ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **CET 21 spol. s r. o.,** se sídlem v Praze 5, Kříženeckého náměstí 1078/5, zastoupeného JUDr. Vladimírem Kroupou, advokátem se sídlem v Praze 6, Zavadilova 1925/15, proti žalovanému: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem v Praze 2, Škrétova 44/6, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2016, č. j. 11 A 19/2015 - 84,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 5000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2014, č. j. DRD/4020/2014, sp. zn. 2014/536/DRD/CET, kterým byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za porušení § 31 odst. 3 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“).

[2] Odvysíláním pořadu „Televizní noviny“, respektive reportáže s názvem „Na vaší straně“, dne 15. 12. 2013 od 19:30 na programu NOVA, se stěžovatel dle žalovaného dopustil porušení povinnosti zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivity a vyváženosti. V reportáži byl divákům předkládán závěr, že umisťováním dopravního značení vybízejí kompetentní orgány k porušování

zákona, které je v jiných případech trestáno. Divákovi bylo přitom zatajeno, že je-li umístěno dopravní značení, má toto povahu pravidla chování, které je nadřazeno obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Umístěná dopravní značka tak nevybízí k porušování zákona, neboť sama je variantou, s níž zákon výslovně počítá. Na základě absence a ignorace takovéto informace byl divák neúplně, nepravdivě a zavádějícím způsobem informován a nemohl si utvořit vlastní informovaný náhled na danou problematiku, neboť mu byl předložen pouze jediný závěr, který měl poukázat na absurdní situaci.

[3] Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že stěžovatel byl na porušení předmětného ustanovení upozorněn již v rámci odvysílání pořadu „Televizní noviny“, respektive reportáže o tom, že od července se bude nově platit za některé léky, které byly dříve bez doplatku, ke kterému došlo dne 21. 6. 2012 od 19:30 na programu NOVA.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, kterou městský soud zamítl, neboť dospěl k závěru, že provedenými zjištěními v rámci správního řízení bylo prokázáno, že stěžovatel posuzovanou reportáží ze dne 15. 12. 2013 porušil povinnost provozovatele televizního vysílání. Rozsudek městského soudu byl ke kasační stížnosti stěžovatele zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, č. j. 5 As 124/2015-28, a věc byla městskému soudu vrácena k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud městskému soudu vytkl, že se nevypořádal se všemi žalobními námitkami, nevyslovil k nim srozumitelné závěry, nevyložil, proč považuje argumentaci stěžovatele za nesprávnou, a také nezdůvodnil neprovedení podporujícího důkazu ve formě obrazového a zvukového záznamu; městský soud pouze obecně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se povinnosti předchozího upozornění, a dále konstatoval, že ze spisu je zřejmé, že stěžovateli bylo předchozí upozornění uděleno a podmínka stanovená v § 59 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání tak byla splněna. Nejvyšší správní soud podotkl, že stěžovatel však netvrdil, že by mu nebylo upozornění uděleno, ale namítal, že mu bylo uděleno za jednání, které nebylo správním deliktem. Z odůvodnění rozsudku městského soudu však není zjevné, že by soud předchozí upozornění vůbec podrobil posouzení ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), resp. soud neuvedl, proč tak neučinil.

[5] V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že měl městský soud na základě výslovně formulované námitky nezákonnosti upozornění na porušení zákona ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. 2012/657/RUD/CET, č. j. RUD/1200/2013 jakožto závazného podkladu přezkoumávaného rozhodnutí, zákonnost tohoto správního aktu žalovaného přezkoumat. Je toho názoru, že pokud byla v žalobě uplatněna námitka nezákonnosti upozornění na porušení zákona jakožto závazného podkladu přezkoumávaného rozhodnutí a uvedena výslovná žádost o přezkoumání zákonnosti tohoto úkonu žalovaného, soud má přezkoumat zákonnost namítaného správního aktu z hlediska správního řízení předcházejícího jeho vydání; dále argumentuje tím, že jeho postup v případě reportáže týkající se léků byl zcela v souladu se zákonem a vycházel z informací zveřejněných na internetových stránkách Státního ústavu pro kontrolu léčiv, tedy z relevantního zdroje informací, věnoval tudíž ověřování informací dostatečnou pozornost a nemohl spáchat správní delikt. Závěrem stěžovatel namítá, že městský soud nerozhodl o náhradě nákladů řízení předcházejícího řízení o kasační stížnosti, přestože mu to v odůvodnění rozsudku

pokračování

Nejvyšší správní soud přikázal. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí, kterým zruší rozsudek městského soudu a věc mu vrátí zpět k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že samotným upozorněním na porušení zákona, ať již po jeho stránce formální či materiální, se soud v odůvodnění napadeného rozsudku vypořádal velmi obsáhle a naprosto dostatečně. Žalovaný taktéž plně souhlasí se závěrem městského soudu, že stěžovatel neuvedl v žalobě žádné konkrétní skutečnosti, ve kterých spatřuje nezákonnost předmětného upozornění. Stěžovatel pouze v žalobě odkázal na své vyjádření k oznámení správního řízení ze dne 23. 11. 2012, které se však týkalo jiného pořadu, než jaký byl předmětem řízení v této věci, respektive se týkalo právě onoho správního řízení, které dle stěžovatele mělo předcházet vydání projednávaného upozornění na porušení zákona. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná. Nedůvodnost kasační stížnosti shledal Nejvyšší správní soud, co se týče výroku I. napadeného rozsudku.

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti nečiní již spornou kvalifikaci skutku, za který byl postižen pokutou v nyní projednávané věci, ale namítá, že městský soud měl posoudit zákonnost upozornění na porušení zákona ze dne 5. 3. 2013, č. j. RUD/1200/2013, tedy zákonnost upozornění na první porušení zákona dle § 59 odst. 1 zákona o vysílání, neboť tento správní akt je podmínkou sine qua non pro rozhodnutí v nyní projednávané věci, a to nejen v rozsahu uváděném v žalobě, ale z hlediska řízení, které mu předcházelo. Jinými slovy tvrdí, že městský soud nepostupoval tak, jak mu Nejvyšší správní soud ve zrušovacím rozsudku uložil. Tuto námitku Nejvyšší správní soud musel odmítnout.

[10] Ve věci není sporu o tom, že předchozí 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. Znamená to tedy, že aby § 59 odst. 1 až 3 zákona o vysílání plnil svůj účel, musí provozovatel dostat reálnou možnost ke zjednání nápravy (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 26/2010 - 101).

[11] Ze spisu je zřejmé, že stěžovatel byl upozorněn na porušení § 31 odst. 3 zákona o vysílání odvysíláním pořadu „*Televizní noviny*“, respektive reportáže o tom, že od července se bude nově platit za některé léky, které dříve byly bez doplatku, a to dne 21. 6. 2012 od 19:30 hodin na programu Nova. Tento příspěvek divákům poskytl dle žalovaného pouze

neúplnou a zavádějící informaci, jelikož zcela ignoroval fakt, že nově zavedený doplatek se týká pouze určitých balení léků, zpravidla menších, přičemž větší balení totožných léků budou ve valné většině případů i nadále hrazena ze zdravotního pojištění. V reportáži bylo uvedeno, že nově již nebudou hrazeny léky *Zodac* a *Zyrtec,* což byla informace nepravdivá. Větší balení jmenovaných léků, která jsou obvykle předepisována pacientům s chronickým onemocněním alergií, tzn. pravidelným uživatelům, budou nadále zdravotními pojišťovnami proplácena. Tím, že reportáž opomenula podstatnou a úzce související informaci o totožných lécích pouze na předpis, došlo k hrubému informačnímu zkreslení, čímž byly porušeny zásady objektivity a vyváženosti.

[12] Lze konstatovat, že případ předchozího upozornění a nyní projednávaný případ se shodují v tom, že stěžovatel bez dalšího vycházel z jednoho zdroje, problematiku nijak blíže nezkoumal a přitom o ní zpravil diváky, aniž by se zajímal o to, nakolik přesně a nezavádějícím způsobem postupuje a zda divákům tímto nepředává neobjektivní informace.

[13] K odůvodnění námitky nezákonnosti předchozího upozornění odkazuje stěžovatel na důvody uvedené ve vyjádření ve správním řízení, které přiložil jako přílohu; v žalobě samotné však žádné konkrétní námitky stran nezákonnosti předchozího upozornění neuvedl. Ze spisu vyplývá, že žalovaný v předchozím upozornění uvedl, že reportáž podala neúplné a zkreslené informace s cílem vzbudit senzaci a paniku. Chroničtí pacienti i široká veřejnost tak mohla nabýt dojmu, že opatření pojišťoven se týká prakticky všech běžných léků, které byly doposud propláceny, a které již nebude pojišťovna hradit, a to bez výjimky. Přestože reportáž měla krátkou stopáž, měla zde zaznít informace, že opatření se netýká velkých balení léků, které jsou pouze na předpis. Tato informace mohla být zásadní pro chronické pacienty, u kterých by tím pádem reportáž nevzbudila paniku a nezpůsobila útoky na lékaře a lékárny, s cílem zásobit se na mnoho měsíců dopředu. Podle názoru žalované došlo odvysíláním této reportáže k podání zkreslených a neúplných informací, a tudíž k porušení zásad objektivity a vyváženosti, čímž se stěžovatel dopustil porušení ustanovení § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Z obsahu upozornění je zřejmé, že důvodem pro jeho vydání byl závěr žalovaného o neúplnosti odvysílané reportáže ze dne 21. 6. 2012 „*Za léky si připlatíme*“.

[14] Stěžovatel důvody, proč má za to, že odvysílaná reportáž ze dne 21. 6. 2012 nebyla v rozporu se zákonem, blíže neodůvodnil, neuvedl žádné konkrétní námitky. Nelze proto vyčítat městskému soudu, že se námitkou nezákonnosti vypořádal pouze v obecné rovině, tedy zabýval se tím, zda byly splněny zákonné předpoklady pro udělení sankce stěžovateli za nyní projednávaný delikt. Městský soud se v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 6 As 26/2010 – 101, především zabýval tím, zda se jednalo o typově shodné jednání ve srovnání s jednáním, které žalovaný shledal protiprávním v nyní posuzované věci, za něž byl stěžovatel sankcionován, jinými slovy, zda byla naplněna zákonná podmínka pro uložení sankce. Dospěl přitom k závěru, že v obou případech se jednalo o odvysílání televizní reportáže, ve které byly prezentovány neobjektivní a částečné informace, v obou případech došlo odvysíláním reportáže k zatajení podstatné informace, která byla schopna odvysílané sdělení korigovat. Městský soud se s obsahem upozornění seznámil, konstatoval, že z obsahu upozornění vyplývají důvody, proč bylo vydáno a v čem bylo spatřováno porušení zákona – v neúplnosti informací, které v této reportáži zazněly. Soud dospěl k závěru, že obsah upozornění je

pokračování

konkrétní, jasný, zřejmý je závěr o porušení zásady objektivity a vyváženosti; navíc jednání provozovatele je porušením totožné povinnosti zakotvené v § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Zcela obecné tvrzení stěžovatele, že reportáž ze dne 21. 6. 2012, která byla důvodem pro vydání upozornění ze dne 5. 3. 2013, nebyla v rozporu se zákonem, neshledal soud důvodným. Městský soud rovněž správně uvedl, že jednání, které bylo předmětem upozornění na porušení zákona ze dne 5. 3. 2013, nebylo posouzeno správním orgánem jako správní delikt – při prvním porušení zákona to ani není možné, protože zákon stanoví, že nejprve musí být provozovatel na porušení zákona upozorněn. Teprve v případě, kdy se stejný subjekt dopustí typově shodného protiprávního jednání, přichází v úvahu možný postih za správní delikt. Uvedené znamená, že první porušení zákona není postižitelné v tom smyslu, že by došlo k uložení sankce za správní delikt. Je pojmově vyloučeno – stanoví-li zákon, že nejprve musí být provozovatel vysílání na protiprávní jednání upozorněn – aby toto první protiprávní jednání bylo možno sankcionovat. Právě proto zákon o vysílání hovoří o „předchozím upozornění na porušení zákona“, a nikoli o „upozornění na to, že byl spáchán správní delikt“.

[15] Nejvyšší správní soud se s právními závěry městského soudu ztotožnil. Především zcela přisvědčil městskému soudu v tom, že stěžovatel v žalobě neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, ve kterých spatřuje nezákonnost upozornění ze dne 5. 3. 2013. Stěžovatel v žalobě v případě uplatnění námitky nezákonnosti upozornění pouze odkázal na „vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení“ ze dne 23. 11. 2012, které se však týkalo zahájení řízení k jinému pořadu, než jaký byl předmětem řízení v této věci. Tomu odpovídají námitky v tomto vyjádření uvedené, neboť obsahují polemiku o možnosti použít na jeden pořad (odlišný od pořadu v této věci) upozornění ze dne 22. 3. 2012 (odlišné od upozornění v této věci). Tím, že námitky nezákonnosti upozornění ze dne 5. 3. 2013 stěžovatel nespecifikoval v žalobě, neumožnil soudu jiný rozsah přezkumu než ten, který byl proveden. Z ustálené soudní judikatury vyplývá, že obsahem příloh žaloby, nejsou-li námitky uvedeny přímo v žalobě, se soud nezabývá. Nejvyšší správní soud např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, mimo jiné uvedl: „*Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.*“

[16] Pokud tedy stěžovatel v žalobě pouze odkázal na „*důvody uvedené ve vyjádření účastníka řízení v předmětném správním řízení*“, kterými se žalovaný zabýval a s nimiž se v upozornění na porušení zákona vypořádal, lze přisvědčit městskému soudu, že stěžovatel ohledně tvrzené nezákonnosti předchozího upozornění neuvedl, v jakých konkrétních skutkových dějích či okolnostech spatřuje nezákonnost předchozího upozornění. Odkaz stěžovatele na dříve v jiném podání uvedené námitky nemůže nahradit žalobní body ve smyslu § 71 písm. d) s. ř. s.

[17] Řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů musí v důsledku přísné dispoziční zásady obsahovat žalobní body, kterými je vymezen přezkum rozhodnutí správního orgánu krajským (zde městským) soudem. Z žalobních bodů v souladu s § 71 písm. d) s. ř. s. musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce

napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Nemohou být pouhým zopakováním dříve uvedených námitek v průběhu správního řízení již jen proto, že směřují proti jinému rozhodnutí. Žalobní body mají vlastně dvojí význam: z pohledu žalobce pozitivně určují, co konkrétně bude soud přezkoumávat, z pohledu soudu pak negativně vymezují, čím se soud zabývat nemůže a nebude. Odchýlí-li se soud od rozsahu a obsahu přezkumu vymezeného žalobními body v jakémkoli směru, porušuje tím dispoziční zásadu (nejde-li o výjimku z pravidla, podle níž soud musí k některým vadám přihlížet z úřední povinnosti), ať už tak činí ve prospěch žalobce nebo v jeho neprospěch. Je tedy vadou, pokud soud přehlédne některou ze žalobních námitek a zamítne žalobu, aniž se s takovou námitkou vypořádá. Stejně tak je ale vadný postup, při němž soud bez ohledu na žalobní námitky přezkoumá napadené rozhodnutí v rozsahu širším, který si sám vymezil. Pokud soud zruší rozhodnutí správního orgánu z důvodu, který nebyl v žalobě řádně uplatněn, dopustí se podle setrvalé judikatury vady řízení, která má vliv na zákonnost soudního rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2006, č. j. 6 Ads 61/2004 - 67, nebo rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 - 63].

[18] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitku stěžovatele stran absence přezkumu zákonnosti „podkladového“ rozhodnutí, resp. předchozího upozornění, důvodnou. Městský soud předchozí upozornění jako podklad pro napadené rozhodnutí přezkoumával, sice v obecné rovině, což však bylo zapříčiněno nekonkrétními žalobními námitkami stěžovatele. Nejvyšší správní soud se s jeho závěrem ztotožnil.

[19] Ze všech shora vyložených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není, co se týče posouzení věci samé (výrok I. napadeného rozsudku), důvodná. Městský soud se v intencích zrušujícího rozsudku řádně zabýval všemi vznesenými námitkami v rozsahu, v jakém je stěžovatel uplatnil. Co se týče neprovedení důkazu před soudem, na výslovný dotaz soudu při jednání dne 4. 10. 2016, stěžovatel uvedl, že na provedení důkazu zvukově obrazovým záznamem netrvá.

[20] Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku ze dne 21. 4. 2016, č. j. 5 As 124/2015 - 28 zavázal mimo jiné městský soud, aby v novém rozhodnutí rozhodl rovněž o náhradě nákladů včetně náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelově námitce, že tak městský soud neučinil, nelze přisvědčit. Městský soud rozhoduje vždy o celkových nákladech, a to dle výsledku celého řízení. Byla-li proto žaloba stěžovatele městským soudem zamítnuta, postupoval městský soud při rozhodování o nákladech řízení v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel v konečném důsledku nebyl v soudním řízení před městským soudem úspěšný, jeho dílčí úspěch v řízení před Nejvyšším správním soudem je proto bez významu. Skutečnost, že městský soud výslovně neuvedl, že rozhoduje rovněž o nákladech za řízení před kasačním soudem, není vadou, která by způsobovala nesprávnost nebo nezákonnost napadeného výroku.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud rozhodl soud o vrácení zaplaceného soudního poplatku stěžovateli. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v rozhodnutí ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 – 60, k závěru, že „*účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).*“

[23] Stěžovatel zaplatil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 As 124/2015. Stěžovatel nyní projednávanou kasační stížností brojil proti rozsudku městského soudu opakovaně; zaplatil přitom znovu soudní poplatek ve výši 5000 Kč. Vzhledem k závěrům rozšířeného senátu však k jeho platbě povinen nebyl. Má proto právo na jeho vrácení dle ustanovení § 10 odst. 1 věta prvá zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. srpna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu