

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Česká televize,** se sídlem Kavčí hory 1, Praha 4, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2010, č. j. 5 Ca 190/2009 – 29,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2010, č. j. 5 Ca 190/2009 – 29, a rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 28. 7. 2009, č. j. Loj/5388/09 a č. j. Loj/5387/09 **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobách 4.000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 3.000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 26. 3. 2010, č. j. 5 Ca 190/2009 - 29 žaloby, jimiž se Česká televize (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) ze dne 28. 7. 2009, č. j. Loj/5388/09 a č. j. Loj/5387/09, kterými byla stěžovatelce v obou případech uložena pokuta ve výši 150.000 Kč za porušení povinnosti stanovené v ust. § 48 odst. 4 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění účinném do 31. 5. 2010 (dále jen „zákon o vysílání“). K porušení této povinnosti došlo podle názoru Rady odvysíláním spotů s přímou nabídkou v jednom případě dětského prostírání a ve druhém

případě dětských lyží, které nebyly výslovně označeny jako teleshopping. K námitce, že ze správních spisů nelze učinit spolehlivý závěr, zda členové Rady zhlédli obrazový záznam předmětného spotu, městský soud uvedl, že ve správních spisech jsou založena CD obsahující jejich záznam a dále zpráva analytického odboru předložená na zasedání Rady, na němž bylo rozhodnuto o zahájení správního řízení. Napadená rozhodnutí obsahují popis předmětných spotů a je v nich konstatováno, že Rada rozhodla o uložení pokuty po zhlédnutí audiovizuálního záznamu. Městský soud měl proto za to, že Rada rozhodovala na základě podkladů připravených Úřadem Rady, přičemž s obsahem spotů se seznámila jejich zhlédnutím, byť o tom ve spise není založen jednoznačný záznam. Tuto námitku tedy shledal nedůvodnou. Stejně tak městský soud vyhodnotil jako nedůvodné i další žalobní námitky týkající se neurčitosti výroků napadených rozhodnutí, nesprávného závěru Rady, že předmětný spot naplňoval definiční znaky teleshoppingu, a absentujícího zákonného vymezení, co musí obsahovat označení oznámení vysílaného za účelem vlastní propagace provozovatele vysílání. Ztotožnil se i se závěrem Rady týkajícím se porušení povinnosti zajistit, aby teleshopping byl rozeznatelný a zřetelně zvukově, obrazově či zvukově obrazově oddělený od ostatních částí programu.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž namítala, že pokud Rada uvedla, že ke svým závěrům dospěla na základě zhlédnutí audiovizuálního záznamu spotů, pak je nutno, aby z obsahu správního spisu bylo možno učinit spolehlivý závěr o tom, že členové Rady se seznámili s jejich obsahem, tedy že skutečně zhlédli zvukově obrazový záznam. Provedení tohoto důkazu lze prokázat pouze protokolem. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na ust. § 66 zákona o vysílání a § 18 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jestliže Rada mimo ústní jednání provedla důkaz obrazově – zvukovým záznamem, tj. ohledáním, pak o tomto úkonu musí být sepsán protokol s náležitostmi podle ust. § 18 odst. 2 a 3 správního řádu. Zhlédnutí obrazově - zvukového záznamu je nutno pokládat za standardní způsob, jakým členové Rady mohou získat přímé, nezprostředkované povědomí o skutečném obsahu odvysílaného spotu. Tento důkazní prostředek nelze proto nahradit analýzou, neboť ta je již druhotným, zprostředkovaným náhledem na věc, navíc nikoliv nestranným. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Rada ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že městský soud se podrobně, jasně a dostatečně vypořádal s tím, proč a jak dospěl k závěru ohledně zhlédnutí předmětného spotu Radou. Napadený rozsudek Rada označila za bezvadný a kasační stížnost za nedůvodnou. Proto navrhla její zamítnutí.

Při předběžné poradě sedmý senát zjistil, že k otázce provádění důkazu audiovizuálním záznamem existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu. Věc proto podle ust. § 17 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu

Rozšířený senát rozhodl usnesením ze dne 3. 4. 2012, č. j. 7 As 57/2010 - 82 (dostupné na www.nssoud.cz) takto: *„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.“*

V odůvodnění citovaného usnesení rozšířený senát vyslovil závěr, že promítnutí audiovizuálního záznamu je specifickým případem ohledání ve smyslu ust. § 54 správního řádu. Proto při provádění takového důkazu mimo ústní jednání musí být vyhotoven protokol podle ust. § 18 správního řádu (viz bod 21 citovaného usnesení). Dále rozšířený senát uvedl:

„[22] Význam protokolu o provedení důkazu (zde promítnutí záznamu) je totiž pro účastníky řízení o správním deliktu zcela zásadní. Protokolace prováděných důkazů je významnou procesní zárukou, tento institut ostatně prostupuje celým právním řádem a objevuje se v řízení daňovém nebo v trestním a civilním soudním řízení. Dokazování není možno až na zákonem stanovené výjimky provádět utajeným kabinetním způsobem. Pokud se tedy záznam promítá mimo ústní jednání Rady, musí být o takovém dokazování pořízen protokol, který je pro účastníka řízení jistou formální garanci dokazování.

[23] Protokol o promítnutí audiovizuálního záznamu je „sterilním" objektivním popisem přímého pozorování, formalizovaným souhrnem, který obsahuje zejména souhrn formálních údajů- místo, čas a označení úkonů, identifikaci přítomných osob, vylíčení průběhu předmětných úkonů a další zákonné požadavky v souladu s obligatorními obsahovými náležitostmi protokolu dle § 18 odst. 2 správního řádu. Odstavec 2 citovaného ustanovení nicméně obsahuje pouze tzv. minimální standard protokolu, v případě promítání audiovizuálního záznamu je vhodné popsat kromě běžných náležitostí i technické parametry záznamu, např. kvalitu promítání.

(...)

[25] V této souvislosti je také potřeba rozsoudit spornou podotázku, zda analýza Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání může nahradit protokol o úkonu. Analýza zvukově-obrazového záznamu pořadu, kterou zpracovali pracovníci Úřadem žalované, má pouze charakter servisního shrnujícího materiálu, který je pouze zprostředkovaný a obsahuje hodnotící či kritické prvky. Ohledání však z definice vyžaduje přímé, bezprostřední, smyslové pozorování samotným kolegiálním správním orgánem, tedy jednotlivými volenými členy Rady, kteří následně rozhodují.

[26] Z výše uvedených úvah i z citovaného rozhodnutí druhého senátu je patrné, že 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 subjektivními 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.

[27] Zákonodárce jednoznačně stanovil, že členové Rady vykonávají své funkce osobně a pro jejich výkon nesmějí přijímat žádné pokyny a instrukce. Vzhledem k tomu, že v pravomoci

Rady je rozhodovat o závažných otázkách ústavněprávního charakteru, zejména pak svými rozhodnutími omezovat svobodu projevu, je zcela zásadní, aby v rámci řízení členové Rady rozhodovali osobně. To ostatně podporuje i historický argument, když z důvodových zpráv k mediálním zákonům vyplývá, že právě z hlediska státního dohledu nad masovými médii je zásadní, aby členové Rady svůj mandát vykonávali osobně. Ostatně nezávislost a samostatnost v rozhodování jsou jedním z důvodů, proč u členů Rady existuje celá řada inkompatibility funkcí a dalších omezení (viz § 7 odst. 9, 11, 12 a 13 zákona o vysílání). Potřeba osobního rozhodování členů Rady pak vyvstane např. v souvislosti s pravomocí Rady dohlížet na dodržování zásad objektivity a vyváženosti v politicko-publicistických pořadech.

[28] Na základě výše uvedené argumentace tedy rozšířený senát dospěl k závěru, že analýza Úřadu protokol ve smyslu § 18 správního řádu nahradit nemůže.“

Právním názorem rozšířeného senátu je sedmý senát Nejvyššího správního soudu po vrácení věci k projednání a rozhodnutí vázán.

V daném případě ve správních spisech nejsou protokoly o zhlédnutí audiovizuálních záznamů předmětných spotů Radou. Přesto Rada v odůvodnění napadených rozhodnutí uvedla, že spoty zhlédla. Tento rozpor nelze odstranit poukazem na analýzu vypracovanou Úřadem Rady, ani tím, že spis obsahuje CD s předmětnými záznamy. Z citované argumentace rozšířeného senátu vyplývá jednoznačný závěr, že se Rada v předmětných správních řízeních dopustila závažné procesní chyby. Absence protokolu o zhlédnutí audiovizuálního záznamu Radou má podle Nejvyššího správního soudu za následek nezákonnost napadených rozhodnutí Rady. Pokud tedy městský soud v napadeném rozsudku nesprávný postup Rady aproboval a dospěl k závěru, že ze správního spisu lze dovodit, že Rada předmětné spoty zhlédla, je tento jeho závěr nesprávný a kasační stížnost je v této části důvodná.

Za situace, kdy ze správních spisů není zřejmé, zda členové Rady předmětné spoty zhlédli, je pak předčasné hodnotit, zda stěžovatelka odvysílala teleshopping, jak tvrdí Rada a městský soud, či zda se jednalo o oznámení za účelem vlastní propagace provozovatele vysílání, jak argumentuje stěžovatelka. Teprve poté, co Rada provede dokazování v souladu se zákonem, může na základě zjištěného skutkového stavu ve věci znovu rozhodnout. Nejvyšší správní soud proto nemohl v tomto řízení posuzovat důvodnost dalších stížních námitek.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil i žalobou napadená rozhodnutí Rady a vrátil věc k dalšímu řízení. Rada je vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.].

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil kromě napadeného rozsudku i rozhodnutí Rady, v souladu s ust. § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s. rozhodl i o náhradě nákladů za řízení o kasační stížnosti. Tento výrok se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první

ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože stěžovatelka měla v řízení o kasační stížnosti úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly zaplacením soudního poplatku v částce 3.000 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil Radě povinnost zaplatit stěžovatelce náklady řízení v uvedené výši.

Nejvyšší správní soud rovněž rozhodl o náhradě nákladů za řízení o žalobách (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Tento výrok se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože stěžovatelka měla v řízení o žalobách úspěch, má právo na náhradu nákladů těchto řízení, které jí vznikly zaplacením soudních poplatků v celkové výši 4.000 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil Radě povinnost zaplatit stěžovatelce uvedenou částku.

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

V Brně dne 31. května 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu