrokové části rozhodnutí Úřadem Rady plně koresponduje s ust. § 11 odst. 2 zákona o vysílání. Rada se necítí být povinna v případě každého hlasování rozhodovat rovněž o čísle bankovního účtu, na který má být pokuta provozovatelem hrazena. Rovněž otázku paušální částky nákladů správního řízení vyvolaného účastníkem nepovažuje Rada, jako skutečnost plynoucí přímo ze zákona, za nutnou podrobit hlasování. V této souvislosti poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09, který potvrdil významné postavení Úřadu Rady. Veškerá rozhodnutí Rady procházejí po jejich písemném vyhotovení řadou interních kontrolních postupů, která vrcholí podpisem předsedkyně Rady. Není tedy pravdou, že písemné vyhotovení může být kýmkoliv jakkoliv doplněno či pozměněno. K námitce týkající se popisu skutku ve výroku správního rozhodnutí Rada uvedla, že v dané věci šlo sice o stručný, leč o výstižný popis skutku, který plně postačuje k tomu, aby bylo vyjádřeno, v čem spatřuje porušení zákona o vysílání. Městský soud řádně posoudil správní úvahu Rady a vyjádřil se v tom smyslu, že stěžovatelka v reportáži pomíchala několik okolností a skutečností, což mělo za následek vyznění reportáže v podobě, jak byla konstatována v napadeném rozhodnutí. Městský soud přitom

nepochybně rozumí rovněž problematice stavebního řízení a jeho hodnocení reportáže je zcela v souladu s názorem Rady. Pokud v napadeném rozsudku uvedl, že stěžovatelka má větší odpovědnost vůči divákovi v souvislosti se zákonem o České televizi, je potřeba to vnímat ve spojitosti s hodnocením dané reportáže městským soudem, který apeluje na stěžovatelku, aby si byla vědoma, že plní veřejnou službu a že pomáhá mimo jiné budovat právní povědomí. Rada také uvedla, že odůvodnění rozhodnutí nelze kouskovat na jednotlivé věty či jejich spojení a tyto z něj vyčleňovat. Přitom dostatečně vysvětlila, v čem spatřuje problém reportáže a její rozpor se zákonem o vysílání. Jestliže se stěžovatelka ve správním řízení a následném soudním přezkumu snažila Radě „napovídat“, jak má při rozhodování o porušení zákona postupovat a jaký má zvolit výklad neurčitých právních pojmů, bylo to zcela mimo její kompetence. Reportáž přistoupila k objasnění komplikovaného případu ještě komplikovaněji, čímž k žádnému objasnění nedošlo. Reportáž zanechává obrazně řečeno více otázek, než kolik jich bylo na samém začátku. Na jejím konci není patrné, proč tvůrci odsuzují postupy orgánů zapojených do předmětné kauzy, pokud se jedná o reakci na pochybení stavebníků a v druhém případě na mimořádný opravný prostředek. Tyto postupy, ač se mohou zdát nezkušenému divákovi kruté a nepochopitelné, jsou zcela v souladu se zákonem, jak v reportáži objasnil nestranný advokát. Celá reportáž je pojata spíše jako kritika byrokratického aparátu a nelogičnosti finálního rozhodnutí o odstranění novostavby, což by jistě nevadilo. Co je však reportáži vytýkáno, je skutečnost, jak přímočaře reportáž k této kritice směřuje. Do finálního hodnocení celé kauzy vůbec není zahrnuto, že i stavebníci se dopustili chyby, na kterou musejí zainteresované orgány reagovat, jaký význam to pro celý případ a jeho výsledek mělo a že z pohledu zákona nedošlo ze strany orgánů k žádnému pochybení. Divák po zhlédnutí reportáže skutečně netuší, kde se stala chyba, která stavbu, o které reportáž pojednává, zkomplikovala a zda tedy finální rozhodnutí o stavbě jsou v pořádku či nikoli. Nemůže tak k celému případu zaujmout jasné stanovisko, kdežto tvůrci reportáže v závěru stanovisko mají. Rada i městský soud posoudily předmětnou reportáž shodně a zcela správně. Pokud městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že Rada řádně a přesvědčivě zdůvodnila výši pokuty a že se s tímto odůvodněním zcela ztotožnil, nespatřuje Rada v tomto nedostatečné vypořádání se s námitkami stěžovatelky. V napadeném správním rozhodnutí Rada posuzovala plnění povinnosti vyplývající ze zákona o vysílání, přičemž poukázala na to, že tato povinnost je stěžovatelce uložena rovněž zákonem o České televizi, což mělo stěžovatelku ještě více přimět k dodržování této povinnosti. Rada proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

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 podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle stěžovatelky městský soud nesprávně posoudil otázku v žalobě namítaného rozporu mezi usnesením přijatým hlasováním Rady a výrokem uvedeným v písemném vyhotovení jejího rozhodnutí.

K této žalobní námitce městský soud v napadeném rozsudku pouze uvedl, že absence údaje o lhůtě splatnosti a bankovním spojení v usnesení Rady je sice vadou, nikoliv však vadou způsobující nezákonnost správního rozhodnutí. Městský soud tak sice vyslovil

závěr, ke kterému dospěl, nicméně ho v napadeném rozsudku nijak neodůvodnil. Stěžovatelka přitom v tomto žalobním bodě uvedla konkrétní argumenty, proč je podle jejího názoru postup Rady důvodem nezákonnosti správního rozhodnutí (např. poukaz na jednací řád Rady) a v této souvislosti také odkázala na judikaturu městského soudu.

Nepřezkoumá-li soud rozhodnutí správního orgánu v celém rozsahu uplatněných žalobních námitek, je to v rozporu se zásadou spravedlivého procesu (viz nález Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2003, sp. zn. IV. ÚS 40/03, dostupný na http://nalus.usoud.cz). Ze zásady spravedlivého procesu mimo jiné vyplývá povinnost soudů svá rozhodnutí odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit jejich případné odmítnutí. Pokud není z odůvodnění rozsudku zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci uvedenou v žalobě a proč žalobní námitky považuje za neopodstatněné, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen odmítnout pro nesprávnost, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (viz např. rozsudky ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 a ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52; oba dostupné na www.nssoud.cz). K argumentaci stěžovatelky judikaturou městského soudu je třeba odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 403/03 (dostupný na http://nalus.usoud.cz), ve kterém Ústavní soud mimo jiné uvedl, že *„pokud nejde o situaci, kdy právní řešení bez dalšího vyplývá ze zákonného textu, obecný soud musí v odůvodnění dostatečným způsobem vysvětlit své právní úvahy, s případnou citací publikované judikatury nebo názorů právní vědy. Argumentuje-li účastník řízení názory právní vědy nebo judikatury, musí se obecný soud s názory, v těchto pramenech uvedenými, argumentačně vypořádat, případně i tak, že vysvětlí, proč je nepovažuje pro danou věc relevantní. Jen tak může být odůvodnění rozhodnutí soudu přesvědčivé a jen tak může legitimizovat rozhodnutí samotné v tom, že správný výklad práva je právě ten výklad, který soud zvolil.“*

V posuzované věci městský soud takto nepostupoval, neboť se omezil se pouze na konstatování souladu napadeného správního rozhodnutí se zákonem. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Pokud jde o obsah usnesení Rady jako kolegiálního orgánu a písemného vyhotovení rozhodnutí Nejvyšší správní soud poukazuje na možnou relevanci ust. § 68 odst. 2, § 71 odst. 2 a § 74 odst. 2 správního řádu, čímž však nijak nepředjímá budoucí řešení této právní otázky městským soudem.

Rovněž se žalobním bodem, ve kterém stěžovatelka namítala nedostatečné odůvodnění výše uložené pokuty, se městský soud vypořádal pouze formálně. V napadeném rozsudku totiž k této otázce jen odkázal na napadené správní rozhodnutí a k tomu uvedl, že Rada výši pokuty zdůvodnila řádně a přesvědčivě a že uloženou pokutu považuje za přiměřenou. Vůbec tak nereagoval na konkrétní argumentaci stěžovatelky obsaženou v žalobě (kritérium závažnosti věci, odkaz na judikaturu, překročení mezí správního uvážení). Pokud tedy stěžovatelka namítala ve vztahu k této části napadeného rozsudku nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, je tato její námitka důvodná. V podrobnostech považuje Nejvyšší správní soud za postačující odkázat na argumentaci a

judikaturu uvedenou k námitce rozporu usnesení Rady a písemného vyhotovení jejího rozhodnutí.

Stěžovatelka dále zpochybnila závěr městského soudu o její vyšší odpovědnosti k divákovi vyplývající z jejího postavení veřejnoprávního provozovatele televizního vysílání.

Ust. § 2 odst. 2 písm. a) zákona o České televizi, na které městský soud v napadeném rozsudku odkázal, řadí mezi hlavní úkoly veřejné služby v oblasti veřejné služby poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a všestranných informací pro svobodné vytváření názorů. Citované ustanovení se tak do značné míry obsahově překrývá s ust. § 31 odst. 2 věta první zákona o vysílání, podle kterého provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů.

Je-li postavení provozovatele vysílání komplexně upraveno samostatným zákonem, jako je tomu v případě stěžovatelky, je zcela logické a správné, že Rada, příp. městský soud, jednotlivými ustanoveními zákona o České televizi argumentuje. Poukázal-li tedy městský soud v této souvislosti na vyšší odpovědnost stěžovatelky k divákům, nelze v tom spatřovat pochybení, které by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Navíc uvedený závěr městského soudu nebyl pro posouzení dané věci závěrem klíčovým, ale jednalo se podpůrný argument zdůrazňující specifické postavení stěžovatelky. Tato stížní námitka je proto nedůvodná.

Stěžovatelka také zpochybnila závěr městského soudu, že popis skutku ve výroku rozhodnutí Rady byl dostačující.

Rada ve výroku rozhodnutí uvedla, že *„předmětná reportáž neposkytla divákovi veškeré informace potřebné k tomu, aby si na věc mohl vytvořit vlastní názor“*. Slovy o neposkytnutí veškerých potřebných informací Rada podle Nejvyššího správního soudu vystihla podstatu jednání stěžovatelky, ve kterém shledala porušení zákona o vysílání. V kontextu posuzované věci se přitom nejedná o slovní spojení zcela obecné, jak namítala stěžovatelka, neboť je z něj jasně patrné, v čem byla předmětná reportáž neobjektivní. Rada nepochybně mohla způsob, jakým se stěžovatelka dopustila správního deliktu, popsat podrobněji, nicméně citovanou část výroku považuje Nejvyšší správní soud v kombinaci s ostatními údaji v něm uvedenými (datum, přesný čas a místo odvysílání předmětné reportáže) za dostatečnou konkretizaci skutku vylučující jeho záměnu se skutkem jiným. Tato stížní námitka je tedy nedůvodná.

Stěžovatelka rovněž městskému soudu vytkla, že se nezabýval přezkumem správní úvahy Rady v intencích žalobních námitek, ale sám učinil vlastní úvahu o obsahu předmětné reportáže.

Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že se městský soud ztotožnil s právním hodnocením předmětné reportáže Radou, tj. se závěrem, že jejím odvysíláním došlo k porušení ust. § 31 odst. 2 zákona o vysílání. Tento postup nelze považovat za nezákonný, neboť městský soud vycházel z důvodů, které Rada uvedla ve svém rozhodnutí

a shledal její argumentaci správnou. Rozhodnutí Rady přitom městský soud nijak nedoplňoval ani nenahrazoval důvody v něm uvedené argumentací vlastní. Pokud se městský soud detailně nevyjádřil ke všem dílčím tvrzením obsaženým v tomto žalobním bodě, jednalo se o argumentaci, ve které stěžovatelka vytrhávala jednotlivé dílčí závěry, či spíše věty nebo jednotlivá slova, z kontextu odůvodnění správního rozhodnutí. Jde tedy sice o pochybení městského soudu, ovšem o pochybení marginálního charakteru, které nemůže mít za následek zrušení napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že městský soud v této části napadeného rozsudku ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. neporušil.

Závěr městského soudu, že odvysíláním předmětné reportáže došlo k porušení povinnosti provozovatele vysílání poskytovat objektivní a vyvážené informace, stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnila.

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 30. listopadu 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu