

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Česká televize,** se sídlem Kavčí hory 1, Praha 4, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2010, č. j. 8 Ca 313/2009 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaná Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2010, č. j. 8 Ca 313/2009 – 43, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí Rady ze dne 1. 7. 2009, č. j. mac/6028/09, kterým byla žalobkyni podle ust. § 60 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 31. 5. 2010 (dále jen „zákon o vysílání“) uložena pokuta ve výši 500.000 Kč za nesplnění povinnosti dle ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Toho se měla žalobkyně dopustit tím, že odvysílala pořad Události v regionech, resp. reportáž Zájem Zlíňanů o volby zpočátku překvapil, dne 24. října 2008 od 18:00 hodin na programu ČT1, ve kterém byly v závěrečné části reportáže uvedeny

zkreslené a neúplné informace o senátorském kandidátovi J. Vaculíkovi, které mohly ovlivnit stanovisko voličů k volbě tohoto kandidáta do senátu.

Městský soud neshledal důvodnou námitku o rozporu mezi zněním výroku usnesení Rady v zápise ze zasedání Rady a zněním výroku v písemném vyhotovení napadeného rozhodnutí. Zápis ze zasedání není pro žalobkyni relevantní, neboť se jedná o interní dokument. Podstatné je, aby byla v řízení zachována totožnost předmětu řízení, přičemž tato podmínka byla splněna. Skutečnost, že původně bylo zahájeno řízení i pro další skutek, avšak jej se napadené rozhodnutí netýká, není na závadu. Radě nic nebrání v tom, aby o tomto dalším skutku rozhodla samostatným rozhodnutím. Naproti tomu městský soud přisvědčil námitce nedostatečného zjištění skutkového stavu. Promítnutí záznamu je specifickým případem tzv. ohledání, o kterém se sepisuje protokol. Ve spise však takový protokol založen není. Z obsahu spisu je možno učinit pouze závěr o tom, že se záznamem předmětného pořadu se seznámil zaměstnanec Úřadu Rady, který vypracoval jeho analýzu. Ta má ovšem povahu pouze interní informace – upozornění na možné porušení zákona. Není dokladem toho, že členové Rady se se záznamem skutečně seznámili a rozhodovali na základě spolehlivě zjištěného stavu věci. Soud na základě přepisu závěru reportáže shledal, že žalobkyně nedostála své povinnosti zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivity a vyváženosti. Vyjádření redaktora není pouhým podáním informace, ale obsahuje i hodnocení, které divákovi podsouvá. Není důvodná námitka, že Rada neměla pravomoc hodnotit, zda předmětná reportáž mohla ovlivnit voliče a zda mohla mít dopad na volební proces a jeho výsledek, jestliže nedošlo k soudnímu přezkumu voleb. Není podstatné to, zda k zásahu do průběhu voleb a k ovlivnění jejich výsledku skutečně došlo, ale to, že žalobkyně o určitém kandidátovi a jeho politické straně poskytla neobjektivní informace. Žalobkyně neprokázala, že by představitelé KDU-ČSL skutečně disponovali relevantní informací o zdravotním stavu svého kandidáta a že by ji záměrně před voliči zamlčovali. Zkrácení a zjednodušení podávaných informací z důvodu omezeného času reportáže je nutné, ovšem nesmí se to stát na úkor srozumitelnosti a zachování smyslu podávané informace. Obsah reportáže byl ale shledán neobjektivní nikoliv pro přílišné zjednodušení, ale pro spekulativnost a nepodloženost. Označení pořadu za politicko-publicistický, ačkoliv šlo o pořad zpravodajský, nemělo podstatnější význam. Povinnost dle ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání se vztahuje k oběma typům pořadů a rovněž sankce je shodná. Rada musí při hodnocení kritérií pro stanovení výše pokuty přihlížet k odpovědnosti provozovatele vysílání vůči divácké veřejnosti [ust. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů]. Úvaha o výši pokuty byla učiněna v rámci povoleného správního uvážení. Z informace obsažené v napadeném rozhodnutí nelze relevantně zjistit, zda dřívější rozhodnutí, na které Rada poukazuje jako na předchozí upozornění, splňují svou povahou funkci upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání. Není zřejmé, jakého skutku se týkala, takže nelze posoudit jejich věcnou souvztažnost s projednávanou věcí. Dále není zřejmé, zda tato rozhodnutí byla žalobkyni doručena dříve než dne 24. 10. 2008 odvysílala předmětnou reportáž. Ani jedno z rozhodnutí není založeno ve správním spise. Tvrzení Rady o splnění podmínky dřívějšího upozornění je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Městský soud shledal, že žaloba byla podána v podstatné míře důvodně, a proto napadené rozhodnutí Rady zrušil.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala Rada v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Rada namítla, že analýza Úřadu Rady nemá povahu interní informace. Byla do spisu založena dne 24. 3. 2009, účastník řízení byl obeznámen s doplněním spisu právě o tuto analýzu, a k této skutečnosti se také vyjádřil. Analýza byla jedním z podkladů pro rozhodnutí, přičemž ke všem podkladům měl účastník řízení právo se vyjádřit, pořídit si kopii apod. Interní informací je například dokument, který není veřejně přístupný (tedy nepřípustný i pro účastníka řízení) a který není součástí správního spisu. Analýza obsahuje doslovný přepis reportáže, který dokáže plnohodnotně nahradit audiovizuální záznam pořadu. V případě porušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání hraje hlavní (a prakticky jedinou) roli to, co bylo v reportáži řečeno. Pokud byl podkladem pro rozhodnutí doslovný přepis reportáže, se kterým se žalobkyně před vydáním rozhodnutí seznámila, považuje to Rada za rovnocenné zhlédnutí audiovizuálního záznamu. Navíc na základě nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1898/09 či IV. ÚS 946/09 je nutné považovat úkon výkonného orgánu Rady za úkon Rady jako takové. Provedení důkazu zhlédnutím audiovizuálního záznamu je důležité zejména v případech, kdy existuje spor o faktickém obsahu vysílání. Jelikož žalobkyně v průběhu řízení nezpochybnila obsah reportáže, lze se domnívat, že s přepisem souhlasí. Nepřítomností protokolu o provedení důkazu ohledně obsahu reportáže (zhlédnutím záznamu) nemohla být žalobkyně zkrácena na svých právech. Krom toho se Rada se záznamem pochopitelně seznámila na svém zasedání. Je vyloučené, aby členové Rady rozhodovali bez znalosti záznamu. Otázku neupozornění na porušení zákona městský soud nesprávně posoudil, neboť účastník řízení upozorněn byl a upozornění mu byla prokazatelně doručena. Účastník řízení tak nemohl být na svých právech zkrácen, pokud mu byly dokumenty doručeny, tedy o nich věděl. Napadený rozsudek je z uvedených důvodů nezákonný a nepřezkoumatelný v důsledku jeho nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů. Rada proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že argumentace Rady tím, že analýza byla jedním z podkladů pro rozhodnutí, nekoresponduje s charakterem žalobní námitky. V žalobě bylo namítáno, že Rada rozhodla bez znalosti věci. Pro zhodnocení pořadu je nutná jeho osobní znalost ze strany rozhodujících osob. Přepis nedokáže plnohodnotně nahradit audiovizuální záznam. Rada musí reportáž posuzovat komplexně, tedy jak její obrazovou, tak zvukovou část. Rada nesprávně označila jako důvod pro zrušení rozhodnutí nezaložení upozornění do spisu. Důvodem byla nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů – ani z rozhodnutí ani z obsahu spisu nebylo možné náležitě posoudit splnění podmínky předchozího upozornění. Žalobkyně navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila Rada v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Rada obecně uvedla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný v důsledku jeho nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů.

Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na http://nalus.usoud.cz, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 – 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Jelikož Rada namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pouze obecně a blíže ji nespecifikovala, lze taktéž pouze v obecné rovině konstatovat, že nebyl shledán žádný z důvodů nepřezkoumatelnosti. Městský soud vylíčil skutkový stav a aplikovatelnou právní úpravu, předestřel své úvahy ke skutkovým a právním otázkám, které byly předmětem žalobních námitek, a s těmito námitkami se také konkrétně vypořádal. V rozsudku městský soud jasně a srozumitelně vyložil, jak věc posoudil, a Nejvyšší správní soud neshledal žádnou překážku, která by mu mohla bránit ve věcném přezkumu závěrů městského soudu. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je tedy nedůvodná.

Další námitkou Rada brojí proti závěru městského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné co do splnění podmínky předchozího upozornění dle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání. Rada namítla, že žalobkyně upozorněna byla a upozornění jí byla prokazatelně doručena. Nemohla tak být zkrácena na svých právech.

Podle ust. § 59 odst. 1 až 3 zákona o vysílání, jestliže provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem nebo podmínky udělené licence, upozorní jej Rada na porušení tohoto zákona a stanoví mu lhůtu k nápravě. Délka lhůty k nápravě podle předchozího odstavce musí být přiměřená charakteru porušené povinnosti. Dojde-li k nápravě ve stanovené lhůtě, Rada sankci neuloží. Podle odstavce čtvrtého citovaného ustanovení se ustanovení odstavců 1 až 3 nepoužijí, poruší-li provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání zvlášť závažným způsobem povinnosti uvedené v § 32 odst. 1 písm. c), d) a e), a dále z důvodu uvedeného v § 63 odst. 1 a § 64 odst. 1 zákona o vysílání.

K charakteru předchozího upozornění dle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání se vyjádřil v nedávné době rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když ve svém usnesení ze dne 3. 3. 2012, č. j. 6 As 26/2010 - 101, dovodil, že v upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání musí být skutkovými okolnostmi dostatečně konkrétně popsáno jednání provozovatele, uvedeno, které povinnosti podle tohoto zákona byly porušeny, a stanovena konkrétní lhůta k nápravě. Předchozí upozornění je s výjimkou případů podle §

59 odst. 4 tohoto zákona nutnou podmínkou postihu za další obdobné jednání. Teprve dostane-li se provozovateli takového upozornění, lze jej za opakované jednání vykazující v podstatných rysech znaky jako to, na jehož protiprávnost byl upozorněn, postihnout.

Uvedeným usnesením rozšířeného senátu došlo k výraznému posunu v judikatuře týkající se předchozího upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání. Rada může přistoupit k uložení sankce provozovateli vysílání pouze za předpokladu (s výjimkou ust. § 59 odst. 4 zákona o vysílání), že již byl provozovatel vysílání upozorněn na porušení zákona o vysílání jednáním, které vykazuje v podstatných rysech znaky jako to, které je nyní sankcionováno. Z obsahu usnesení rozšířeného senátu je přitom zřejmé, že nepostačuje pouhá podobnost předchozího jednání, na které byl provozovatel vysílání upozorněn, s jednáním, za které je nově sankcionován, ani shoda v jejich právní kvalifikaci.

V důsledku této judikatorní změny nabývá na důležitosti požadavek, aby bylo ze samotného rozhodnutí a obsahu správního spisu jednoznačně seznatelné, zda předchozí upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání splňuje požadavky vyslovené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení. Pouhý odkaz v odůvodnění správního rozhodnutí na předchozí rozhodnutí Rady je nedostatečný, bez ohledu na to, že tato předchozí rozhodnutí byla provozovateli vysílání dříve doručena. V takovém případě totiž nelze splnění podmínky předchozího upozornění dle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání ve světle citovaného usnesení rozšířeného senátu přezkoumat. Závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí z tohoto důvodu je proto správný a námitka Rady směřující proti tomuto závěru je nedůvodná.

