

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **CET 21, spol. s r. o.,** se sídlem Křiženeckého 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, čj. hol/4291/09, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2010, čj. 8 Ca 235/2009 - 46,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Kasační stížnost **se zamítá.**

III. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalobkyni **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

1. Rozhodnutím ze dne 2. 6. 2009, čj. hol/4291/09, žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení povinnosti poskytovat objektivní a vyvážené informace podle § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“). Žalobkyně se měla dopustit jiného správního deliktu odvysíláním pořadu

Televizní noviny (konkrétně odvysíláním reportáže „*Chyba v silničním zákoně*“) dne 12. 8. 2006 od 19:30 hodin na programu Nova. Předmětná reportáž vycházela pouze z jednostranné kritiky řidičů tramvají, divákovi nebyla předmětná problematika dostatečně objasněna, a divák si tak nemohl svobodně vytvořit názor.

II.

2. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 22. 4. 2010, čj. 8 Ca 235/2009 - 46, napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

3. Městský soud předeslal, že o předmětném porušení zákona žalobkyní žalovaná původně rozhodla dne 6. 2. 2007 pod čj. dzu/1977/07. Městský soud zrušil toto rozhodnutí rozsudkem ze dne 30. 9. 2008, čj. 7 Ca 105/2007 - 44. Kasační stížnost žalované proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 12. 8. 2009, čj. 4 As 9/2009 - 68. Žalovaná vydala v této věci dne 2. 6. 2009 nové rozhodnutí, které je nyní napadeno žalobou.

4. Námitku zániku deliktní odpovědnosti žalobkyně městský soud neshledal důvodnou. Z porovnání dat, kdy bylo zahájeno řízení a kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, a intervalů, kdy běžela řízení podle soudního řádu správního (včetně řízení o kasační stížnosti), je zřejmé, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci lhůty stanovené v § 61 odst. 1 zákona o vysílání.

5. Dále městský soud nesouhlasil s námitkou, kterou žalobkyně brojila proti hodnocení kritérií pro stanovení výše pokuty, ani námitkou nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí. Soud odmítl také námitku vytýkající žalované neprovedení důkazu záznamem či přepisem reportáže odvysílané dne 13. 8. 2006, tedy reportáže, která navazovala na reportáž, jež je předmětem nynějšího řízení. Městský soud dále nesouhlasil s tím, že žalovaná kladla žalobkyni k tíži, že v reportáži nedostali možnost k vyjádření řidiči tramvají a tvůrci silničního zákona.

6. Soud však přisvědčil námitkám, že skutkový stav, který žalovaná vzala za základ napadeného rozhodnutí, byl v rozporu se správním spisem. Závěry žalované ze spisu logicky neplynou a žalovaná rovněž neprovedla potřebné důkazy. Žalovaná také pochybila, pokud se blíže nezabývala otázkou brzdné dráhy tramvají, přestože ji považovala za podstatnou pro posouzení objektivnosti a vyváženosti reportáže.

7. Městský soud dále žalované vytkl porušení § 18 správního řádu tím, že nevyhotovila protokol o provedení důkazu zvukově-obrazovým záznamem předmětného pořadu. Součástí spisu je pouze analýza, kterou vyhotovil Úřad žalované, nikoliv její členové. Tato analýza nesplňuje formální ani obsahové náležitosti protokolu a není dokladem toho, že se členové žalované skutečně seznámili s obsahem posuzovaného pořadu. Tento nedostatek je vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

8. Dále městský soud přisvědčil námitce nesprávné právní kvalifikace jednání žalobkyně. Ustanovení § 31 odst. 3 je speciálním ustanovením k § 31 odst. 2 zákona o vysílání, pokud jde o zpravodajské a politicko-publicistické pořady. Pořad Televizní noviny je nepochybně pořadem zpravodajským, odpovědnost žalobkyně měla být proto kvalifikována přednostně podle § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Městský soud připustil, že tato vada není podstatná pro stanovení výše sankce se zřetelem ke znění § 60 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání.

9. Za důvodnou označil městský soud i námitku chybějícího upozornění na porušení zákona o vysílání podle § 59 odst. 1 tohoto zákona. Žalovanou označená upozornění nebyla obsahem správního spisu, přičemž první z nich bylo doručeno žalobkyni až dne 23. 6. 2008, tedy po odvysílání předmětného pořadu, navíc se týkalo porušení povinnosti podle § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Dřívější sankci je možno považovat za upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání, musí se však jednat o sankci za porušení téže normy, věcně obdobným jednáním a uložené v časové souvislosti (tu je třeba posoudit individuálně). Ve druhém případě se jednalo pouze o upozornění bez následného uložení sankce.

III.

10. Žalovaná (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

11. Stěžovatelka vytkla městskému soudu nesrozumitelnost a nedostatek důvodů napadeného rozsudku. Městský soud uvedl, že závěry žalované logicky neplynou z důkazů založených ve spisu. Toto své tvrzení však dále neupřesnil. Podle stěžovatelky městský soud nedostatečně odůvodnil i závěr o neprovedení potřebných důkazů. Stěžovatelka nesouhlasila zejména s tím, že byla povinna vyžádat si od žalobkyně celý záznam hovoru s tiskovou mluvčí dopravního podniku, aby posoudila, zda svým obsahem odpovídá části, která byla v předmětném pořadu odvysílána. Za vnitřně rozporné považovala úvahy městského soudu vztahující se k informování o brzdné dráze tramvají.

12. Ve vztahu k povinnosti vyhotovit protokol stěžovatelka poznamenala, že obsah reportáže nebyl mezi ní a žalobkyní sporný, proto nevyhotovení protokolu nemohlo zkrátit žalobkyni na jejích právech.

13. Dále stěžovatelka trvala na tom, že správně podřadila předmětný skutek pod § 31 odst. 2 zákona o vysílání, nikoliv pod odstavec 3 téhož ustanovení. Odkázala přitom na rozsudek městského soudu ve věci sp. zn. 10 Ca 342/2009. Podotkla, že by bylo vhodné, aby Nejvyšší správní soud sjednotil rozhodování různých senátů městského soudu v této otázce.

14. Podle stěžovatelky městský soud posoudil nesprávně rovněž podmínku předchozího upozornění na porušení zákona o vysílání. Žalobkyně nezpochybnila, že jí byla doručena upozornění, na které stěžovatelka odkázala v rozhodnutí. Podle stěžovatelky proto žalobkyně nemohla být zkrácena na svých právech tím, že tyto dokumenty nebyly ve spisu, jestliže o nich prokazatelně věděla.

IV.

15. Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.1

16. Při předběžném posouzení věci Nejvyšší správní soud zjistil, že jeho sedmý senát předložil usnesením ze dne 20. 1. 2011, čj. 7 As 57/2010 - 60, rozšířenému senátu k posouzení otázku, zda chybějící protokol o provedení ohledání (zhlédnutím zvukově-obrazového záznamu pořadu) s náležitostmi uvedenými v § 18 správního řádu představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které má za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Usnesením ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 73/2010 - 85, proto Nejvyšší správní soud přerušil řízení v této věci podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2011 do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 7 As 57/2010.

17. Rozšířený senát rozhodl o předložené otázce usnesením ze dne 3. 4. 2012, čj. 7 As 57/2010 - 80. Soud proto rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku o pokračování v řízení.

V.2

18. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

19. Kasační stížnost není důvodná.

20. Podle usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 57/2010 - 80 je žalovaná povinna vyhotovit protokol o provedení důkazu podle § 18 správního řádu, provádí-li dokazování ohledáním mimo ústní jednání promítnutím zvukově-obrazového záznamu. Na plné odůvodnění tohoto rozhodnutí, jímž je pro další rozhodování vázán, Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje.

21. V nyní posuzované věci je nepochybné, že žalovaná této povinnosti nedostála. Protokol o provedení důkazu promítnutím zvukově-obrazového záznamu není ve spisu obsažen. Žalovaná ostatně ani netvrdila opak. Obsah reportáže totiž podle ní nebyl sporný, proto chybějící protokol nemohl zkrátit žalobkyni na jejích právech. Tato námitka je nedůvodná. Ve světle závěrů rozšířeného senátu Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než souhlasit s městským soudem, že chybějící protokol je vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

22. Rozšířený senát potvrdil rovněž závěry městského soudu o povaze analýzy Úřadu. Tato analýza má podle rozšířeného senátu charakter shrnujícího materiálu, který je pouze zprostředkovaný a obsahuje hodnotící či kritické prvky. Ohledání však vyžaduje přímé

a bezprostřední smyslové pozorování samotným kolegiálním správním orgánem, tedy jednotlivými volenými členy žalované, kteří následně rozhodují o správním deliktu. Analýza Úřadu proto nemůže nahradit protokol o provedení důkazu podle § 18 správního řádu.

23. Nejvyšší správní soud dále neshledal důvodnou námitku, že stěžovatelka upozornila žalobkyni na vytýkané porušení zákona v souladu s § 59 odst. 1 zákona o vysílání.

24. Touto otázkou se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval v usnesení ze dne 3. 4. 2012, čj. 6 As 26/2010 - 101, podle něhož „[p]*ředchozí upozornění podle § 59 odst. 1* [zákona o vysílání] *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*." Na plné odůvodnění tohoto rozhodnutí, jímž je pro další rozhodování rovněž vázán, Nejvyšší správní soud v podrobnostech pro stručnost odkazuje.

25. Rozšířený senát rozlišil porušení zákona o vysílání na „*prostá*" a „*kvalifikovaná*", přičemž pouze za „*kvalifikovaná*" porušení stěžovatelka může uložit sankci bez předchozího pokusu o nápravu. Kvalifikovaná porušení jsou taxativně vyjmenována v § 59 odst. 4 zákona o vysílání.

26. V nyní posuzované věci stěžovatelka uložila žalobkyni pokutu za porušení § 31 odst. 2 zákona o vysílání. Předmětný skutek ovšem nemohl být vzhledem k závěrům rozšířeného senátu vůbec potrestán, proto se zdejší soud nezabýval otázkou, zda měl být posuzován podle § 31 odst. 2 nebo odst. 3. Ani jedno z těchto ustanovení totiž není obsaženo v taxativním výčtu „*kvalifikovaných*" porušení zákona o vysílání a ve světle závěrů rozšířeného senátu je zřejmé, že stěžovatelka nebyla v nyní posuzované věci vůbec oprávněna uložit žalobkyni pokutu, pokud ji dříve neupozornila, že odvysíláním předmětné reportáže porušila povinnost podle § 31 zákona o vysílání.

27. Upozornění, na něž stěžovatelka odkázala v napadeném rozhodnutí, přitom nebyla relevantní ve vztahu k předmětné reportáži. Ze správního spisu vyplynulo, že se jednalo o upozornění v souvislosti se zcela jinými skutky (upozornění ze dne 12. 10. 2005, čj. Rpo/102/05 se vztahovalo k reportáži „*Vládní tunel*" odvysílané v rámci pořadu Na vlastní oči ve dnech 3. 5. 2005 a 5. 5. 2005, upozornění ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. 2006/258/jfu/CET se vztahovalo k reportáži „*Stavební uzávěra a spousta výjimek*" odvysílané v rámci pořadu Na vlastní oči dne 1. 12. 2005). Ve správním spisu jsou založena také další upozornění, která však rovněž nijak nesouvisí s nyní posuzovanou věcí (upozornění vztahující se k pořadům Volejte řediteli a Střepiny).

28. Rozšířený senát sice připustil, že jednání, na jehož závadnost byl provozovatel vysílání upozorněn, a další jednání, za něž byl postižen, nemusí být ve všech skutkových aspektech totožná (viz bod 38 usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 26/2010 - 101). Dodal však, že upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání může být účinné pouze ve vztahu k takovým navazujícím jednáním, která jsou ve všech podstatných rysech obdobou toho jednání, na jehož závadnost byl provozovatel upozorněn, a o nichž si může a musí být jist, že by byla stěžovatelkou hodnocena jako závadná (viz bod 39 tamtéž). Žalobkyně

odvysílala předmětnou zpravodajskou reportáž pouze jednou. Je proto nepochybné, že stěžovatelka neupozornila žalobkyni ve smyslu § 59 odst. 1 zákona o vysílání před uložením sankce a že tak ostatně prakticky ani učinit nemohla.

29. Je zřejmé, že zpravodajská reportáž je až na výjimky jednorázovou záležitostí, která nebývá s ohledem na její povahu a účel zpravidla reprízována. Ve světle závěrů rozšířeného senátu však nezbývá než konstatovat, že oprávnění stěžovatelky potrestat porušení § 31 zákona o vysílání je podmíněno předchozím upozorněním na závadnost jednání, které je ve všech podstatných rysech obdobou toho jednání, za něž má být uložena sankce. Jakkoliv ve vztahu ke zpravodajským pořadům vede tento výklad k popření samotného smyslu citovaného ustanovení a v zásadě neguje kontrolu nad dodržováním objektivity a vyváženosti zpravodajství, Nejvyšší správní soud jím je ve smyslu § 17 s. ř. s. vázán. Není tedy podstatné, že splnění povinnosti stěžovatelky nejprve upozornit provozovatele vysílání na závadnost zpravodajského pořadu bude ve většině případů fakticky nemožné s ohledem na zpravidla jednorázové odvysílání zpravodajských reportáží. Ostatně, rozšířený senát tuto skutečnost předjímal a v usnesení čj. 6 As 26/2010 - 101 připustil, že jednorázové porušení povinnosti stanovené zákonem o vysílání povede u „*prostých*“ porušení k beztrestnosti: „*bude-li se požadavek předchozího pokusu o nápravu vztahovat na všechna* ‚prostá‘ *porušení povinností provozovatele bez výjimky, bude provozovatel fakticky beztrestný, dopustí-li se takového porušení pouze jednorázově. To v určitém ohledu rozvolňuje regulační účinky správního dozoru podle zákona o vysílání. Přesto je na místě se k uvedenému výkladu přiklonit* “ (bod 42).

30. Přestože rozšířený senát rozhodoval na skutkovém půdorysu týkajícím se rozlišení neoddělené reklamy a sponzorského označení, formuloval své závěry obecně ve vztahu ke všem porušením podle zákona o vysílání. Nejvyššímu správnímu soudu proto v nyní posuzované věci nezbylo, než přisvědčit městskému soudu, že žalobkyně nemohla být potrestána za skutek vymezený v napadeném rozhodnutí stěžovatelky, protože stěžovatelka nesplnila svou povinnost podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání.

31. S ohledem na uvedené pochybení stěžovatelky, které již nelze napravit v dalším řízení, se Nejvyšší správní soud nezabýval ostatními námitkami.

32. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).
33. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalobkyni, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu těchto nákladů nepřiznal, neboť jí podle obsahu spisů žádné nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. května 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu