

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance, v právní věci žalobce: **CET 21 spol. s r.o.**, se sídlem Kříženeckého náměstí 1078/5, Praha 5, proti žalovanému: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2009, čj. vav/4445/09, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2009, čj. 9 Ca 281/2009 - 29,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.
II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
III. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 6. 2009, čj. vav/4445/09, uložil žalobci podle § 60 odst. 1 písm. l) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o vysílání"), pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 49 odst. 4 zákona o vysílání. Zároveň uložil žalobci povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení. Porušení povinnosti se žalobce dopustil tím, že dne 14. 12. 2008 na programu Nova v pořadu „To nevymyslíš" nedodržel 20 minutový odstup mezi dvěma po sobě následujícími přerušeními reklamou.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítl, že se žalovaný nezabýval tím, jaký druh pořadu pořad „To nevymyslíš" představuje, přestože je tato otázka zásadní pro právní posouzení věci. Zákon o vysílání stanovuje odlišná pravidla pro zařazování reklam do pořadů v závislosti na jejich druhu. Pořad „To nevymyslíš" je seriálem, na který se vztahuje výjimka ze zákonem stanovené povinnosti. Žalovaný se nezabýval materiální stránkou deliktu a nezkoumal společenskou

nebezpečnost jednání žalobce. Výrok rozhodnutí byl nepřesný, neboť odkazoval na nesprávné zákonné ustanovení. Žalovaný se rovněž podle názoru žalobce nevypořádal s jeho vyjádřením, které mu bylo doručeno před rozhodnutím ve věci samé. Správní spis rovněž neobsahoval v rozhodnutí zmiňované upozornění na porušení zákona podle § 59 zákona o vysílání. Upozornění, na které odkazoval žalovaný, se týkalo pořadu, který byl odvysílán o tři roky dříve a navíc neobsahovalo lhůtu k nápravě. Žalovaný rovněž chybně posoudil naplnění kritérií pro stanovení výše pokuty.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uzavřel, že žalovaný se zabýval společenskou nebezpečností jednání i tím, jaký druh pořadu pořad „To nevymyslíš“ představuje. Výrok napadeného rozhodnutí městský soud nepovažoval za nepřesný. Jako důvodnou však posoudil námitku, že žalovaný se nevypořádal s námitkami žalobce uvedenými ve vyjádření k zahájení správního řízení. I když bylo žalovanému vyjádření doručeno až po uplynutí lhůty stanovené v oznámení o zahájení řízení a navíc jeden den před přijetím rozhodnutí ve věci samé, měl žalovaný vyjádření ke dni rozhodování k dispozici.

Městský soud žalovanému rovněž vytkl, že správní spis neobsahoval veškeré podklady rozhodnutí. Žalobce mohl až ze správního rozhodnutí seznat, k jakému upozornění na porušení právních povinností podle § 59 zákona o vysílání žalovaný přihlédl. Bylo mu proto upřeno právo vyjádřit se k existenci daného upozornění. Ani jedno z upozornění, jimiž byl proveden důkaz při jednání před soudem, navíc neobsahovalo lhůtu k nápravě. Stěžovatel rovněž porušil povinnost umožnit žalobci vyjádřit se ke shromážděným podkladům rozhodnutí ve fázi před vydáním rozhodnutí. Žalovaný pochybil i při hodnocení kritéria závažnosti věci jako jednoho z kritérií pro stanovení výše pokuty, neboť při jeho hodnocení vzal v úvahu pouze existenci předchozího upozornění, které je však podmínkou pro uložení sankce, nikoli skutečností ovlivňující závažnost deliktního jednání.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozhodnutí městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Namítl, že vyjádření žalobce mu bylo doručeno jeden den před zasedáním, kde bylo přijato rozhodnutí ve věci. Úřad stěžovatele tak nemohl předložit opožděně doručený materiál k ostatním podkladům rozhodnutí. Stěžovatel je kolektivní orgán a jeho členové musí mít možnost se s podklady rozhodnutí v předstihu seznámit. V době rozhodování musí být veškeré dokumenty zpracované a není možné, aby úřad stěžovatele následně při vypracování rozhodnutí zakomponoval do odůvodnění rozhodnutí další podklady. Žalobce nedodržel lhůtu k podání vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení.

Ve správním řízení bylo žalobci řádně doručeno upozornění ve smyslu § 59 zákona o vysílání. Žalobce se nemůže domáhat neplatnosti upozornění z důvodu jeho nezaložení do spisu, neboť se jedná o skutečnost známou oběma stranám z jejich činnosti. Jelikož správní spis nebyl po vyjádření žalobce doplněn o další dokumenty, nebylo nutné účastníka vyrozumět o podkladech rozhodnutí, neboť se mohl k podkladům vyjádřit.

Městský soud rovněž podle názoru stěžovatele neuvedl při hodnocení kritéria závažnosti věci, v čem konkrétně stěžovatel pochybil při hodnocení daného kritéria (tedy

jaké skutečnosti měl stěžovatel zahrnout do svého hodnocení). Hodnocení považoval za dostatečné a srozumitelné. Žalobce porušil povinnost, která mu vyplývá ze zákona o vysílání. Na porušení povinnosti byl již v minulosti upozorněn a byly tak splněny podmínky pro uložení sankce. Dílčí procesní pochybení ve vypracování rozhodnutí nebyla natolik závažná, aby odůvodňovala zrušení rozhodnutí.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že dne 5. 2. 2010 mu bylo doručeno upozornění na porušení § 49 odst. 4 zákona o vysílání, kterého se měl dopustit tím, že dne 14. 12. 2008 na programu Nova v pořadu „To nevymyslíš“ nedodržel dvacetiminutový odstup mezi dvěma po sobě následujícími přerušeními reklamou se lhůtou k nápravě ihned. Poukázal na změnu postupu stěžovatele s tím, že je nutné správní řízení zastavit.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel namítl, že při rozhodování ve věci nemohl přihlédnout k vyjádření žalobce, které mu bylo doručeno jeden den před rozhodnutím ve věci samé, navíc po uplynutí lhůty stanovené v oznámení o zahájení řízení. Této námitce nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 4. 2. 2009 vyzval žalobce k podání vyjádření, přičemž mu podle § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu (dále jen správní řád) stanovil k podání vyjádření lhůtu dvacet dnů od doručení výzvy. Výzva byla žalobci doručena dne 17. 3. 2009. Vyjádření žalobce ze dne 28. 5. 2009 bylo stěžovateli doručeno dne 1. 6. 2009, tedy po uplynutí lhůty stanovené stěžovatelem k vyjádření.

Nebylo sporu, že žalobce podal vyjádření k zahájení správního řízení až po marném uplynutí stanovené lhůty. Správní řád upravuje v § 36 odst. 1 větě za středníkem fakultativní možnost správního orgánu stanovit lhůtu, ve které mohou účastníci řízení činit návrhy. Správní řád ovšem v citovaném ustanovení neřeší důsledky spojené s nedodržením stanovené lhůty. Ustanovení § 39 odst. 2 sice umožňuje na žádost prodloužit lhůtu stanovenou správním orgánem, nicméně správní řád na tomto místě neobsahuje úpravu, podle které k později předloženým důkazům nemůže správní orgán přihlédnout, a že o takovém následku je třeba účastníka řízení poučit. Ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu představuje případ neúplné koncentrace, nikoli zakotvení koncentrační zásady v pravém slova smyslu. Tento právní názor vyplývá též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 4 Ads 114/2009 - 49, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že § 36 odst. 1 správního řádu pokládá za nepravou či neúplnou koncentraci oproti koncentraci plné, která nastává, pokud zákon zároveň stanoví, že k později vzneseným návrhům správní orgán nepřihlíží. Proto nemohlo být marné uplynutí lhůty stanovené podle § 36 odst. 1 správního řádu důvodem k tomu, aby se stěžovatel vyjádřením žalobce vůbec nezabýval.

Tímto důvodem nemohla být ani skutečnost, že vyjádření bylo stěžovateli doručeno *„pouhý jeden den před rozhodnutím ve věci samé“*. Je pochopitelný požadavek, aby

podklady pro zasedání Rady pro rozhlasové a televizní vysílání jako kolektivního orgánu byly jejím členům k dispozici v dostatečném časovém předstihu, aby se mohli se všemi podklady pro jednání (rozhodnutí) předem seznámit a na jednání se náležitě připravit. Nutnost připravit podklady pro jednání v dostatečném předstihu však nezbavuje správní orgán povinnosti vypořádat se v souladu s § 36 odst. 1 správního řádu se všemi podáními účastníků, která mu byla doručena před vydáním rozhodnutí. Kolegiátní povaha správního orgánu má totiž v zásadě vliv pouze na jeho „vnitřní" fungování. Nic však nemění na skutečnosti, že „navenek", tj. zejména ve vztahu k účastníkům řízení jde o jednotný správní orgán. Stejně jako v ostatních případech, je správní orgán povinen zohlednit při rozhodování o věci všechna vyjádření účastníků a ostatní podklady, které mu byly doručeny před vydáním rozhodnutí. Tomuto požadavku pak musí přizpůsobit i vnitřní procesy, prostřednictvím kterých přijímá rozhodnutí ve věci.

Bylo proto na stěžovateli, aby zvážil, zda vzhledem k doručenému vyjádření žalobce může věc projednat v původně předpokládaném termínu, a to zejména s ohledem na obsah vyjádření. Pokud měl zato, že není možné o věci rozhodnout, měl tuto věc projednat později tak, aby se mohli členové Rady s vyjádřením seznámit. Za okamžik vydání rozhodnutí se totiž i v případě stěžovatele jako kolektivního orgánu považuje v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu okamžik předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení. Není jím tedy moment, kdy bylo rozhodnutí vyhotoveno úřadem stěžovatele, ani okamžik, kdy kolegiátní orgán přijal usnesení, že žalobce spáchal delikt kladený mu za vinu. Zvláštní ustanovení o řízení před kolegiálním orgánem (§ 134 správního řádu) totiž neobsahují v tomto ohledu žádné zvláštní pravidlo, a proto je třeba vycházet z obecné procesní úpravy okamžiku vydání správního rozhodnutí (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, čj. 7 As 11/2010 - 134, č. 2122/2010 Sb. NSS).

Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu o zkrácení procesních práv žalobce, pokud součástí správního spisu nebylo upozornění na porušení zákona podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání. Institutem předchozího upozornění se zdejší soud již v minulosti zabýval. V rozsudku z 14. 5. 2008, č. j. 6 As 21/2007 – 109 konstatoval, že smyslem ustanovení § 59 zákona o vysílání je nepochybně zajistit, aby provozovatel nebyl trestán za deliktní jednání, jehož si nebyl vědom. Realizuje se jím preventivní funkce správního trestání. Zákonodárce dává prostor k dobrovolné nápravě závadného jednání provozovatele vysílání. Zákon nijak blíže nespecifikuje charakter „upozornění" a ani nestanoví, do jaké míry musí být toto upozornění konkretizováno. Je proto třeba vnímat „upozornění" v materiálním smyslu, tedy jako předání informace o tom, že provozovatel porušuje povinnosti stanovené zákonem a že mu hrozí sankce.

Dosavadní judikatura se v souvislosti s upozorněním podle § 59 zákona o vysílání věnuje především tomu, zda předchozí upozornění platně existuje, zda bylo provozovateli řádně sděleno, popř. zda je jednání, za které je sankce ukládána, obsahově podřaditelné pod vymezení porušení povinnosti obsažené v upozornění, které bylo v minulosti ve vztahu k provozovateli vysílání vydáno a lze tak považovat podmínku předchozího upozornění za splněnou (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, čj. 6 As 17/2009). Bylo třeba posoudit, zda skutečnost, že upozornění dle § 59 nebylo součástí správního spisu a poprvé o něm správní orgán hovoří až v odůvodnění žalobou napadeného

rozhodnutí, je vždy natolik závažnou vadou, že je třeba žalobou napadeného rozhodnutí vždy z tohoto důvodu zrušit. Spíše se jeví, že tomu tak není.

Např. ve věci projednávané Nejvyšším správním soudem pod. sp. zn. 8 As 33/2010 rovněž nebylo předmětné upozornění součástí správního spisu. V důsledku této skutečnosti bylo ústní jednání před soudem, které se ve věci konalo, odročeno za účelem předložení správních spisů, které měly takové upozornění obsahovat. Obdobná procesní situace nastala rovněž např. ve věci projednávané Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 4 As 60/2008; i tehdy nebylo upozornění součástí správního spisu a městský soud, obdobně jako v této věci, provedl teprve při ústním jednání důkaz jeho čtením. Ani v jednom z uvedených případů však nevedla tato okolnost ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pro podstatnou vadu řízení a ani Nejvyšší správní soud městskému soudu nevytkl, že tak nepostupoval.

Pro posouzení, zda je nezbytné již v oznámení o zahájení správního řízení (resp. v jeho průběhu) provozovatele vysílání seznámit s tím, že již byl na obdobné porušení zákona upozorněn, bude nepochybně podstatné, o porušení jaké právní povinnosti se v daném případě jedná. Jiná situace bude, pokud např. v souvislosti s pořady, které mohou vážně narušit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých [§ 32 odst. 1 písm.e) zákona o vysílání] vyvstane otázka, zda konkrétní vysílaný pořad lze či nelze do této kategorie zařadit. Pak nepochybně nabývá na významu, zda byl či nebyl provozovatel vyslání na tuto zákonnou povinnost upozorněn a rovněž bude podstatné, zda tvrzené upozornění natolik souvisí s obsahem vysílaného pořadu, že jej lze skutečně považovat za upozornění na porušení právních povinností v uvedené věci. Pak může být otázka existence předchozího upozornění předmětem rozdílných právních názorů provozovatele vysílání a správního orgánu a může vyvstat potřeba, aby bylo již ve správním řízení zřejmé, co správní orgán za předchozí upozornění považuje.

V projednávané věci se však žalobce dopustil správního deliktu, který spočívá v nedodržení povinného časového odstupu mezi dvěma přerušeními vysílání reklamou. Odstup mezi přerušeními vysílání reklamou je v § 49 odst. 4 stanoven objektivně, uvedením časového údaje. Nemůže být v této souvislosti proto sporu, jaké konkrétní jednání naplňuje formální znaky skutkové podstaty tohoto správního deliktu. Pro objektivně zjištěný skutkový stav je rozhodující především to, zda skutečně došlo k nepřípustnému zkrácení doby mezi dvěma přerušeními vysílání. Rovněž nebude pochyb, jaké upozornění musí uložení pokuty za správní delikt předcházet. Upozornění nepochybně musí obsahovat sdělení, že bylo zjištěno nedodržení požadovaného intervalu. Ani žalobce v podané žalobě nenamítl, že by v rozhodnutí zmíněné upozornění nebylo vydáno, s výjimkou obecného konstatování, že se až ze správního rozhodnutí dozvěděl, co stěžovatel za upozornění považuje. Neuvedl rovněž žádný konkrétní důvod, jak ono pozdní vyrozumění o upozornění zasáhlo do jeho práv. V žalobě rovněž nenamítal, že by upozornění nevyhovovalo z obsahového hlediska, ale vznesl námitky stran aktuálnosti upozornění (upozornění mu bylo doručeno před třemi roky) a rovněž námitky, pokud jde o stanovení lhůty k nápravě.

Městský soud na desáté a jedenácté straně rozsudku zaujal názor, že existence předchozího upozornění měla být v řízení před správním orgánem předmětem

dokazování, měla být doložena příslušnými doklady a pokud se tak nestalo, šlo o vadu řízení, která sama o sobě odůvodňovala zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Lze však přisvědčit stěžovateli, že žalobce o rozhodnutí obsahující opatření k nápravě věděl, jak plyne i z podané žaloby, neboť mu bylo v minulosti doručeno.

Nejvyšší správní soud je proto názoru, že v této věci bylo možné vytčený nedostatek překlenout doplněním dokazování při soudním jednání v souladu s § 77 s. ř. s. přečtením rozhodnutí, které stěžovatel považoval za upozornění na porušení povinnosti. To se ostatně při nařízeném ústním jednání stalo. Skutečnost, že stěžovatel nezmínil uvedené upozornění v oznámení o zahájení správního řízení, proto v této věci nepředstavuje natolik zásadní procesní pochybení, pro které by musel městský soud žalobou napadené rozhodnutí bez dalšího zrušit.

Námitka týkající se upozornění na porušení právní povinnosti úzce souvisí s povinností stěžovatele vyzvat žalobce k seznámení se s podklady rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci. Právě ve správním spise chybějící předchozí upozornění na porušení právních povinností vedlo (patrně) městský soud k závěru, že správní orgán měl žalobce před vydáním rozhodnutí v tomto ohledu vyrozumět a umožnit mu realizovat jeho procesní práva. Protože však byl výchozí předpoklad této úvahy vyhodnocen jinak, muselo se takové posouzení nutně projevit i v úvaze o důvodnosti této námitky.

Nebylo sporu, že poté, kdy bylo žalobci oznámeno zahájení správního řízení a žalobce se ve věci vyjádřil, nebyl již správní spis před vydáním správního rozhodnutí doplňován a navíc zaměstnanec žalobce do spisu dne 25. 3. 2009 nahlížel. Nejvyšší správní soud se výkladem § 36 odst. 3 správního řádu (resp. § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení) opakovaně zabýval (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, čj. 2 As 54/2008 - 80, a ze dne 22. 1. 2009, čj. 6 As 16/2008 - 90). Uzavřel, že nezákonnost rozhodnutí může způsobit toliko situace, kdy účastník má možnost seznámit se s podklady rozhodnutí až ze samotného rozhodnutí. To vše za situace, kdy se ve správním spise nalézaly podklady, o nichž účastník řízení neměl povědomí a nemohl se k nim vyjádřit. Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil. V posuzovaném případě byl žalobce v oznámení o zahájení správního řízení upozorněn na svoje právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí i na možnost nahlédnout do správního spisu a této možnosti využil. Následně stěžovatel již spis nedoplňoval. Postup stěžovatele se proto v této věci nepříčil smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalobce byl seznámen se všemi podklady pro rozhodnutí.

Konečně stěžovatel namítl, že městský soud pochybil při hodnocení kritéria závažnosti věci. K tomuto hledisku v rozhodnutí uvedl, že na porušení povinnosti stanovené v § 49 odst. 4 zákona o vysílání byl žalobce opakovaně upozorněn. Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že zákonná kritéria pro ukládání pokuty a určení jejich výše se mohou při hodnocení konkrétní věci překrývat. Při hodnocení kritéria závažnosti věci podle § 61 odst. 3 zákona o vysílání nelze vyloučit, že budou zohledněny i skutečnosti, které by byly podřaditelné např. pod hledisko „rozsah, typ a dosah závadného vysílání“. Městský soud považoval zdůvodnění závažnosti věci za nedostatečné, neboť stěžovatel zmínil pouze předchozí upozornění na porušení zákona a rozhodnutí shledal v tomto

ohledu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Stěžovatel nemůže soudu vytýkat, že neuvedl vlastní důvody, které hledisko závažnosti věci dle jeho mínění naplňují. Takovým postupem by totiž nepřípustně nahrazoval rozhodovací činnost správního orgánu.

Závažnost věci může být obecně ovlivněna tím, k jakému konkrétní porušení právních povinností skutečně došlo. To, že k porušení povinnosti došlo v poledním čase, kdy je nižší sledovanost a že míra zkrácení časového intervalu nebyla v této věci zásadní, stěžovatel správně zohlednil v hledisku rozsahu, typu a dosahu závadného jednání. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí však chybí v souvislosti s hledisky pro ukládání pokuty zobecňující úvaha, jak případně může porušení povinnosti dodržovat předepsané časové intervaly mezi přerušeními vysílání reklamou negativně působit na diváka resp. ovlivnit vysílaný program, např. ve srovnání s jinými porušeními povinností upravenými zákonem o vysílání. Skrze tyto úvahy mohl stěžovatel zákonné hledisko závažnosti věci podrobněji a přesvědčivěji odůvodnit.

Lze proto uzavřít, že městský soud správně zrušil napadené rozhodnutí a výrok jeho rozsudku stojí na důvodech, které v řízení před Nejvyšším správním soudem v podstatné míře obstály. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť žalobce výslovně sdělil, že úhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepožaduje.

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

V Brně dne 23. března 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu