

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **FTV Prima, spol. s r. o.,** se sídlem Na Žertvách 24/132, Praha 8 - Libeň, zastoupené Mgr. Ludmilou Kutějovou, advokátkou, se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti upozornění žalované na porušení zákona ze dne 19. 4. 2011, č. j. DRD/1452/2011, sp. zn./Ident.: 2011/397/DRD/FTV, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 A 145/2011 - 41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností proti shora uvedenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo výrokem I. rozhodnuto o odmítnutí její žaloby proti upozornění na porušení zákona ze dne 19. 4.

2011, sp. zn./Ident.: 2011/397/DRD/FTV, č. j. DRD/1452/2011, výrokem II. o vrácení soudního poplatku za žalobu ve výši 2 000 Kč, výrokem III. o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a výrokem IV. o tom, že návrh stěžovatelky na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v upozornění žalované na porušení zákona ze dne 19. 4. 2011, sp. zn./Ident.: 2011/397/DRD/FTV, č. j. DRD/1452/2011, se vylučuje k samostatnému projednání a rozhodnutí. Stěžovatelka přitom výslovně omezila rozsah kasační stížnosti na výroky I až III napadeného usnesení městského soudu.

[2] Žalobou k městskému soudu se stěžovatelka domáhala přezkoumání výše citovaného upozornění žalované na porušení zákona ve smyslu ust. § 59 odst. 1 až 3 zákona 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon o vysílání“). Citovaným upozorněním byla stěžovatelka upozorněna na porušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání, jehož se dopustila odvysíláním pořadu Krimi plus na téma práce Policie České republiky v Libčicích nad Vltavou.

[3] V žalobě nejprve stěžovatelka zdůvodnila, proč považuje žalobou napadené upozornění za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy za rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu, a dále vznesla věcné námitky proti tomuto upozornění. Pro případ, že se soud neztotožní s názorem stěžovatelky, že upozornění žalované je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, stěžovatelka tvrdila, že se jedná o nezákonný zásah, proti němuž se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, a navrhovala, aby soud uložil žalované, aby k vydanému upozornění ve své následující rozhodovací činnosti nepřihlížela.

[4] Městský soud konstatoval, že v posuzované věci směřuje žaloba proti rozhodnutí, jímž žalovaná upozornila stěžovatelku jako provozovatele televizního vysílání na porušení ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání a stanovila jí lhůtu k nápravě. Toto upozornění není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se nejedná o úkon správního orgánu, kterým by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti stěžovatelky. Uvedeným upozorněním pouze žalovaná poukázala na porušení konkrétního ustanovení zákona o vysílání a stanovila stěžovatelce lhůtu k nápravě. Je přitom plně na stěžovatelce, zda se bude tímto upomněním řídit a od dalšího jednání upustí, či zda ve svém jednání bude pokračovat a vystaví se tak případnému postihu. Upozorněním se prozatím nerozhoduje o právech a povinnostech stěžovatelky, proto jím stěžovatelka nemohla být zkrácena na svých právech. V právní sféře stěžovatelky by se mohlo projevit až rozhodnutí o uložení pokuty podle § 60 zákona o vysílání, kterému musí upozornění na porušení zákona předcházet. K této otázce městský soud odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 6 As 46/2008 - 97, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 6 As 42/2011 - 43.

[5] Městský soud současně rozhodl o vyloučení žaloby na ochranu před nezákonným zásahem k samostatnému projednání, a to vzhledem k odlišným procesním režimům ochrany a přehlednosti řízení.

II. Kasační stížnost

[6] Proti tomuto usnesení městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že ji podává z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), tedy pro nezákonnost rozhodnutí soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[7] Stěžovatelka se neztotožňuje se závěrem městského soudu, že upozornění na porušení zákona se neprojevuje v právní sféře stěžovatelky. Podle názoru stěžovatelky by s tímto názorem bylo možné souhlasit, kdyby upozornění na porušení zákona podle § 59 zákona o vysílání muselo předcházet každému uložení pokuty, tedy pokud by pokuta mohla být uložena provozovateli vysílání pouze tehdy, když by na vydané upozornění nereagoval a ve svém jednání pokračoval. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu se však upozornění na porušení zákona váže spíše k právní povinnosti než ke konkrétnímu skutkovému ději. Pokud tedy byl provozovatel v minulosti upozorněn (v materiálním smyslu) na porušení zákona za porušení téže povinnosti, pak je žalovaná v případě opakovaného porušení této povinnosti oprávněna přistoupit přímo k uložení pokuty. Z další judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 17. 9. 2008, č. j. 4 As 17/2008 - 119) vyplývá, že v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o uložení sankce není možné řešit otázku zákonnosti upozornění vydaného v jiném řízení. Soudní kontrola se tak omezuje pouze na to, zda upozornění existuje a zda existuje věcná a časová souvislost upozornění a jednání, za něž byl provozovatel posléze pokutován. Stěžovatelka tedy nemá možnost bránit se nezákonně vydanému upozornění na porušení zákona ani v řízení proti rozhodnutí, jímž je stěžovatelce ukládána sankce.

[8] V některých novějších rozhodnutích též Nejvyšší správní soud dokonce aproboval postup Městského soudu v Praze, který v řízení o žalobě proti rozhodnutí o uložení sankce připustil, aby žalovaná zhojila nezákonnost spočívající v tom, že předchozí upozornění na porušení zákona nebylo součástí soudního spisu a bylo žalovanou předloženo až v průběhu soudního řízení (rozsudek ze dne 24. 2. 2011, č. j. 6 As 20/2010 - 106). Takový procesní postup krátí procesní práva stěžovatelky ve správním řízení, neboť jí není známo, z čeho dovozováno splnění předchozí upozorňovací povinnosti. Zároveň stěžovatelku vystavuje právní nejistotě, protože stěžovatelka se teprve v průběhu soudního řízení doví, o které upozornění žalovaná opírá závěr o splnění upozorňovací povinnosti. V průběhu soudního řízení již stěžovatelka nemá reálnou možnost namítat, že žalovanou takto předložené upozornění je ve skutečnosti upozorněním nezákonným. Stěžovatelka má tedy legitimní právní zájem, aby bylo postaveno najisto, jaká konkrétní upozornění byla žalovanou vydána v souladu se zákonem a je o ně možno opírat případná rozhodnutí o uložení sankce.

[9] Upozorněním je regulováno chování stěžovatelky v rámci šíření informací širokému publiku, čímž je dotčena svoboda projevu stěžovatelky a právo široké veřejnosti získávat informace o věcech veřejného zájmu. To platí i v případech, kdy se uplatňuje intenzívní preference svobody projevu, tedy v případech politického projevu. O takovou situaci se jedná v projednávané věci, kdy byla stěžovatelka upozorněna na porušení § 31 odst. 3 zákona o vysílání, které má podle názoru stěžovatelky garantovat politickou

neutralitu televizního vysílání a které bylo podle názoru stěžovatelky interpretováno žalovanou excesívním způsobem. Stěžovatelka uvádí, že upozornění přitom bylo vydáno za odvysílání reportáže nemající ani vzdálený politický podtext a nezmiňující žádnou politickou stranu nebo jinou skupinu občanské veřejnosti. Vydání upozornění na porušení zákona a s tím spojený vznik bezprostřední hrozby uložení pokuty v dalším případě, kdy žalovaná shledá vysílání stěžovatelky jako (politicky) nevyvážené či neobjektivní, považuje stěžovatelka za nepřiměřenou ingerenci do výkonu žurnalistické svobody.

[10] Stěžovatelka na základě výše uvedené argumentace dovozuje, že již samotné upozornění na porušení zákona je v této věci rozhodnutím týkajícím se základních práv a svobod podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod, a proto nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu s ohledem na dikci čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Taktéž stěžovatelka dovozuje, že vydané upozornění porušuje svobodu projevu chráněnou čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, proto má být garantován již na vnitrostátní úrovni účinný prostředek ochrany práv stěžovatelky v souladu s čl. 13 citované úmluvy, kterým má být žaloba podaná podle soudního řádu správního.

[11] Závěr městského soudu, že je na stěžovatelce, aby sama vyhodnotila, zda se vydaným upozorněním bude řídit či nikoliv, je podle názoru stěžovatelky v rozporu s citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, jakož i „dalšími rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, která se opírají o princip presumpce správnosti správních aktů“. Stěžovatelka tak nemá dostatečnou jistotu, že jí v budoucnu bude umožněno namítat nezákonnost žalobou napadeného upozornění. V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011 - 90, a tam citovanou judikaturu, z níž vyplývá, že Nejvyšší správní soud silně akcentuje zásadu presumpce správnosti aktů veřejné moci. Jednotlivec není oprávněn subjektivně hodnotit, zda akt veřejné moci zákonný či nikoliv a je povinen se mu podrobit. Za této situace je obzvláště důležité umožnit jednotlivci přístup k prostředkům právní ochrany, na jejichž základě bude otestována zákonnost těchto aktů veřejné moci.

[12] Stěžovatelka dále uvádí, že upozornění na porušení zákona je právním institutem zneužitelným k nadměrné regulaci šíření kontroverzně působících informací. Na stěžovatelku je žalovanou vyvíjen nátlak, že v případě dalšího zjištění stejného porušení zákona o vysílání po stanovené lhůtě k nápravě bude žalovaná oprávněna uložit sankci, jejíž výše činí až 2 500 000 Kč. Stěžovatelka považuje za mimořádně důležité nejen z hlediska ochrany svých subjektivních práv, ale i pro ochranu volného toku informací postavit najisto interpretaci předmětného ustanovení zákona o vysílání, a to nikoliv až v řízení, ve kterém bude přezkoumáváno rozhodnutí o uložení sankce.

[13] Závěrem stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení městského soudu zrušil a v souladu s ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. o podané žalobě sám rozhodl tak, že žalobou napadené upozornění na porušení zákona zruší.

[14] Stěžovatelka dále navrhuje, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení o kasační stížnosti a podal v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu návrh na zrušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Tento návrh zdůvodnila stěžovatelka samostatnou přílohou

kasační stížnosti, ve které uvedla, že podle jejího názoru je ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a vydala-li žalovaná na jeho základě upozornění na porušení zákona, porušila ústavně zaručená základní práva stěžovatelky. Citované ustanovení zákona o vysílání je podle názoru stěžovatelky v rozporu se svobodou projevu chráněnou čl. 17 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[15] Tento rozpor spatřuje stěžovatelka předně v míře neurčitosti ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Formulace povinnosti vysílat „objektivní a vyvážené informace potřebné pro svobodné utváření názorů" je podle názoru stěžovatelky v rozporu se zásadou *nulla poena sine lege stricta, praevia et certa*, která se v plném rozsahu uplatní i ve správním trestání. Podle názoru stěžovatelky neurčitá formulace povinnosti, jejíž porušení je správním deliktem, vede k tomu, že žalovaná může prostřednictvím upozornění na porušení zákona vyvíjet tlak směřující k odrazení novinářů od informování o kontroverzních a společensky citlivých otázkách, který je ve světle stávající judikatury zcela nekontrolovatelný. Tato hrozba je podle názoru stěžovatelky doložena právě stávajícím upozorněním na porušení zákona, které se týkalo pořadu zcela bez politického podtextu. Adresáti této povinnosti nemohou s dostatečnou jistotou vyhodnotit, jaké jejich jednání se v budoucnu může stát důvodem k zahájení řízení o uložení pokuty, což způsobuje nežádoucí stav s ohledem na veřejný zájem na volném toku informací.

[16] Dále stěžovatelka poukazuje na to, že platná právní úprava povinnost objektivity a vyváženosti ukládá výhradně provozovatelům vysílání režimu zákona o vysílání, přičemž vydavatelé periodického tisku ani poskytovatelé audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání takovou povinnost nemají. Stěžovatelka poukazuje na to, že v době digitálního televizního vysílání již televizní vysílání nevykazuje specifika, která by odůvodňovala odlišné zacházení. Povinnost stanovená § 31 odst. 3 zákona o vysílání byla podle názoru stěžovatelky odůvodněna obavou, že éter by mohl být ovládnut jedním názorovým proudem či politickou stranou. Regulace tak směřuje k ochraně veřejného zájmu na pluralitě informací. Tyto důvody podle názoru stěžovatelky opadly se širokým rozšířením rychlého internetu, neboť televiznímu vysílání již nelze přisuzovat silnější vliv než ostatním mediálním službám. Za této situace je rozdílná míra regulace neodůvodněná a porušuje rovnost v právech, konkrétně ve svobodě projevu.

[17] Uvedená regulace je tedy v rozporu s principem proporcionality, podle něhož lze zasahovat do svobody projevu pouze z důvodu, která lze považovat za ústavně legitimní a pokud bude zásah způsobilý ochránit kolidující účel, kolidující účel není možné ochránit bez zásahu do svobody projevu, míra zásahu do svobody projevu bude přiměřená významu kolidujícího zájmu. Ústavně akceptovatelným důvodem omezení svobody projevu jsou pouze důvody podle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Rovný přístup politických stran do televizního vysílání přitom nelze pod žádný z těchto legitimních účelů podřadit. Sledovaného cíle lze nadto dosáhnout i bez omezení svobody projevu. Politické strany, resp. jejich představitelé jsou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva tradičně považováni za osobnosti veřejného zájmu mající snazší přístup do medií, a to i bez existence zvláštní regulace. Ani případné upřednostňování některého politického proudu ve vysílání jednoho z provozovatelů vysílání nemůže představitele ostatních proudů

vytlačit z veřejného prostoru a omezit tak soutěž politických sil. Stěžovatelka namítá, že politické strany etablované v Parlamentu České republiky jsou dostatečně silnými subjekty, aby si zajistily možnost komunikace s veřejností, aniž by k tomu musely nárokovat vysílací čas provozovatelů vysílání s licencí pod hrozbou sankcí uložených žalovanou.

[18] Veřejný zájem na pluralitě informací šířených ve veřejném prostoru je podle názoru stěžovatelky dostatečně naplňován volnou soutěží provozovatelů hromadných sdělovacích prostředků, široce dostupným rychlým internetem s množstvím soukromých a nezávislých blogů a etickými standardy žurnalistické profese. Právní regulace se za této situace jeví jako nadbytečná a ohrožující nezávislost hromadných sdělovacích prostředků.

[19] Žalovaná se ke kasační stížnosti a návrhu stěžovatelky na přerušení řízení vyjádřila podáním ze dne 4. 6. 2012, ve kterém uvedla, že se ztotožňuje se závěrem městského soudu, který vychází z konstantní judikatury jak městského soudu, tak Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti také žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 6 As 34/2011 - 62, který se zabývá problematikou přezkumu upozornění na porušení zákona podle zákona o vysílání, a tento rozsudek citovala. Dále žalovaná upozornila na to, že stěžovatelka ve své námitce již dopředu předpokládá, že danou povinnost poruší a vyslovuje nesouhlas s tím, že by jí mohla být uložena pokuta, a to dokonce i po splnění zákonných předpokladů pro uložení sankce. Podle žalované tak stěžovatelka prokazuje naprostý opak – upozornění v režimu zákona o vysílání je pouze zajištěním předvídatelnosti veřejné správy, nikoliv zásahem do její právní sféry. Upozornění seznamuje provozovatele vysílání s výkladem zákona o vysílání, ke kterému je žalovaná oprávněna coby nezávislý ústřední orgán. Upozornění na porušení zákona tedy není podle názoru žalované negativním prvkem vystavujícím stěžovatelku riziku postihu, ale pozitivním prvkem umožňujícím tomuto riziku předcházet. K tomu žalovaná opět odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 34/2011 - 62. Dále žalovaná odkázala na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 6 As 26/2010 - 101, ze kterého vyplývá, že požadavek existence předchozího upozornění je uplatněním principu právní jistoty ve správním trestání.

[20] Žalovaná dále uvedla, že od okamžiku doručení upozornění provozovateli televizního vysílání je provozovatel obeznámen s tím, že v typově shodných případech v budoucnu může žalovaná přistoupit k uložení sankce. Je v dispozici provozovatele, jak na upozornění zareaguje a případná následně uložená sankce je již rozhodnutím plně přezkoumatelným ve správním soudnictví. Pokud soudy dopějí k závěru, že typové důvody pro uložení sankce, které jsou typově shodné s předchozím upozorněním, nezakládají porušení zákona, pak ani typově shodné důvody v předchozím upozornění již nemohou být dále uplatňovány. Tuto situaci demonstruje žalovaná na případu upozornění na porušení § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání, kterým žalovaná upozorňovala provozovatele vysílání, že je třeba oddělovat i reklamu a teleshopping navzájem a v návaznosti, na než později také žalovaná přistoupila k uložení pokut. Správní soudy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7 As 105/2011 - 72) dospěly k závěru opačnému, je tedy zřejmé, že nedošlo pouze ke zrušení uložených pokut, ale také byla znemožněna další aplikace daných upozornění na porušení zákona

v budoucnu, neboť žádná další správní řízení již v budoucnu v souvislosti s touto problematikou probíhat nebudou, nebudou tedy ukládány pokuty a nebude přihlíženo k předchozím upozorněním. Pokud by výsledek soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pokut byl opačný, bylo by zřejmé, že uvedený výklad zákona byl v případě typově shodných upozornění užit správně. Není tedy pravdou, pokud stěžovatelka uvádí, že proti vydanému upozornění není ochrana.

[21] Ustanovení § 31 odst. 3 zákona o vysílání pak neslouží pouze k udržení politické neutrality vysílání, neboť zmínce o politické neutralitě v tomto ustanovení předchází slovo „zejména“, z čehož je patrné, že se jedná pouze o zvláště zmíněný případ, což však nevylučuje jiné případy, při kterých je možné se dopustit porušení zásad objektivity a vyváženosti.

[22] Dále žalovaná vyjádřila svůj nesouhlas s návrhem stěžovatelky na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu. Žalovaná odkazuje na znění čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a dovozuje, že v tomto případě zákon o vysílání slouží k zajištění ochrany rozhlasových posluchačů a televizních diváků a jejich práva na informace, které musejí být předkládány v souladu se zásadou objektivity a vyváženosti. Svoboda projevu provozovatelů je tedy omezena proto, aby nedocházelo k manipulaci s poskytovanými informacemi a k manipulaci recipientů vysílání. Pojmy objektivita a vyváženost je pak třeba považovat za tzv. neurčité právní pojmy, které jsou běžnou součástí právního řádu a zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Jejich použití v právních normách nelze označit za chybu zákonodárce, naopak jde o záměr. Výklad takového právního pojmu je svěřen správnímu orgánu, který musí při něm zohlednit veškeré relevantní okolnosti. Takovým odborným orgánem je právě žalovaná a je na ní, aby posuzovala, zda došlo k porušení zásady objektivity a vyváženosti a objasnila tak, co se pod těmito pojmy skrývá. S tímto výkladem obeznamuje právě prostřednictvím institutu upozornění na porušení zákona.

[23] Snahou žalované tedy není vytvářet jakýkoliv tlak na provozovatele vysílání, aby nedocházelo k informování o kontroverzních a společensky citlivých otázkách. Žalovaná pouze dohlíží v souladu se zákonem na to, aby právě pro kontroverzi a citlivost daných témat byly posluchačům či divákům poskytnuty veškeré relevantní informace, aby si na dané téma mohli vytvořit vlastní názor. V opačném případě by totiž docházelo k manipulaci posluchačů a diváků. Žalovaná zpochybňuje obavy stěžovatelky ze zastrašování či omezování jednotlivých provozovatelů a zdůrazňuje, že působí jako orgán nezávislý politicky, i na provozovatelích vysílání a nemá žádné politické či ekonomické zájmy. Nehledě na to správní řízení před žalovanou se řídí zákonem stanovenými pravidly, která umožňují účastníkům řízení obranu a kde se následně uplatní případný přezkum ve správním soudnictví.

[24] Povinnost provozovatelů podle ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání vyplývá také mimo jiné z Mezinárodní úmluvy o přeshraniční televizi (čl. 7 bod 3) a je uznávána také Evropskou unií (důvod 102 úvodního textu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU). Nejedná se tedy o nastavení nerovného přístupu, jak uvádí stěžovatelka, ale

o plnění mezinárodních závazků České republiky. Žalovaná dodává, že každý provozovatel vysílání, včetně stěžovatelky, by měl mít snahu při poskytování vyhovět zásadě objektivity a vyváženosti také z důvodů profesionální cti, a tedy nejen proto, že je tak stanoveno zákonem.

[25] Žalovaná závěrem uvádí, že v postupu městského soudu neshledává pochybení a kasační stížnost a návrh na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu shledává nedůvodným a neadekvátním.

[26] Stěžovatelka na výzvu soudu doplnila kasační stížnost podáním ze dne 19. 6. 2012, ve kterém uvedla, že výroky II. a III. usnesení městského soudu napadeného kasační stížností napadá jako akcesorické výroky ve vztahu k výroku o odmítnutí žaloby.

[27] Podáním ze dne 12. 7. 2012 podala stěžovatelka repliku k vyjádření žalované. V tomto podání stěžovatelka upozorňuje na rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu spočívající v tom, že v rozsudku č. j. 6 As 34/2011 - 62 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že upozornění na porušení zákona je přezkoumatelné ve správním soudnictví jako tzv. jiný úkon představující podklad pro rozhodnutí, kterým bude provozovatel vysílání uznán vinným ze spáchání správního deliktu, a to v souladu s dikcí ust. § 75 odst. 2 s. ř. s., zatímco v rozsudku ze dne 17. 9. 2008, č. j. 4 As 17/2008 - 119, zdejší soud konstatoval, že v rámci soudního přezkumu není možné zkoumat zákonnost upozornění vydaného v jiném řízení. Podle názoru stěžovatelky tak aplikaci závěrů citovaného rozsudku šestého senátu brání právní názor uvedený v citovaném starším rozsudku čtvrtého senátu a je proto nezbytné předložit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu v souladu s ust. § 17 s. ř. s.

[28] Následovně se stěžovatelka vyjadřuje k závěrům rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 6 As 42/2010. Stěžovatelka dovozuje, že z výroku II tohoto rozhodnutí, který hovoří o tom, že upozornění na porušení zákona je, s výjimkou případů podle ust. § 59 odst. 4 zákona o vysílání, nutnou podmínkou postihu za další obdobné jednání, vyplývá, že vydáním upozornění dochází ke změně právního postavení provozovatele vysílání. Stěžovatelka zdůrazňuje, že u tzv. prostých porušení zákona může být sankce za porušení zákona uložena až po vyčerpání předchozího upozornění a důvodem tohoto postupu je právě dotčení svobody projevu. V bodě 39 tohoto rozhodnutí pak podle názoru stěžovatelky Nejvyšší správní soud výslovně upozorňuje na riziko vzniku autocenzury provozovatelů vysílání v případě obecného koncipování a bezbřehého používání upozornění. V bodě 41 odůvodnění je pak konstatována „věčná“ platnost upozornění a požadavek, aby se provozovatel obdrženými upozorněními řídil a schraňoval je. Odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy podle stěžovatelky svědčí jednoznačně ve prospěch závěru o soudní přezkoumatelnosti upozornění. Cílem je, aby provozovatel získal dostatečnou jistotu o tom, zda upozornění vydaná regulátorem jsou zákonná a provozovatel se tak jimi musí ve své další činnosti řídit, nebo zda jde o nezákonné akty, kterým se provozovatel nemusí přizpůsobovat formou autocenzury. Stěžovatelka opakuje, že v projednávané věci jde o porušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání, takže svoboda projevu je dotčena v samotném jádru, neboť regulátorem jsou hodnoceny politické

projevy, jimž je přisuzována takřka absolutní ústavní ochrana. Riziko autocenzury považuje stěžovatelka za vysoké, neboť v tomto případě hrozí ze strany žalované pokuta až do výše 2 500 000 Kč.

[29] Poté se stěžovatelka vyjadřuje k interpretaci ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Stěžovatelka se domnívá, že ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání je v poměru lex specialis k ust. § 31 odst. 2 téhož zákona, přičemž jeho účelem není ochrana zájmu veřejnosti na dostupnosti objektivních a vyvážených informacích (ta je chráněna ust. § 31 odst. 2 zákona o vysílání), nýbrž ochrana svobodné soutěže politických sil. Opačný výklad by vedl k tomu, že by se obě citovaná ustanovení překrývala.

[30] Stěžovatelka je dále toho názoru, že jakkoliv jsou neurčité právní pojmy běžně užívány v legislativě, nemají místa v kontextu správního trestání. Pokud platí, že trestné činy mohou být stanoveny jedině zákonem, není možné akceptovat, aby znaky skutkové podstaty byly dotvářeny orgánem moci výkonné. Proces „naplňování" neurčitých právních pojmů musí být pod úplnou soudní kontrolou. Má-li tedy institut upozornění na porušení zákona potenciál upřesňovat neurčité právní pojmy použité v ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání, je třeba striktně trvat na tom, aby tato část výkonu kompetencí žalované byla pod bezprostřední soudní kontrolou. Stěžovatelka uvádí, že ilustrativním příkladem je právě projednávaná věc, kde žalovaná vstupuje do redakční svobody stěžovatelky tím, že dává najevo, že hodlá stěžovatelku napříště sankcionovat, dopěje-li k závěru, že uveřejněná zpráva neobsahuje ty informace, o nichž se žalovaná domnívá, že by je obsahovat měla. Z ust. Čl. 17 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod přitom zcela jasně vyplývá, že obsah i forma, v jaké média zprostředkovávají informace o věcech veřejného zájmu, jsou záležitostí redakční svobody a státním orgánům nepřísluší do této sféry působení médií jakkoliv vstupovat. Otázkou sporu v projednávané věci není podle názoru stěžovatelky otázka, zda mají novináři poskytovat objektivní a vyvážené informace, nýbrž otázka zda orgánu moci výkonné přísluší určovat, jakým způsobem má vypadat televizní zpravodajství.

[31] Právní řád zná podle stěžovatelky dostatek prostředků ochrany, které mohou využít osoby domnívající se, že bylo zasaženo do jejich subjektivních práv (soukromoprávní prostředky ochrany osobnosti), případně prostředky, jejichž prostřednictvím lze chránit zranitelné skupiny (ochrana mladistvých). Vynucování politické neutrality prostřednictvím orgánu, jehož obsazení je závislé na vůli politické elity, však výrazně ovlivňuje nezávislost provozovatelů televizního vysílání. Stěžovatelka poté zopakovala svou argumentaci ohledně změny sociální reality televizního vysílání vlivem digitalizace a internetu, které podle jejího názoru vede ke ztrátě opodstatnění právní regulace (srov. bod 16 odůvodnění).

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou,

neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatelka je též zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[33] Stěžovatelka jako důvod kasační stížnosti uvedla důvod podle ust. § 103 odst. 1 a) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. V projednávané věci však bylo rozhodnuto městským soudem o odmítnutí návrhu na zahájení řízení (žaloby) a argumentace stěžovatelky obsažená v kasační stížnosti směřuje proti zákonnosti tohoto rozhodnutí, proto Nejvyšší správní soud považuje stížnostní důvody podle jejich obsahu za podřaditelné ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[34] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval povahou upozornění na porušení zákona vydaných podle § 59 zákona o vysílání a jeho přezkoumatelností ve správním soudnictví.

[35] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že zákon o vysílání v případě tzv. prostých porušení zákona (srov. bod 32 a 33 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 6 As 26/2010 - 101, zde citovaná judikatura Nejvyššího správního je dostupná na www.nssoud.cz) zakotvuje zcela specifický mechanismus správního trestání porušení povinností provozovatelů vysílání stanovených zákonem o vysílání, vyžadující předchozí upozornění na porušení zákona o vysílání, přičemž v případě tohoto upozornění se jedná o specifický institut českého práva akcentující preventivní a výchovnou funkci před represivní funkcí, kdy se rušitel upozorňuje na protiprávnost svého chování a možné další negativní následky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 95). Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je podmínka předchozího upozornění ve smyslu § 59 zákona o vysílání splněna teprve tehdy, byl-li tímto předchozím upozorněním na porušení zákona provozovatel vysílání upozorněn na nezákonnost jednání vykazujícího v podstatných rysech znaky jako to, za které je sankce ukládána. (Srov. např. výše citované rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu č. j. 6 As 26/2010 - 101)

[36] Dále považuje Nejvyšší správní soud za vhodné akcentovat, že tento mechanismus správního trestání je velmi specifický i v oblasti českého správního práva trestního jako takového. Není obvyklé, že by muselo tomu, kdo porušuje zákon, nejprve být správním orgánem avizováno, že takový typ jednání je považován správním orgánem za porušení zákona a pak teprve by mohl být pachatel správního deliktu správním orgánem potrestán. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je tento mechanismus správního trestání prostých porušení zákona o vysílání uplatněním principu právní jistoty ve správním trestání, neboť je nezbytné, aby potrestaný mohl předem s dostatečnou mírou jistoty vědět, jaké konkrétní jednání bude posouzeno jako protizákonné (srov. např. výše citované rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu č. j. 6 As 26/2010 - 101 nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 - 96).

[37] Samotné upozornění na porušení zákona je pak třeba vnímat v materiálním smyslu jako předání informace o tom, že provozovatel porušuje povinnosti stanovené zákonem a že mu hrozí sankce (srov. např. rozsudky zdejšího soudu č. j. 8 As 46/2010 - 81 ze dne 24. 8. 2010, a č. j. 6 As 21/2007 - 109 ze dne 14. 5. 2008). Nejvyšší správní soud také

dovodil, že toto upozornění na porušení zákona je neformálním úkonem správního orgánu mimo správní řízení, nemá v době jeho faktického provedení bezprostřední vazbu na žádné konkrétní správní řízení a podstatou upozornění je předání určité informace s tím, že není rozhodující, jakou formou k němu dojde; upozornění tak nemusí mít ani charakter samostatného aktu či přípisu (srov. především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 95).

[38] Nejvyšší správní soud se otázkou soudní přezkoumatelnosti upozornění na porušení zákona vydaných podle § 59 zákona o vysílání v minulosti opakovaně zabýval. (Srov. např. rozsudek ze dne 14. 9. 2011, č. j. 6 As 34/2011 - 62, a rozsudky ze dne 22. 9. 2011, č. j. 6 As 28/2011 - 63, a č. j. 6 As 29/2011 - 39, a rozsudek ze dne 20. 10. 2011, č. j. 6 As 35/2011 - 37). Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá závěr, že toto upozornění není ve správním soudnictví samostatně přezkoumatelné, protože nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti osoby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 95).

[39] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vychází z materiálního chápání pojmu rozhodnutí, pojem „rozhodnutí“ podle § 65 s. ř. s. je pouze legislativní zkratkou použitelnou pro tento procesní předpis, který označuje druh správního aktu vydaného orgánem veřejné správy, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti a žalobní legitimace se odvozuje od tvrzení žalobce o zásahu do jeho práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS). Smyslem tohoto extenzivního výkladu ustanovení § 65 s. ř. s. je umožnit co možná nejširší přezkum zákonnosti aktů veřejné správy; na druhou stranu to neznamená, že správní soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumávají jakýkoli úkon či přípis provedený orgány veřejné správy. V opačném případě by praxe umožnění „bezbřehého přezkumu“ jakéhokoli úkonu správního orgánu vedla k tomu, že by správní žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. nahrazovala jiné prostředky soudní ochrany stanovené právním řádem České republiky.

[40] Nejvyšší správní soud dodává, že uvedené judikaturní závěry zdejšího soudu týkající se povahy upozornění na porušení zákona o vysílání a jeho vyloučení ze soudního přezkumu rovněž již v minulosti aproboval Ústavní soud. (Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 8. 2011, sp. zn. IV ÚS 1720/11, kde Ústavní soud shrnul závěry Nejvyššího správního soudu ohledně povahy upozornění na porušení zákona o vysílání a konstatoval, že tyto závěry lze mít za ústavně souladné posouzení povahy upozornění žalované vydaného na základě § 59 odst. 1 zákona o vysílání).

[41] Jak je patrno z výše uvedeného, smyslem zvláštního mechanismu správního trestání prostých porušení povinností podle zákona o vysílání v žádném případě není vytvořit právní bariéru chránící provozovatele vysílání před potrestáním v případech, kdy z jejich strany došlo k porušení povinností podle zákona o vysílání, jak dovozuje stěžovatelka. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit veřejné subjektivní právo, které by provozovateli vysílání zaručovalo, že nemůže být potrestán za prostá porušení zákona o vysílání a pak tedy nelze ani dovodit právně relevantní zásah předchozího upozornění na

porušení zákona o vysílání do veřejných subjektivních práv stěžovatelky tak, jak jej stěžovatelka dovozuje ve své kasační stížnosti a replice k vyjádření žalované.

[42] Nelze také souhlasit s tím, že by samotná upozornění žalované na porušení zákona o vysílání mohla způsobit tak silnou autocenzuru provozovatelů vysílání, jak stěžovatelka naznačuje ve své kasační stížnosti a replice k vyjádření žalované. Také rozšířený senát zdejšího soudu argumentoval ve stěžovatelkou citovaném rozhodnutí (č. j. 6 As 26/2010 - 101) autocenzurou ve vztahu k tomu, proč je nutno důsledně trvat na výše již zmiňované „typové vazbě“ mezi jednáním, o jehož nezákonnosti byl provozovatel vysílání uvědomen upozorněním na porušení zákona, a jednáním, za které je později provozovateli vysílání ukládána sankce. Přitom rozšířený senát právě existenci této typové vazby (a tím i institut předchozího upozornění na porušení zákona) vnímal jako záruku zajištění co možná nejširší svobody projevu. Upozornění na porušení zákona představuje institut poskytující provozovateli vysílání možnost neformálně konfrontovat svůj právní názor na určité vlastní typizované jednání s právním názorem správního orgánu aplikujícího právo na toto typizované jednání, a to aniž by mu v okamžiku vydání upozornění hrozil zásah do jeho subjektivních veřejných práv (tj. uložení sankce za porušení zákona o vysílání).

[43] Ostatně i četnost soudních sporů provozovatelů vysílání se žalovanou o zákonnost jejích rozhodnutí o uložení pokut za prostá porušení zákona o vysílání (je třeba si uvědomit, že uložení pokuty upozornění žalované u těchto porušení obligatorně předcházelo), se kterými se Nejvyšší správní soud setkává ve své rozhodovací praxi, sama o sobě zcela jistě nenasvědčuje tomu, že by provozovatelé vysílání vnímali upozornění na porušení zákona jako hrozbu tak důraznou, aby byla s to způsobit natolik výraznou autocenzuru provozovatele vysílání, jakou argumentuje stěžovatelka.

[44] Odkaz stěžovatelky na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se povinnosti podrobit se výzvě policisty (rozsudek ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011 - 90) se jeví vzhledem k povaze upozornění na porušení zákona o vysílání jako nepřípadný. Citovaný rozsudek se zabýval situací, kdy byla správním orgánem fyzické osobě uložena pokuta za nepodrobení se výzvě policisty, kterou tato fyzická osoba považovala za nezákonnou. Tato situace je (právě kvůli právní povaze upozornění na porušení zákona) značně odlišná od situace, kdy je provozovatel vysílání upozorněn na porušení zákona a posléze je mu za jednání vykazující v podstatných rysech obdobné znaky uložena sankce. V tomto případě totiž není provozovatel vysílání sankcionován za nerespektování předchozího upozornění, ale za své další jednání, které vykazovalo obdobné znaky jako jednání, na jehož nezákonnost byl provozovatel vysílání dříve upozorněn, a předmětem řízení o správním deliktu je právě toto další jednání provozovatele vysílání, nikoliv nepodrobení se předchozímu upozornění.

[45] V projednávané věci se též meritorně nejedná o řešení otázky, zda upozornění na porušení zákona vydávaná žalovanou jsou či nejsou přezkoumatelná ve správním soudnictví ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. jako tzv. jiný úkon představující podklad pro rozhodnutí, kterým byl provozovatel uznán vinným ze spáchání správního deliktu. Nejvyšší správní soud připomíná, že v projednávané věci je meritorně řešena otázka správnosti rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatelky z toho důvodu,

že upozornění na porušení zákona podle § 59 zákona o vysílání nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Proto Nejvyšší správní soud toliko jako obiter dictum vyjadřuje názor, že (jak tomu ostatně nasvědčuje také novější judikatura Nejvyššího správního soudu) upozornění na porušení zákona jsou soudně přezkoumatelná ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s rozhodnutím, pro jehož vydání byla podkladem. Šestý senát Nejvyššího správního soudu však zároveň nepovažuje za nutné v souvislosti s touto otázkou předložit věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, a to právě z toho důvodu, že tento názor vyjadřuje pouze jako obiter dictum bez vlivu na meritorní posouzení kasační stížnosti. Přitom vychází z předcházející judikatury zdejšího soudu, zejména z rozsudku ze dne 26. 3. 2008, č. j. 1 Afs 12/2008 - 103, ve kterém dospěl zdejší soud k závěru, že *„Jestliže tedy proti sobě stojí právní názor, jehož role je v nyní souzené věci pouze v rovině obiter dictum, a právní názor vyjádřený meritorně v jiné věci, není na místě předkládat věc rozšířenému senátu; i kdyby rozšířený senát rozhodl ve prospěch právního názoru vyjádřeného ve věci sp. zn. 9 Afs 51/2007, nemohlo by to mít vliv na rozhodnutí v nyní souzené věci. Předložení věci rozšířenému senátu by tak mělo pro nyní souzenou věc pouze akademický význam a ve svém důsledku by vedlo jen k neopodstatněnému prodloužení řízení o kasační stížnosti. Pro úplnost zdejší soud poznamenává, že z hlediska naplnění podmínek pro předložení věci rozšířenému senátu by byla zcela jiná situace, kdyby v nyní souzené věci byla předmětem meritorního přezkumu otázka, na niž zdejší soud v dřívější věci vyslovil (byť) obiter dictum právní názor odchylný od toho, k němuž by při předběžné poradě dospěl nyní rozhodující senát. Nejvyšší správní soud se nehodlá v nyní souzené věci odchýlit od svých dřívějších rozsudků sp. zn. 1 Afs 17/2007, 1 Afs 55/2007 a 1 Afs 58/2007, pokud jde o posouzení meritorní otázky, zda žalobce by zkrácen ve svých právech či nikoli.“*

[46] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval návrhem stěžovatelky na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání. V prvé řadě Nejvyšší správní soud upozorňuje na judikaturu Ústavního soudu týkající se využívání oprávnění obecných soudů vyplývajícího z čl. 95 odst. 2 Ústavy, ze které vyplývá, že Ústavní soud (s ohledem na princip dělby moci a roli soudnictví v systému dělby moci) striktně dovozuje, že soud může tohoto oprávnění využít pouze, pokud se jedná o taková ustanovení zákona, která má soud podávající návrh nevyhnutelně použít v projednávané věci pro rozhodnutí ve věci samé. Nestačí tedy pouze hypotetická možnost použití nebo širší souvislosti (Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 a nález Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10.) V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud nepřezkoumával věcnou správnost upozornění podle § 59 zákona o vysílání vydaného žalovanou stěžovatelce pro porušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Proto se nejedná o případ, kdy by bylo (již jen hypoteticky) možné předložit v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy návrh Ústavnímu soudu na zrušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání, jak navrhuje stěžovatelka.

[47] Nad rámec nutného však Nejvyšší správní soud považoval za nutné se alespoň stručně vyjádřit ke stěžovatelkou namítanému rozporu ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání s ústavním pořádkem České republiky. Zdejší soud se především neztotožňuje s výkladem ust. § 31 odst. 3 předkládaným stěžovatelkou, která nesprávně zužuje aplikaci požadavku objektivity a vyváženosti pouze na politickou neutralitu vysílání. Nesprávnost tohoto výkladu vyplývá nejen ze samotné dikce ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání, které stanoví

„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.“, ale také z předcházející judikatury Nejvyššího správního soudu. Podle této judikatury se ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání vztahuje výlučně na zpravodajské a politicko-publicistické pořady (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 38/2004 - 58). Toto ustanovení se tedy netýká vysílání jako celku, ale pouze určitého typu pořadů (pořady zpravodajské a politicko-publicistické). Z judikatury Nejvyššího správního soudu též nepřímo vyplývá, že k porušení § 31 odst. 3 zákona o vysílání nemusí dojít pouze v případech zvýhodnění politických skupin nebo politických stran. (Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2010, č. j. 7 As 23/2010 - 73, kde bylo porušení shledáno v prezentaci „neopodstatněných a neargumentovaných výroků negativně ovlivňujících stanovisko k církevním restitucím a rovněž i k církvím všeobecně, čímž reportáž zjevně prezentuje nepříznivý úhel pohledu na církevní restituce a na církev jako takovou“ nebo rozsudek ze dne 20. 12. 2007, č. j. 5 As 11/2007 - 63, kde bylo porušení shledáno v odvysílání „příspěvku týkajícího se ombudsmanovy zprávy o zásahu policie při Czech Teku 2005, v rámci pořadu Události komentáře dne 31. 1. 2006, od 22.30 hod. na programu ČT 1, který vykazoval známky neobjektivity a nevyváženosti“.)

[48] Pokud jde o stěžovatelkou tvrzenou kolizi ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání s ústavně zaručenou svobodou projevu, je třeba připomenout opět judikaturu Nejvyššího správního soudu, která tuto kolizi reflektuje. Zdejší soud se touto problematikou zabýval v rozsudku ze dne 5. 5. 2010, č. j. 7 As 23/2010 - 73, a mimo jiné dospěl k závěru, že *„právní úprava omezující svobodu projevu vyžaduje, aby v každém konkrétním případě bylo zkoumáno splnění podmínky nezbytnosti omezení tohoto základního práva. Pokud má stěžovatelka ukládat sankce za neplnění povinnosti podle ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání, tedy za nerespektování zásad objektivity a vyváženosti, a zejména za jednostranné zvýhodňování politických stran nebo hnutí či jednotlivých skupin veřejnosti, musí tak činit s ohledem na účel a povahu základního práva na svobodu projevu...“* Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy jsou provozovatelé vysílání dostatečně chráněni poměrně přísným přístupem správních soudů před tím, aby reálně docházelo k neoprávněným zásahům do jejich svobody projevu. Na druhé straně se podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze ztotožnit s názorem prezentovaným stěžovatelkou, že ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání nesleduje legitimní účel z hlediska proporcionality. K tomu zdejší soud odkazuje také na již citovaný rozsudek č. j. 7 As 23/2010 - 73, ze kterého se podává, že *„Ve smyslu citovaného ustanovení* (tedy ust. Čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod – pozn. NSS) *může být svoboda projevu omezena s ohledem na práva a svobody jiných, především ve vztahu k ochraně efektivního fungování politické demokracie.“* Zároveň se nelze ztotožnit s argumentací stěžovatelky, že předmětné ustanovení zákona o vysílání je „překonané“ díky masivnímu rozvoji internetu a digitalizaci televizního vysílání. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je předně věcí zákonodárce, aby takovouto případnou disproporci reflektoval změnou právní úpravy. Přitom je však třeba podotknout, že i s rozvojem internetu jako informačního média zůstává stále televizní, příp. rozhlasové zpravodajství nejsnáze dostupným zdrojem informací pro širokou veřejnost zejména proto, že nevyžaduje aktivní

vyhledávání informací ze strany veřejnosti a divák může přijímat informace pasivně. I v době digitálního televizního vysílání a internetu je tedy podle názoru zdejšího soudu namístě, aby byla zákonem zajištěna objektivita a vyváženost informací v televizním a rozhlasovém vysílání, neboť jde o informace zprostředkovávané médii oslovujícími potenciálně stále nejširší okruh veřejnosti. Nejvyšší správní soud také poukazuje na to, že požadavek objektivity a vyváženosti vysílání vyplývá také z Evropské úmluvy o přeshraniční televizi (Sdělení č. 57/2004 Sb. m. s.) a jejího čl. 7 bod 3. Požadavek objektivity je dán též etickými pravidly novinářské profese (srov. čl. 1 Etického kodexu novináře vydaného syndikátem českých novinářů, dostupný na http://syndikat-novinaru.cz/1/5/36/etika/eticky-kodex) a v neposlední řadě vyplývá i z rezoluce Rady Evropy 1003 z r. 1993 o novinářské etice (srov. její bod 4 a bod 36).

[49] Dále je třeba také podotknout, že stěžovatelka zdůvodňuje svůj návrh na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu zejména potenciálním nebezpečím zneužitím ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání žalovanou k vytváření politicky motivovaných tlaků ze strany žalované na obsah zpravodajství. Přitom se však v projednávané věci (jak ostatně zdůraznila i sama stěžovatelka) netýkalo vydané upozornění odvysílání reportáže, která by měla politický podtext. Jak vyplývá ze samotného upozornění žalované na porušení zákona č. j. DRD/1452/2011 ze dne 19. 4. 2011, sp. zn./Ident.: 2011/397/DRD/FTV, porušení zákona mělo spočívat v tom, že stěžovatelka v reportáži na téma práce policie v Libčicích nad Vltavou při informování o případech, které řešilo libčické oddělení policie v jednom dni, zdůraznila informaci, že jde o případy z Libčic nad Vltavou, ačkoliv (vzhledem k širší působnosti libčického oddělení policie) většina případů ve skutečnosti nebyla z Libčic nad Vltavou. Skutkové okolnosti projednávaného případu proto neodpovídají argumentaci stěžovatelky, která se tak jeví jako nepřípadná.

[50] Pokud jde o stěžovatelkou napadanou nedostatečnou určitost ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání, poukazuje Nejvyšší správní soud ve stručnosti alespoň na fakt, že užití neurčitých právních pojmů v normách správního práva trestního není zcela výjimečným jevem. Lze poukázat např. na § 47 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, podle něhož se přestupku dopustí ten, kdo *„vzbudí veřejné pohoršení“*. Také v samotném trestním právu neplatí, že by skutkové podstaty trestných činů byly trestním zákoníkem vždy zcela kasuisticky definovány. Lze poukázat např. na ust. § 218 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, definující skutkovou podstatu trestného činu lichvy s použitím pojmů *„tíseň“* či *„plnění, jehož hodnota je k hodnotě vzájemného plnění v hrubém nepoměru“* nebo na ust. § 181 odst. 1 téhož zákona, které definuje trestný čin poškození cizích práv s využitím pojmu *„vážná újma na právech“*. Užití neurčitých právních pojmů v normách správního práva trestního tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu není samo o sobě porušením principu *nulla poena sine lege stricta, praevia et certa*, jak dovozuje stěžovatelka, ale pouze projevem toho, že právní regulace není možná zcela bez použití neurčitých pojmů, neboť v opačném případě by nebyl zákon schopen v celé šíři pokrýt možnou variabilitu protiprávního jednání. Institut předchozího upozornění na porušení zákona pak pouze představuje prostředek, kterým žalovaná informuje provozovatele vysílání o svém právním náhledu na určitá typizovaná jednání (srov. bod 42 odůvodnění).

[51] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

IV. Náklady řízení

[52] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly a náhradu nákladů řízení ani nepožadovala.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. srpna 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda
senátu