

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobkyně: **CET 21 spol. s r. o.**, se sídlem Kříženeckého nám. 1078/5, Praha 5, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. 2006/880/dzu/CET, č.j. hol/5468/09, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2010, č. j. 10 Ca 342/2009 – 66,

takto:

I. V řízení se pokračuje.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2010, č. j. 10 Ca 342/2009 - 66, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 13. 5. 2010, č. j. 10 Ca 342/2009 – 66 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. 2006/880/dzu/CET, č.j. hol/5468/09 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

V posuzované věci bylo již dříve žalovanou vydáno rozhodnutí ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. 2006/879/dzu/CET, č. j. DZU/1977/07 a z téhož dne rozhodnutí sp. zn. 2006/880/dzu/CET (dále jen „prvotní rozhodnutí“), jimiž byla uložena stěžovatelce pokuta ve výši 50.000 Kč za odvysílání souvisejících reportáží „Chyba v silničním zákoně“ (12. 8. 2006) a „Řidiči tramvají jezdí často na červenou“ (13. 8. 2006), a to v rámci pořadu Televizní noviny na programu Nova. Tato rozhodnutí byla zrušena k žalobě stěžovatelky

rozsudky městského soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 7 Ca 106/2007 – 43 (dále jen „prvotní rozsudek“) a ze dne 30. 9. 2008, č. j. 7 Ca 105/2007 – 44. Městský soud v nich shledal, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť ve výroku napadených rozhodnutí žalované nebyl uveden popis skutku. Kasační stížnosti žalované proti těmto rozsudkům městského soudu byly zamítnuty Nejvyšším správním soudem ve spojeném řízení rozsudkem ze dne 12. 8. 2009, č. j. 4 As 9/2009 – 65 a právní názor městského soudu tak byl potvrzen.

Napadeným rozhodnutím žalovaná poté, co ve věci opětovně rozhodla, vázána právním názorem obsaženým v citovaných rozsudcích, shledala, že se stěžovatelka dopustila porušení povinnosti provozovatele vysílání stanovené v § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 231/2001“), poskytovat objektivní a vyvážené informace, neboť odvysílala dne 13. 8. 2006 od 19:30 hodin na programu Nova, v pořadu Televizní noviny reportáž „Řidiči tramvají jezdí často na červenou“, která vycházela pouze z jednostranné kritiky řidičů tramvají, přičemž divákovi nebyla předmětná problematika dostatečně objasněna a divák si tak nemohl svobodně vytvořit názor. Za spáchání tohoto správního deliktu uložila stěžovatelce pokutu ve výši 50.000 Kč a uložila jí náhradu nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla nejprve slovní popis pořadu (reportáže), podle něhož nejprve moderátorka pořadu Televizní noviny příspěvek uvádí slovy: *„Řidiči tramvají jezdí v Praze často na červenou. Důkazem toho byla už naše včerejší reportáž, ve které jste viděli záběry pořízené na náměstí I. P. Pavlova v Praze. Během tří hodin tam projelo na červenou 17 tramvají. Podle nového silničního zákona se ale řidičů tramvají netýká bodový systém. Jediné, co jim hrozí, je peněžitá pokuta. Ministerstvo dopravy ale změnu zákona zatím nechystá.“* Dále následuje obrazová část odehrávající se na křižovatce I. P. Pavlova v Praze, kde jsou vidět projíždějící tramvaje na návěstidlo Stůj a zaznívá komentář reportérky. K tématu se v reportáži dále vyjadřují dva řidiči autobusů, dopravní expert S. H., zástupce Magistrátu hlavního města Prahy JUDr. M., tehdejší ministr dopravy JUDr Šimonovský, poslanci Stanislav Křeček a Ivan Langer. Reportáž končí konstatováním reportérky, že pokud se prokáže, že řidiči tramvají silniční zákon zneužívají, mohl by být zpřísněn nejdříve za rok.

Vlastní odůvodnění výroku napadeného rozhodnutí je obsaženo v pasáži o závěrech žalované, kde jsou uvedeny tyto úvahy, k nimž podle svého tvrzení žalovaná dospěla „po shlédnutí záznamu předmětného pořadu“. Předně žalovaná dospěla k závěru, že není třeba definovat právní pojem „objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné utváření názorů“, neboť se jedná o pojem obecně známý a srozumitelný. Dále žalovaná při svém rozhodování zvažovala jak obsah vyjádření stěžovatelky, tak i prvotní rozsudek městského soudu. Neobjektivnost a nevyváženost poskytnutých informací žalovaná shledala na základě zjednodušeného zpracování faktů a vyvození zavádějícího závěru, že řidiči tramvají jezdí často na červenou, přičemž faktor brzdné dráhy v návaznosti na rychlost tramvaje ani problematika signalizačních zařízení pro tramvaje nebyly v této reportáži vůbec objasněny. Dále byla daná problematika prezentována jednostranně, jelikož reportáž postrádá vyjádření kritizovaných řidičů tramvají a nedává jim tak prostor, aby se k těmto obviněním vyjádřili. K námitkám stěžovatelky stran návaznosti předmětné reportáže na předchozí reportáž „Chyba v silničním zákoně“ žalovaná uvedla, že divák, který reportáž z předcházejícího dne nesledoval, informace o problematice signalizačních

zařízení jakož ani o specifičnosti brzdné dráhy tramvají v rámci předmětné reportáže již neobdržel. Tím pádem si mohl učinit svůj názor pouze z informací obdržených z reportáže ze dne 13. 8. 2006, a ty nebyly úplné.

Při rozhodování o výši pokuty se žalovaná řídila zákonnými kritérii uvedenými § 61 odst. 2 a 3 zákona č. 231/2001 Sb. K jednotlivým kritériím žalovaná uvedla, že program Nova je plnoformátovým programem obsahujícím pořady různého zaměření a témat, a je tedy snahou provozovatele přilákat k obrazovkám maximální počet diváků (povaha vysílaného programu). Stěžovatelka provozuje vysílání programu Nova, který je nejúspěšnějším televizním komerčním programem. Stěžovatelka provozuje celoplošné vysílání s vysokým podílem sledovanosti na mediálním trhu, a to na nejvyšších příčkách (postavení provozovatele). Stěžovatelka odvysílala reportáž v rámci hlavní zpravodajské relace, a to v tzv. prime time, a reportáž se vyjadřovala ke společensky závažnému tématu (rozsah, typ a dosah závadného vysílání). Obsah reportáže, výběr informací i celková formulace příspěvku, jakož i jeho zařazení do vysílání je věcí provozovatele a byl tedy koncipován takto úmyslně (závažnost věci a míra zavinění). Ke kritériu finančního prospěchu žalovaná pouze uvedla, že ho nelze prokázat dostupnými důkazními prostředky a nebylo tak ve věci relevantní. Kromě toho žalovaná uvedla, že stěžovatelka porušila povinnost stanovenou v § 31 odst. 2 opětovně, byla na její porušení upozorněna (sp. zn. 2006/ 258/jfu/CET ze dne 26. 6. 2006).

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) **napadeným rozsudkem** žalobu zamítl. V odůvodnění se postupně vyrovnal se všemi žalobními námitkami stěžovatelky. V prvé řadě se vyjádřil k námitce nesprávného obsazení soudu. Městský soud poukázal v tomto ohledu na skutečnost, že samotný způsob přidělování věcí konkrétnímu senátu je dán algoritmem přidělování věcí nastaveným v počítačovém programu, do něhož jsou jednotlivé nově napadené žaloby zapisovány. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka k případnému zpochybnění přidělení věci senátu 10 Ca neuvedla žádné konkrétní okolnosti, z nichž by bylo možno dovodit důvodně závěr, že danou věc měl projednávat jiný senát městského soudu, neposoudil tuto námitku stěžovatelky jako důvodnou.

K námitce prekluze lhůty pro uložení sankce, kterou posléze vzala stěžovatelka výslovně zpět, městský soud uvedl, že se jí musel zabývat z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že k uplynutí lhůty pro včasné uložení sankce nedošlo, neboť od odvysílání předmětné reportáže dne 13. 8. 2006 do doručení napadeného rozhodnutí dne 12. 8. 2009 byla lhůta k vydání rozhodnutí několikrát přerušena od 6. 4. 2007 do 4. 11. 2008, a dále od 14. 11. 2008 v důsledku vedení řízení o kasační stížnosti proti prvotnímu rozsudku městského soudu.

K námitce rozporu napadeného rozhodnutí se správním spisem městský soud po provedení důkazu shlédnutím zvukově-obrazového záznamu a po seznámení se s písemnými podklady ve správním spisu dospěl k závěru, že reportáže jsou co do časového rozsahu výrazně omezeny, což klade vysoké nároky na jejich zpracování ve vztahu k určitému konkrétnímu tématu. Využití tzv. zkratky je přirozené, ale takovou formu sdělení lze použít jen v případě, že to nebude znamenat vybočení z objektivity obsahu vysílání. Městský soud uvedl, že tématem reportáže byl jednak dopad právní úpravy tzv. bodového systému na jednotlivé kategorie řidičů (řidiči tramvají a motorových vozidel), a dále skutečnost, že řidiči tramvají jezdí v podstatné míře často na červenou. Městský soud

vyslovil názor, že žalovaná dospěla ke správnému závěru, pokud spatřovala porušení zákona v tom, že reportáž vycházela z jednostranné kritiky řidičů tramvají a divákovi nebyla předmětná problematika dostatečně objasněna. Šlo o to, zda a jak podle zákona může průjezd tramvaje křižovatkou probíhat a kdy ještě tramvaj může projet křižovatkou, aniž by případně byl porušen zákon. V reportáži totiž nebyly zmíněny skutečnosti, které jsou z pohledu běžného diváka pro posouzení dané věci významné. Z toho plyne, že závěr žalované o jednostrannosti reportáže, která poskytuje zavádějící údaje bez možnosti jejich případné korekce i samotným divákem ve smyslu výše uvedených skutečností, které ale v reportáži nezazněly.

Městský soud ohledně procesních námitek dospěl k závěru, že absence protokolu o ohledání (provedení zvukově-obrazového záznamu) není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, protože obsah odvysílané reportáže není mezi účastníky sporný a ani nebyl v průběhu řízení nikdy zpochybněn, navíc byl pořad již opakovaně soudně přezkoumáván. Za této situace proto nebylo podle městského soudu třeba provádět protokolárně důkaz samotným záznamem. Opačným případem by podle městského soudu byla situace, když by z tohoto důkazu a jeho posouzení vycházelo samotné správní uvážení a rozhodnutí ve věci. Protože tomu tak však v této věci nebylo, nemůže být námitka stěžovatelky důvodná, neboť samotnou absencí protokolu nemohlo v daném případě dojít ke zkrácení na právech stěžovatelky a nemůže být důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Pokud stěžovatelka namítala, že žalovaná neprovedla ani důkaz záznamem, ani přepisem předchozí reportáže „Chyby v silničním zákoně“ odvysílané 12. 8. 2006, městský soud jí nedal za pravdu s odůvodněním, že obsah této reportáže nebyl předmětem posuzování Rady v tomto řízení. Městský soud tak neshledal ani tuto námitku stěžovatelky důvodnou.

K dalším námitkám městský soud uvedl, že v novém rozhodnutí žalovaná napravila původní nedostatky svého prvotního rozhodnutí zrušeného prvotním rozsudkem městského soudu, tzn. absenci popisu skutku ve výroku rozhodnutí žalované. Dále městský soud zkonstatoval, že výrok napadeného rozhodnutí odkazující na povinnost uvedenou v § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. je dostatečně určitý a srozumitelný, jakož i nezaměnitelný ve vztahu k vymezení skutku i ve vztahu k jeho právní kvalifikaci. Stejně tak městský soud shledal, že z napadeného rozhodnutí bylo jednoznačně patrno, jakým jednáním se žalobce dopustil porušení povinnosti a napadené rozhodnutí tak z hlediska skutkového není zaměnitelné s rozhodnutím žalované vydaným téhož dne pod sp. zn. 2006/879/dzu/CET, neboť jde o dvě zcela rozdílné reportáže.

Městský soud nepřisvědčil ani námitce nesprávné kvalifikace skutku žalovanou a uvedl, že povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů (§ 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb.) je poněkud odlišnou skutkovou podstatou než zajištění souladu se zásadami objektivity a vyváženosti ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech (§ 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb.). Podle jeho názoru z ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. nelze dovodit, že se tato povinnost nevztahovala na zpravodajské pořady vůbec.

V závěru městský soud vypořádal rovněž námitky týkající se výše uložené pokuty a odůvodnění zákonných kritérií pro její uložení. S námitkami stěžovatelky se neztotožnil, přičemž poukázal na skutečnost, že stěžovatelka je po řadu let stabilním subjektem na

televizním trhu. Vyhodnocení výše uložené pokuty provedené žalovanou nebylo zatíženo vadnými či chybějícími úvahami, aby zde byl důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Městský soud rovněž nepřehlédl některé zjevné nesprávnosti, které žalovaná ve svých rozhodnutích občas ponechává (např. nesprávná výše pokuty), ale tyto neshledal důvodem pro zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost či nesrozumitelnost. Městský soud se rovněž neopomněl vyjádřit k výkladu pojmu „opětovně" ve smyslu § 2 odst. 1 písm. x) zákona č. 231/2001 Sb., a to v tom smyslu, že se nejedná o termín „opakované porušení povinnosti" ve smyslu tohoto ustanovení, neboť ten se vztahuje k licenčním podmínkám a jejich dodržování a nelze ho aplikovat na případ porušení jiných povinností uvedených v zákoně.

K návrhu stěžovatelky na moderaci uložené pokuty městský soud uvedl, že tato námitka nebyla podrobněji odůvodněna. Přesto přezkoumal výši uložené pokuty a dospěl k závěru, že uložená pokuta není pokutou zjevně nepřiměřenou a odpovídá porušení zákona, jeho charakteru a závažnosti dané reportáže. Pokuta přitom byla uložena při samotné dolní hranici zákonné sazby. Dále městský soud uvedl, že uložená pokuta je srovnatelná s dalšími pokutami udělenými jiným provozovatelům televizního vysílání. Z těchto důvodů městský soud návrhu na moderaci uložené pokuty rovněž nevyhověl.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka **kasační stížnost** z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.") a k nim uvedla následující námitky: V prvé řadě brojila proti nesprávnému obsazení soudu a tvrdila, že nebylo možné seznat, zda jí nebylo upřeno právo na zákonného soudce podle čl. 38 Listiny [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Stěžovatelka se snažila po celou dobu soudního řízení domoci se podkladů, z nichž by mohla zjistit ve spojení s publikovaným rozvrhem práce, zda její věc soudí zákonný soudce. Je nepochybné, že z veřejně přístupných zdrojů lze seznat pouze to, jaký byl rozvrh práce městského soudu pro rok 2009, nikoliv však již to, zda v daném případě bylo podle uvedených pravidel postupováno a nelze tudíž ani seznat, zda věc byla odňata zákonnému soudci či nikoliv. Městský soud nebyl schopen předložit stěžovatelce žádné podklady prokazující důvod, proč jsou žaloby stěžovatele proti žalovanému přidělovány právě senátu 10 Ca k rozhodování.

Ve druhé námitce stěžovatelka tvrdila, že žalovaná neprovedla potřebné důkazy a její závěry z provedených důkazů logicky neplynou, takže zjištěný skutkový stav je v rozporu se správním spisem [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Stěžovatelka se zejména neztotožnila s tvrzením žalované, které vzal za své i městský soud, že reportáž vycházela pouze z jednostranné kritiky řidičů tramvají a divákovi nebyla předmětná problematika dostatečně objasněna, pročež si nemohl vytvořit svobodně vlastní názor. Naopak vyjádřila přesvědčení, že není nic neobjektivního a nevyváženého na tom, když se v reportáži konstatuje skutečný stav věci, tj. jaký je obsah zákonné normy, a v obraze se prezentují záběry, v nichž je ukázáno, že řidiči tramvají nedodržují ani signalizaci, kterou mají dodržovat. Konkrétní křižovatka byla v reportáži pojmenována. Stěžovatelce tedy není zřejmé, v čem by měla být takováto informace neobjektivní a nevyvážená. Pokud žalovaná spatřovala nedostatky v objektivitě a vyváženosti v tom, že v reportáži nebyl objasněn faktor brzdné dráhy v návaznosti na rychlost tramvaje ani problematika signalizačních zařízení, pak stěžovatelka namítá, že tyto záležitosti nebyly stěžejním bodem reportáže, protože podle stěžovatelky se reportáž věnovala pouze v obecné rovině bodovému postihu,

pro který jsou důležité různé kategorie dopravních prostředků. Další námitkou vážící se k tomuto kasačnímu důvodu je námitka, že žalovaná měla provést důkaz záznamem reportáže ze dne 12. 8. 2006, neboť správní spis neobsahuje protokol o ohledání (důkaz záznamem reportáže). Stěžovatelka konkrétně uvedla, že se městský soud s námitkou absence protokolu o ohledání ve spisu vypořádal v rozporu s obsahem spisu. Zatímco stěžovatelka namítala, že zjištění uvedená ve správním rozhodnutí neodpovídají obsahu reportáže, z obsahu napadeného rozhodnutí je patrno jen to, že je opsán slovní popis pořadu z analýzy, kterou nevypracoval člen Rady a která nezahrnuje obrazovou složku reportáže, která je právě podstatná pro její posouzení. Podle stěžovatelky promítnutí záznamu posuzovaného pořadu lze považovat za specifický případ tzv. ohledání, přičemž podle § 18 odst. 1 s. ř. se o ústním jednání a o ústním podání, výslechu svědka, znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, sepisuje protokol. V této souvislosti odkázala i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 As 59/2008 - 80. Podle stěžovatelky nezbytnost vyhotovit protokol o provádění takového důkazního prostředku plyne i z toho, aby bylo skutečně zřejmé, že správní orgán pořad shlédl. Z obsahu správního spisu je však zřejmé pouze to, že se záznamem pořadu se seznámil externista Úřadu Rady, který vypracoval analýzu reportáže, ale v žádném případě není zřejmé, že by tak učinili členové žalované Rady. Ve spise tak není založen doklad, podle kterého by se členové Rady seznámili se záznamem pořadu, a proto žalovaná nerozhodovala na základě spolehlivě zjištěného stavu věci a zatížila tak napadené rozhodnutí vadou podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Třetí námitka stěžovatelky směřuje do samotné kvalifikace skutku žalovanou a městským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Žalovaná i městský soud hodnotily skutek podle ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. a shledaly jeho porušení. Stěžovatelka se naproti tomu domnívá, že rozhodující je ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., podle něhož má právo vysílat programy svobodně a nezávisle a vyplývá z něho i právo na kritiku. Podle názoru stěžovatelky je rozhodující povaha předmětného pořadu, přičemž podle ní se jednalo o zpravodajský pořad, což dokládá i odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pak ovšem mělo být její jednání posuzováno podle ustanovení § 31 odst. 3, nikoliv § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., a skutková podstata správního deliktu nemohla být v posuzovaném případě naplněna a napadené rozhodnutí je tak nezákonné. Pokud se v reportáži vyskytnou nepřesnosti či neúplné informace, je nezbytné posoudit, zda jsou tyto nedostatky schopny ovlivnit objektivitu a vyváženost pořadu a v jaké míře. To nebylo v posuzované věci splněno, neboť ve správním řízení ani před soudem nebyl proveden důkaz zvukově-obrazovým záznamem pořadu – reportáže „Chyba v silničním zákoně“, která byla odvysílána předešlého dne a předmětná reportáž „Řidiči tramvají jezdí na červenou“ na ni obsahově navazovala.

V poslední námitce stěžovatelka brojila proti přezkoumatelnosti a správnosti hodnocení jednotlivých kritérií pro uložení sankce, která jsou obsažena v ustanovení § 61 odst. 2 a 3 zákona č. 231/2001 Sb. Především stěžovatelka nesouhlasí s hodnocením kritéria „povaha vysílaného programu“, k němuž městský soud uvedl, že stěžovatelka je coby provozovatel televizního vysílání na televizním trhu řadu let stabilním subjektem, o němž je dostatečně známo, jaká je povaha vysílaného pořadu či jaké je jeho postavení na mediálním trhu. Dále stěžovatelka považuje za nepřezkoumatelné posouzení kritéria „postavení provozovatele na mediálním trhu“ a kritéria „rozsahu, dosahu a typu závadného

vysílání“ a kritéria „závažnosti věci“ a míry zavinění. Stěžovatelka dále brojila proti tomu, že žalovaná v odůvodnění výše pokuty uvedla, že povinnost stěžovatelka porušila „opětovně“. Stěžovatelka považuje termín „opětovně“ za synonymum slova „opakovaně“, které je legálně definováno v ustanovení § 2 odst. 1 písm. x) zákona č. 231/2001 Sb. jako porušení povinnosti, za něž byla více než jednou uložena pokuta ve dvou po sobě následujících letech. Pro takový závěr však není ve spisové dokumentaci žádný podklad. Stěžovatelka zásadně nesouhlasí s názorem městského soudu, který k tomuto problému uvedl, že takový význam termínu „opakovaně“ se váže pouze k licenčním podmínkám a jejich dodržování, a proto ho nelze aplikovat v podmínkách předmětné věci.

Ve svém **vyjádření** ke kasační stížnosti žalovaná uvedla, že považuje všechny námitky stěžovatelky za nedůvodné a navrhla zamítnutí napadeného rozsudku. K jednotlivým námitkám konkrétně uvedla, že nijak nepopírá právo stěžovatelky na zákonného soudce, avšak považuje podezření stěžovatelky ze záměrného přidělování žalob jednomu konkrétnímu senátu městského soudu za neopodstatněné, neboť stěžovatelka nepředložila žádné důkazy o tvrzeném odnětí práva na zákonného soudce. Ohledně dalších stížnostních námitek žalovaná více méně odkázala na odůvodnění svého napadeného rozhodnutí a na napadený rozsudek, s nímž se naprosto ztotožnila.

Ze správního spisu žalované vyplývají pro posouzení věci tyto skutečnosti:

Ve správním spisu je založen materiál analytického odboru ze dne 12. 9. 2006 na zasedání Rady ve dnech 26. – 27. 9. 2006, v němž je obsažena analýza reportáží na téma „Tramvaje jezdí na červenou“ odvysílaných stěžovatelkou ve dnech 12. – 13. 8. 2006.

Po zrušení prvotního rozhodnutí žalované je ve správním spisu založeno pouze písemné vyhotovení nového (nyní napadeného) rozhodnutí. Žádný jiný úkon žalovaná v řízení podle obsahu spisu neprovedla.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že před rozšířeným senátem probíhalo řízení ve věci vedené pod sp. zn. 7 As 57/2010, kde byly řešeny právní otázky rozhodné i pro řešení posuzované věci, přerušil Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 4. 8. 2011, č. j. 3 As 7/2011 – 113 řízení o předmětné kasační stížnosti až do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu v označené věci. Nyní, poté co rozšířený senát sporné otázky usnesením ze dne 3. 4. 2012, č. j. 7 As 57/2010 - 124 rozhodl, Nejvyšší správní soud v přerušeném řízení pokračuje.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná.**

V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nesprávnému obsazení městského soudu spočívající v tvrzení stěžovatelky, že nebylo možné seznat, zda jí nebylo upřeno právo na zákonného soudce. Tato vada by způsobovala zmatečnost řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Městský soud se touto námitkou

stěžovatelky zabýval dostatečně přezkoumatelně již v napadeném rozsudku, neboť námitka byla ze strany stěžovatelky vznesena při jednání, a v napadeném rozsudku k tomu uvedl, že samotný způsob přidělování věcí konkrétnímu senátu je dán algoritmem přidělování věcí nastaveným v počítačovém programu, do něhož jsou jednotlivé nově napadené žaloby zapisovány. V rozvrhu práce Městského soudu v Praze, správního úseku pro rok 2009, kdy byla podána žaloba proti napadenému rozhodnutí, bylo v bodě 2. obecné části uvedeno, že „*Věci příslušející senátům se přidělují automaticky počítačovým systémem postupně po jedné oddělením 5 až 11 Ca s tím, že: c) oddělení 10 Ca se dorovnávají napadlé věci do výše 110 % celkového nápadu (120 % od 1. 4. 2009).*“ Nejvyšší správní soud se výkladem této části rozvrhu práce Městského soudu v Praze, v němž bylo odkazováno na počítačový systém či algoritmus, podle něhož jsou věci reálně přidělovány jednotlivým oddělením, zabýval již dříve ve svém rozsudku ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 As 16/2010 – 69, přístupný na www.nssoud.cz. V tomto rozsudku dospěl k názoru, že „*výsledné přidělení věci není vždy závislé pouze na kritériu pořadí jednotlivých soudních oddělení, byť je výchozím kritériem pro stanovení konkrétního soudního oddělení pro vyřízení dané věci. Obdobně pak ani z užitého termínu „postupně“ nelze vycházet z toho, že by tento výraz ve formalizované podobě měl být ekvivalentní zápisu y=x+1, kde y je příslušné soudní oddělení, do něhož má napadnout věc, a x je soudní oddělení, do níž napadla v témže rejstříku (správní agendě) věc předcházející svým okamžikem nápadu. V souladu s konceptem automatického počítačového systému lze mít totiž za to, že výraz postupně je nutno v kontextu uvedeného vykládat jako normativ, podle něhož se musí oddělení* ***při zachování všech ostatních pravidel rozvrhu práce střídat*** *(resp. rotovat), a to v každé ze správních agend A, Ad a Af zvlášť. Podstatu zachování garance zákonného soudce tedy nelze spatřovat zjednodušeně v prostém dodržení kritéria pořadí soudních oddělení dle časové známky nápadu věci na soud, nýbrž komplexním zajištění naprosto neutrálního a objektivního mechanismu určení soudního oddělení a konkrétního soudce, k němuž slouží veškerá kritéria uvedená v rozvrhu práce*“. Nejvyšší správní soud tedy nepovažuje takový systém přidělování věcí za rozporný s veřejným subjektivním právem na spravedlivý proces, potažmo s principem zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny). Vzhledem k tomu, že stěžovatelka svou námitku ani nepodložila žádným dalším konkrétnějším tvrzením či důkazem o tom, že by její žaloby byly záměrně přidělovány pouze a jedině senátu 10 Ca, neshledal Nejvyšší správní soud tuto námitku důvodnou. Městský soud nerozhodoval o žalobě stěžovatelky v nesprávném složení a řízení o ní nebylo stiženo zmatečností.

Druhou kasační námitku stěžovatelka směřovala proti procesnímu postupu žalované ve správním řízení o uložení pokuty za spáchání deliktu, zejména proti způsobu zjištění skutkového stavu a proti provedení důkazu zvukově-obrazovým záznamem předmětné reportáže [§ 103 odst. 1 písm. b) s.ř. s.]. V rámci tohoto kasačního důvodu hraje klíčovou roli stěžovatelčina námitka, že městský soud se s námitkou absence protokolu o ohledání ve spisu vypořádal v rozporu s obsahem spisu, neboť stěžovatelka již v žalobě namítala, že zjištění uvedená ve správním rozhodnutí neodpovídají obsahu reportáže a z obsahu napadeného rozhodnutí je patrno jen to, že je opsán slovní popis pořadu z analýzy, kterou nevypracoval člen Rady a která nezahrnuje obrazovou složku reportáže, která je právě podstatná pro její posouzení.

Právní úprava dokazování ve správním řízení obsažená ve správním řádu uvádí následující. Podle ustanovení § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů platí, že *o ústním jednání (§ 49) a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní*

jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol. Kromě protokolu lze též pořídit obrazový nebo zvukový záznam. Podle ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu dále platí, že *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.* Podle ustanovení § 54 odst. 1 správního řádu platí, že *vlastník nebo uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe, je povinen předložit ji správnímu orgánu nebo strpět ohledání věci na místě. Správní orgán o tom vydá usnesení, jež se oznamuje pouze osobě uvedené ve větě první. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, postupuje se podle § 138.*

Problém provádění důkazu zvukově-obrazovým záznamem pořadu byl v kontextu přezkumu zákonnosti rozhodování žalované řešen Nejvyšším správním soudem již dřívější judikaturou, nicméně rozdílně. Otázkou bylo, zda je třeba provádět zvukově-obrazovým záznamem pořadu klasické dokazování, anebo zda se jedná o podklad řízení, s nímž je žalovaná obeznámena již ze své úřední činnosti [viz k tomu § 5 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb.]. V obdobné věci byla tato právní otázka předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. j. 7 As 57/2010 - 126 (přístupné na www.nssoud.cz) dospěl k závěru, že *Rada pro rozhlasové a televizní vysílání provádí jednotlivé důkazy při ústním jednání. Provádí-li dokazování ohledáním výjimečně mimo ústní jednání promítnutím audiovizuálního záznamu, musí být o provedení tohoto důkazu vyhotoven protokol podle § 18 správního řádu.* Přiklonil se tedy k názoru, že promítnutí audiovizuálního záznamu je specifickým případem ohledání ve smyslu § 54 správního řádu, a je tak třeba s ním zacházet za stejných procesních podmínek, jakoby se jednalo o „věc" – tedy standardní předmět ohledání.

Nejvyšší správní soud je tímto právním názorem vázán i v obdobných věcech, a proto z něho vyšel i při posouzení předmětné věci. Mezi stranami není sporu o tom, že žalovaná ve správním řízení vycházela pouze z analýzy předmětné reportáže, kterou vytvořil analytický odbor Úřadu žalované a v níž je obsažen textový přepis obsahu reportáže. Jinak ze správního spisu není patrno, zda žalovaná při svém zasedání znovu shlédl záznam předmětné reportáže, a spis neobsahuje žádný protokol ani úřední záznam, na základě něhož by bylo možno dovodit, že bylo se zvukově-obrazovým záznamem předmětné reportáže dále nakládáno. Žalovaná se pouze v odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně odvolává na to, že při svém zasedání, na němž přijala napadené rozhodnutí, předmětný záznam reportáže shlédla. Pokud městský soud při posouzení této námitky dospěl k závěru, že obsah reportáže nebyl *„mezi účastníky sporný a ani nebyl v průběhu řízení nikdy zpochybněn, navíc byl pořad již opakovaně soudně přezkoumáván* a *že samotnou absencí protokolu nemohlo v daném případě dojít ke zkrácení na právech stěžovatelky a nemůže být důvodem pro zrušení správního rozhodnutí*", pak s tím Nejvyšší správní soud nemůže s ohledem na citovanou judikaturu souhlasit. Pokud se zvukově-obrazovým záznamem předmětné reportáže nebylo ve správním řízení nakládáno jako s předmětem ohledání a nebyl o jeho provedení sepsán protokol, který by osvědčoval, k jakým zjištěním při ohledání žalovaná dospěla, pak došlo k takovému zásahu do procesních práv stěžovatelky, který má vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Jelikož městský soud tento nedostatek nevyhodnotil jako vadu řízení před žalovanou ve smyslu § 78 odst. 1 věty první s. ř. s., trpí napadený rozsudek vadou, pro niž jej bylo třeba zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení.

Pro úplnost se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k dalším uplatněným kasačním námitkám stěžovatelky, a to k námitce samotné kvalifikace skutku a přezkoumatelnosti odůvodnění kritérií pro uložení pokuty.

Ohledně přezkumu kvalifikace předmětné reportáže „Řidiči tramvají jezdí na červenou“ jako porušení ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. vycházel Nejvyšší správní soud z právní úpravy předmětného správního deliktu, jakož i své předchozí judikatury v těchto věcech. Podle ustanovení § 31 odst. 1 zákona platí, že „*provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání má právo vysílat programy svobodně a nezávisle. Do jejich obsahu lze zasahovat pouze na základě zákona a v jeho mezích*“. Podle ustanovení odst. 2 téhož ustanovení platí, že „*provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.*“ Podle odst. 3 téhož ustanovení platí, že „*provozovatel vysílání je povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivity 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*“. Sankční ustanovení vztahující se k ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. je obsaženo v ustanovení § 60 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb., podle něhož lze uložit za porušení této povinnosti provozovateli vysílání a provozovateli převzatého vysílání pokutu ve výši od 5.000 Kč do 2.500.000 Kč.

Z jazykově-logického a systematického výkladu § 31 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 231/2001 Sb. vyplývá, že provozovatel vysílání má právo (či svobodu) vysílat „svobodně a nezávisle“). Tato svoboda je však omezena speciálními ustanoveními § 31 odst. 2 a odst. 3. Zatímco § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. vyjadřuje obecnou povinnost provozovatele vysílání poskytovat objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů, a to ve všech typech pořadů, které do svého vysílání zařazuje a v nichž je zachování takové povinnosti z hlediska obsahu vysílání relevantní, povinnost stanovená v § 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb. je z hlediska svého zařazení i účelu v zákoně vůči povinnosti stanovené v odst. 2 speciální. Vztahuje se pouze na pořady zpravodajské a politicko-publicistické, kde nestačí dodržovat zásadu objektivity a vyváženosti podle odst. 2, nýbrž je třeba ji promítnout do zachování svobodné soutěže politických sil ve společnosti.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již dříve dovodil, že pokud žalovaná kvalifikuje odvysílání určitého pořadu jako porušení § 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., pak musí přezkoumatelně a srozumitelně odůvodnit, že odvysílaný pořad splňuje pojmové znaky „zpravodajského či politicko-publicistického pořadu“. Konkrétně uvedl, že „*požadavek respektování zásad objektivity a vyváženosti a zejména nepřípustnost jednostranného zvýhodňování některé politické strany nebo hnutí, popřípadě jejich názorů nebo názorů jednotlivých skupin veřejnosti, je stanoven výlučně ve vztahu k pořadům zpravodajským a politicko-publicistickým. Proto bylo pro uložení pokuty podle § 60 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání stěžejní, zda se jednalo o tento druh pořadu*“. (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 38/2004 – 58, přístupný na www.nssoud.cz). Dále je třeba připomenout další právní názor zdejšího soudu týkající se této problematiky, podle něhož „*má-li provozovatel televizního vysílání naplnit zákonný požadavek objektivity a vyváženosti poskytovaných informací (§ 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování*

rozhlasového a televizního vysílání), musí zaznít relevantní informace v nezkreslené podobě v rámci té části vysílání, která tvoří samostatný a od ostatních částí vysílání oddělitelný celek zabývající se určitým tématem" (viz k tomu rozsudek ze dne 30. 5. 2008, č. j. 7 As 38/2007 - 78, přístupný na www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 As 6/2010 – 71 (přístupný na www.nssoud.cz) navíc dospěl Nejvyšší správní soud stran aplikace zásad objektivity a vyváženosti zpravodajských pořadů k závěru, že „*důraz na důsledné dodržování zásad objektivity a vyváženosti bude u zpravodajství o poznání větší, než jak tomu bude v případě pořadů publicistických*".

Nejvyšší správní soud se tedy v předmětné věci ztotožňuje s právním názorem městského soudu, že z ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. nelze dovodit, že se tato povinnost vůbec nevztahovala na zpravodajské pořady. Naopak je třeba trvat na výkladu, že pro zpravodajské pořady platí zásada objektivity a vyváženosti obsahu pořadu primárně podle ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. jako lex generalis, a v případě, že se takový zpravodajský pořad zabývá i politickou tématikou, je zapotřebí na jeho obsah vztáhnout i povinnost obsaženou v § 31 odst. 3 téhož zákona. Tak tomu však v posuzované věci nebylo, neboť předmětná reportáž se primárně netýkala politického tématu, a proto je Nejvyšší správní soud názoru, že ji bylo možno posuzovat z hlediska generální skutkové podstaty vymezené v § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2008, č. j. 4 As 17/2008 - 128, přístupný na www.nssoud.cz). V tomto ohledu jsou tedy námitky stěžovatelky nedůvodné. Pokud jde o samotný úsudek žalované o vině za spáchání tohoto deliktu, k němuž žalovaná dospěla na základě interpretace pojmů objektivita a vyváženost na podmínky posuzované věci, Nejvyšší správní soud se s ním rovněž ztotožňuje, přičemž dodává, že tento úsudek byl v napadeném rozhodnutí přezkoumatelně a srozumitelně odůvodněn a je v souladu s výše citovanou judikaturou tohoto soudu v obdobných věcech. Aby si žalovaná mohla učinit závěr o vině, nebylo nezbytně nutné provádět důkaz záznamem předcházející reportáže „Chyba v silničním zákoně", neboť se sice jedná o skutkový kontext deliktního jednání stěžovatelky, ale vzhledem k tomu, že ve věci odvysílání této reportáže bylo žalovanou vedeno jiné správní řízení a vydáno jiné rozhodnutí, nevztahovala by se skutková zjištění získaná provedením takového důkazu bezprostředně k věci samé.

Ohledně stěžovatelčiny poslední námitky Nejvyšší správní soud podotýká, že podle jeho ustálené judikatury musí být kritéria pro uložení sankce za spáchání správního deliktu dostatečně přezkoumatelně odůvodněna. V rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 - 68 (přístupný na www.nssoud.cz) Nejvyšší správní soud dospěl k právnímu názoru, že *rozhodnutí o uložení pokuty je nepřezkoumatelné, je-li výše pokuty odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ.* Dále Nejvyšší správní soud v jiných věcech týkajících se deliktů podle zákona č. 231/2001 Sb. dospěl několikrát k závěru, že ne všechna kritéria uvedená v ustanovení § 61 odst. 2, 3 musí být v každém jednotlivém případě porušení zákona relevantní pro určení výše ukládané pokuty. V tomto ohledu hrají zákonná kritéria pro uložení sankce – obdobně jako v jiných složkových předpisech správního práva – roli závazného vodítka pro užití správního uvážení co do výše ukládané pokuty

(srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 34/2007 – 129, přístupný na www.nssoud.cz). K tomu lze poukázat i na výklad těchto kritérií v rozsudku zdejšího soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 As 6/2010 -71, kde se uvádí: *„Odpovědnost provozovatele vysílání, vyplývající z jeho postavení na mediálním trhu, je proto ovlivněna jak pokrytím, tak i sledovaností. Zpravidla se tudíž bude lišit např. odpovědnost provozovatele regionálního vysílání ve srovnání s provozovatelem celoplošného vysílání. Totéž platí také o sledovanosti vysílání. Při hodnocení odpovědnosti provozovatele vysílání jistě může být bráno v potaz i to, zda se jedná o subjekt veřejnoprávní nebo komerční, nejedná se však o jediné rozhodné kritérium pro posouzení odpovědnosti provozovatele vůči divácké veřejnosti. Komerční postavení provozovatele vysílání tedy nezbavuje stěžovatelku odpovědnosti za správní delikt.*

Ve světle výše citované judikatury Nejvyšší správní soud posuzoval námitky stěžovatelky k posouzení zákonných kritérií pro uložení pokuty v předmětné věci. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v odůvodnění výše pokuty se nejprve chybně uvádí, že pokuta byla uložena ve výši 200 000 Kč, a v závěru odůvodnění se naproti tomu již správně uvádí, že pokuta byla uložena ve výši 50 000 Kč. Ve shodě s městským soudem však tuto zjevnou chybu v psaní nepovažuje za nepřezkoumatelnost, nýbrž pouze za nedůslednost žalované při formulaci písemného vyhotovení napadeného rozhodnutí. Stran namítaného nepřezkoumatelného posouzení kritérií „povaha vysílaného programu“ a „postavení provozovatele na mediálním trhu“ Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že tato kritéria byla žalovanou odůvodněna srozumitelně. I ostatní namítaná kritéria byla žalovanou dostačujícím způsobem zmíněna, nicméně zde je třeba poznamenat, že by si jejich odůvodnění zasloužilo větší pozornost ze strany žalované, a to zejména vzhledem k individualizaci odůvodnění těchto kritérií ve vztahu k objektivní stránce deliktu. Stran výkladu pojmu „opětovně“ se Nejvyšší správní soud zásadně neztotožňuje s námitkou stěžovatelky, že má stejný význam jako v zákoně definovaný termín „opakované porušení povinnosti“. Podle ustanovení § 2 písm. x) se tímto termínem rozumí *porušení povinnosti, za níž byla více než jednou uložena pokuta ve dvou po sobě jdoucích kalendářních letech.* Lze souhlasit s městským soudem v tom, že termín „opakovaně“ se v zákoně č. 231/2001 Sb. užívá zejména v kontextu institutu odnětí licence a zrušení registrace, i když nikoliv výlučně (srov. k tomu § 6 odst. 3 téhož zákona). Jakkoliv se jedná v obecném jazyce o synonymum termínu „opakovaně“, termín „opětovně“ či „opětovné porušení povinnosti“ nemá v zákoně č. 231/2001 Sb. přesně specifikovaný význam a nelze tak bez dalšího vycházet z toho, že jeho význam je totožný s termínem „opakované porušení povinnosti“. Tyto námitky stěžovatelky tedy rovněž nebyly shledány jako důvodné.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud po komplexním posouzení napadeného rozsudku ve světle stěžovatelčiných námitek napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Zároveň ve svém novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne o náhradě nákladů řízení o předmětné 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.

V Brně dne 30. května 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu