

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky 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 16. 12. 2010, č. j. 8 A 45/2010 – 49,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2010, č. j. 8 A 45/2010 – 49, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně Česká televize domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2010, č. j. 8 A 45/2010 – 49, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 16. 12. 2010, č. j. 8 A 45/2010 – 49, zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 1. 12. 2009, sp.zn. 2008/788/vos/ČTV, kterým byla žalobkyni uložena pokuta 300.000 Kč za porušení ust. § 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů ve znění účinném do 31. 12. 2009 (dále jen „zákon o vysílání“), kterého se měla dopustit odvysíláním pořadu Události, resp. reportáže Srážka vlaků, dne 19. května 2008 v 19:00 hodin na programu ČT1, ve které byly prezentovány neaktuální a navíc i tři hodiny před vysíláním vyvrácené informace o příčině srážky vlaků. Městský soud odmítl námitku, že závěry žalované byly nepodložené a že vycházela pouze z analýzy analytického odboru. Žalobkyně byla před vydáním správního rozhodnutí upozorněna na porušení § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Napadené rozhodnutí žalované bylo vydáno se

zachováním objektivní tříleté promlčecí lhůty, jakož subjektivní jednoroční promlčecí lhůty. Kromě toho žalobkyně uplatnila námitku promlčení opožděně. Česká televize má vyšší odpovědnost k divákovi z titulu svého postavení veřejnoprávního provozovatele celoplošného vysílání, a to zejména v oblasti zpravodajství a publicistiky, neboť k tomu byla zřízena. Pokud chtěla objektivně a vyváženě informovat o případu, bylo nezbytné řádně zjistit skutkový stav a zejména aktuální závěry drážních inspektorů. Žalovaná se s námitkami žalobkyně vypořádala a městský soud se musel přiklonit k závěru žalované, že předmětná reportáž neposkytla divákovi veškeré informace potřebné k tomu, aby bylo dbáno zásad objektivity a vyváženosti. Žalovaná se vypořádala řádně se všemi kritérii zákonem stanovenými pro uložení pokuty. Městský soud neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalované, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně posoudil otázku uplynutí jednoroční prekluzivní lhůty, na kterou upozornila. Prekluzi zkoumá soud z úřední povinnosti a nemohlo se proto jednat o opožděně uplatněnou námitku. Z rozsudku nevyplývá, že se soud otázkou prekluze důkladně zabýval. Při vydávání rozhodnutí žalované nebyla lhůta podle ust. § 61 odst. 1 zákona o vysílání dodržena. Počátek plynutí jednoroční subjektivní lhůty určuje den 29. 5. 2008, kdy byl zpracován materiál analytického odboru. První rozhodnutí žalované ze dne 8. 4. 2009 o uložení pokuty bylo stěžovatelce doručeno dne 18. 5. 2009, žaloba proti tomuto rozhodnutí byla podána u městského soudu dne 20. 7. 2009 a městský soud toto rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 21. 10. 2009, č. j. 9 Ca 212/2009 - 40. Od doručení prvního rozhodnutí žalované do podání žaloby uplynula lhůta dvou měsíců, takže již při zrušení prvního rozhodnutí nebyl pro žalovanou dán prostor k vydání nového rozhodnutí. Navíc, jestli rozsudek městského soudu nabyl právní moci dne 23. 11. 2009 a žalovaná vydala nové rozhodnutí, které jí bylo doručeno až dne 21. 12. 2009, uběhl další téměř měsíc. Nelze souhlasit s názorem soudu, že stěžovatelka má vyšší odpovědnost k divákovi z titulu svého postavení veřejnoprávního provozovatele celoplošného vysílání. Ustanovení § 31 odst. 3 platí pro všechny provozovatele vysílání stejně. Městský soud se také nevypořádal se žalobní námitkou odůvodnění výše pokuty, nezabýval se posouzením její argumentace, když se omezil na konstatování, že žalovaná řádně a přesvědčivě zdůvodnila výši pokuty. Žalovaná zcela opomenula kritérium sledovanosti předmětného pořadu, nedostatečně odůvodnila kritérium závažnosti věci, překročila meze svého správního uvážení, když přihlížela k plnění povinnosti stěžovatelky dle zákona č. 483/1991 Sb. a nad rámec taxativně vymezených zákonných kritérií přihlédla také k tomu, že danou povinnost porušila opakovaně. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila tak, že městský soud se námitkou možné prekluze zabýval a vypořádal se s ní dostatečně. Běh subjektivní prekluzivní lhůty se přerušuje nikoli dnem, kdy účastník proti rozhodnutí podá žalobu, nýbrž dnem, kdy je mu rozhodnutí doručeno. Dnem doručení totiž počíná běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby. Opačný výklad by znamenal, že žalovaná by měla pro vydání rozhodnutí nikoliv

jeden rok ode dne, kdy se dozvěděla o porušení povinnosti, ale *de facto* pouhých 10 měsíců. Takovým postupem by byli znevýhodněni účastníci správního řízení, kteří by v dobré víře podali žalobu například již druhý den po doručení rozhodnutí. Běh či stavění prekluzivní lhůty by neměly být v libovůli účastníků řízení. Městský soud dostatečně vyložil, že stěžovatelka má vyšší odpovědnost k divákovi, nezpochybnil, že by provozovatelé komerčního vysílání nenesli v rámci dodržování ustanovení § 31 odst. 3 zákona o vysílání menší odpovědnost než provozovatel veřejnoprávního vysílání. Kritérium sledovanost pro stanovení výše pokuty zákon o vysílání nezná a je věcí správního uvážení Rady, zda a případně jakým způsobem bude hodnotit sledovanost. Odůvodnění správního rozhodnutí obsahuje úvahu, proč žalovaná považuje porušení povinnosti v tomto konkrétním případě za více závažné. Žalovaná vůbec nepřihlížela k tomu, že stěžovatelka povinnost porušila opakovaně a tuto skutečnost ani nehodnotila. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatelka v rámci kasačních námitek konkretizuje tak, že se městský soud nezabýval důkladně otázkou prekluze a nevypořádal se řádně s námitkou ve vztahu k odůvodnění výše pokuty.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Ve svém nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, Ústavní soud například vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud se také zabýval ve své dřívější judikatuře otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, (publikován pod č. 244/2004 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž vyložil, že *„[z]a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z*

nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v_rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné." Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*" V rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75, Nejvyšší správní soud judikoval, že „*rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí.*" V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, pak tento soud vyslovil právní názor, že „*nezabýval-li se krajský soud řádně uplatněným žalobním bodem a místo toho odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které problematiku, na niž žalobní bod dopadal, vůbec neřešilo, nelze než soudní rozhodnutí zrušit, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].*"

Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke svým dřívějším judikatorním závěrům konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou. Soud se tedy v odůvodnění svého rozsudku musí plně vypořádat se všemi žalobními námitkami. To platí i pro námitky, které byly vzneseny po lhůtě pro podání žaloby, je-li namítána skutečnost, k níž soud přihlíží z úřední povinnosti. Pokud žalobce soudu kdykoliv v průběhu řízení předloží argumentaci týkající se takové otázky, musí se s ní soud ve svém rozhodnutí řádně vypořádat. Povinnosti vypořádat se se všemi žalobními námitkami může být správní soud zproštěn pouze v případě, že by to bylo vzhledem k výsledku řízení nadbytečné (v tomto směru viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

Shora uvedeným požadavkům na soudní rozhodnutí přezkoumávaný rozsudek městského soudu nevyhovuje. Městský soud v odůvodnění rozsudku v prvé řadě nevylíčil své úvahy, které jej vedly k závěru, že rozhodnutí žalované bylo vydáno se zachováním subjektivní jednoroční promlčecí lhůty. Dále se řádně nevypořádal se čtyřmi konkrétními žalobními námitkami ve vztahu k odůvodnění výše pokuty.

Podle ust. § 61 odst. 1 věty prvé zákona o vysílání „*pokutu Rada uloží do jednoho roku ode dne, kdy se dozvěděla o porušení povinnosti, nejdéle však do 2 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo*"

Nejvyšší správní soud předně podotýká, že objektivní i subjektivní lhůta stanovená v § 61 odst. 1 větě první zákona o vysílání mají charakter lhůty prekluzivní (srov. např.

rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 As 15/2009 - 64, a ze dne 5. 5. 2010, č. j. 7 As 23/2010 - 73), nikoliv lhůty promlčecí, jak uvádí městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku. Tato skutečnost má přitom zásadní vliv na povinnost soudu řádně se vypořádat s argumentací, kterou stěžovatelka podpořila svou námitku uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty v posuzovaném případě. Stěžovatelka totiž tuto námitku uplatnila až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, což by obecně způsobovalo její nepřípustnost dle ust. § 71 odst. 2, věty třetí s. ř. s. K prekluzi práva (v tomto případě oprávnění žalované uložit pokutu) však správní soudy přihlížejí z úřední povinnosti (z již bohaté judikatury k této otázce viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135, publikován pod č. 1851/2009 Sb.NSS, a ze dne 5. 5. 2010, č. j. 7 As 23/2010 - 73; nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, a ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09). V takovém případě proto nehraje roli, že byla námitka prekluze oprávnění uložit pokutu uplatněna až po uplynutí lhůty pro podání žaloby; správní soud je povinen ji věcně vypořádat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135, publikován pod č. 1851/2009 Sb. NSS).

Městský soud se ve svém rozsudku k námitce uplynutí prekluzivní lhůty vyjádřil pouze tak, že *„bylo rozhodnutí Rady ze dne 1. 12. 2009 vydáno se zachováním objektivní tříleté promlčecí lhůty, jakož subjektivní jednoroční promlčecí lhůty. Kromě toho žalobce uplatnil námitku promlčení opožděně až podáním ze dne 12. 4. 2010.“* Městský soud tedy nepředestřel žádné úvahy, které jej vedly k vyslovenému závěru o zachování lhůt dle ust. § 61 odst. 1 věty třetí zákona o vysílání. Stěžovatelka přitom v řízení o žalobě ve svém podání ze dne 12. 4. 2010 výslovně námitku prekluze vznesla, podrobně vylíčila rozhodné okamžiky a úvahy, které ji vedou k závěru, že prekluzivní lhůta před vydáním napadeného správního rozhodnutí uplynula. Městský soud však na argumentaci stěžovatelky nijak nereagoval a neuvedl žádné důvody, o které opírá své konstatování, že prekluzivní lhůta byla naopak zachována. Rozsudek městského soudu je proto v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je stěžovatelkou namítána také ve vztahu k té části odůvodnění rozsudku, v níž se městský soud vyjadřuje k žalobním námitkám stěžovatelky ohledně odůvodnění výše pokuty. Stěžovatelka v žalobě uvedla čtyři konkrétní námitky ve vztahu k odůvodnění výše pokuty, a tyto námitky zopakovala i v kasační stížnosti. Žalovaná podle stěžovatelky zcela opomenula kritérium sledovanosti předmětného pořadu, nedostatečně odůvodnila kritérium závažnosti věci, překročila meze svého správního uvážení, když přihlížela k plnění povinnosti stěžovatelky dle zákona č. 483/1991 Sb. a nad rámec taxativně vymezených zákonných kritérií přihlédla také k tomu, že stěžovatelka danou povinnost porušila opakovaně. Městský soud se s těmito námitkami vypořádal následovně: *„Žalovaná Rada se s námitkami, které provozovatel televizního vysílání uplatnil v průběhu správního řízení podrobně a srozumitelně vypořádala. Městský soud v Praze se ze shora uvedených důvodů musel přiklonit k závěrům žalované, že předmětná reportáž neposkytla divákovi veškeré informace potřebné k tomu, bylo dbáno zásad objektivity a vyváženosti, a je proto závažným porušením povinnosti poskytovat objektivní a vyvážené informace, že provozovatel neposkytl rozhodné a úplné informace.“* V citovaném textu městský soud konkrétně nereaguje na uvedené námitky, nijak se s nimi

nevypořádává, a neuvádí, proč tyto námitky považuje za liché. I v této části je proto rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Vzhledem k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku by bylo přinejmenším předčasné vyjadřovat se k námitkám stěžovatelky ve vztahu k věci samé, a to zvláště za situace, kdy není vyřešena otázka, zda bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno se zachováním prekluzivní lhůty dle ust. § 61 odst. 1 věty třetí zákona o vysílání. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku brání Nejvyššímu správnímu soudu i v tom, aby otázku uplynutí prekluzivní lhůty v daném konkrétním případě sám vyhodnotil. Závěr o uplynutí, či neuplynutí lhůty navíc bude muset být učiněn až poté, co budou jednotlivé okamžiky rozhodné pro běh prekluzivní lhůty postaveny najisto. Chronologický přehled podaný jedním z účastníků řízení není v tomto směru postačující (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, č. j. 8 Afs 162/2006 - 40). V otázce běhu prekluzivní lhůty dle ust. § 61 odst. 1 věty třetí zákona o vysílání lze městský soud odkázat na některé závěry učiněné v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 As 15/2009 - 64, a ze dne 5. 5. 2010, č. j. 7 As 23/2010 - 73.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2010, č. j. 8 A 45/2010 – 49, je opodstatněná, a proto napadené rozhodnutí podle ustanovení § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na městském soudu, aby se primárně zabýval otázkou, zda bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno se zachováním subjektivní prekluzivní lhůty dle ust. § 61 odst. 1 věty třetí zákona o vysílání, a v následném rozhodnutí své závěry řádně zdůvodnil a vypořádal se se všemi námitkami stěžovatelky uvedenými v žalobě i v jejím podání ze dne 12. 4. 2010, nebude-li to vzhledem k výsledku řízení nadbytečné.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti 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 2. června 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček

předseda senátu