Dále Rada namítá, že analýza Úřadu Rady nemá povahu interní informace, byla jedním z podkladů pro rozhodnutí, žalobkyně s ní byla obeznámena a vyjádřila se k ní. Tato analýza podle Rady dokáže plnohodnotně nahradit audiovizuální záznam pořadu a navíc je nutné úkon Úřadu Rady považovat za úkon Rady jako takové.

Nejvyšší správní soud však má ve shodě s městským soudem za to, že analýza Úřadu Rady není dokladem o tom, že Rada rozhodovala na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Lze v tomto směru odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2012, č. j. 7 As 57/2010 - 82, podle něhož právě bezprostřednost a přímost pozorování je nenahraditelný rys v řízení před Radou a není možno se mu vyhnout odkazem na zprostředkovanou analýzu, aniž by členové Rady záznam, za který mohou udělit citelnou pokutu, na vlastní oči viděli. Lze totiž předpokládat, že v mnoha případech se jedná o hraniční jevy, jejichž hodnocení má vysoce subjektivní a hodnotové aspekty, které úřednická analýza, která jej shrnuje, rozhodně nemůže nahradit. Nutno podotknout, že nejen hodnocení, ale i sama selekce do analýzy je projevem subjektivního náhledu na věc, takže by v případě, že by analýza nahradila protokol, došlo k situaci, kdy by *de facto* rozhodovali nikým nevolení úředníci namísto osobního rozhodování členů Rady.

Není-li tedy proveden důkaz promítnutím audiovizuálního záznamu, nemůže být skutkový stav, z něhož Rada vycházela, považován za dostatečně zjištěný.

Rozšířený senát v citovaném usnesení také poukázal na to, že Ústavní soud ve své judikatuře, na kterou Rada poukazuje, spatřuje provázanost mezi Úřadem Rady a samotnou Radou pouze v jednom dílčím procesním ohledu, a to otázce počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení pokuty ve správním řízení. Pro účely rozhodování v rámci správního řízení tedy není možné, ani ve světle judikatury Ústavního soudu, Úřad a Radu považovat za jeden subjekt.

Za postačující k učinění závěru o dostatečném zjištění skutkového stavu přitom nelze považovat konstatování obsažené v kasační stížnosti, že „*se Rada se záznamem pochopitelně seznámila na svém zasedání*“ a že „*je vyloučené, aby jednotliví členové Rady rozhodovali bez znalosti záznamu.*“

Rozšířený senát v citovaném usnesení jasně vymezil pravidla pro provádění dokazování promítnutím audiovizuálního záznamu. Uzavřel, že Rada 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 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Ve správním spise však žádný doklad o provedení důkazu promítnutím audiovizuálního záznamu v rámci ústního jednání nebo mimo ústní jednání není založen. V dané věci však navíc nejde toliko o vadu spočívající v absenci dokladu o provedení tohoto důkazu, nýbrž o vadu spočívající ve skutečnosti, že podle obsahu správního spisu řádné dokazování zhlédnutím audiovizuálního záznamu vůbec neproběhlo. Rada tedy nerozhodovala na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu.

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že kasační stížnost je nedůvodná. Městskému soudu lze toliko vytknout to, že věcně posuzoval správnost hodnocení předmětné reportáže ze strany Rady, a to pouze na základě přepisu reportáže obsaženého v analýze Úřadu Rady. Jestliže je nutno trvat na tom, aby Rada provedla hodnocení na základě zhlédnutí audiovizuálního záznamu, a ne pouze na základě přečtení přepisu reportáže, je přinejmenším předčasné vyslovit na základě tohoto přepisu závěr o správnosti hodnocení reportáže Radou. Tato skutečnost nicméně nemůže mít vůbec vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť výsledek věcného posouzení hodnocení reportáže ze strany Rady nebyl vůbec důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí bylo jednak procesní pochybení spočívající v rozhodování na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, jednak nepřezkoumatelnost závěru o splnění podmínky předchozího upozornění.

Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, přistoupil podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. k jejímu zamítnutí.

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Rada ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. května 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu