



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera, v právní věci žalobce S. s., spol. s r. o., zastoupeného JUDr. Václavem Peňázem, advokátem v Brně, Smetanova 17, proti žalované Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, Praha 10, Krátká 10, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 7. 2003, čj. Rpo/32/03/1713, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2004, čj. 8 Ca 232/2003 - 29,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2004, čj. 8 Ca 232/2003 - 29, se zrušuje a věc se uvedenému soudu vrací k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 29. 7. 2003, čj. Rpo/32/03/1713, uložila žalovaná žalobci podle § 60 odst. 1 písm. g) 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“), pokutu ve výši 1 000 000 Kč. Své rozhodnutí odůvodnila tím, že žalobce jako provozovatel převzatého vysílání v kabelovém systému nezajistil při vytváření nejnižší programové nabídky zařazení vysílání celoplošného programu stanice X TV, provozované jako původní vysílání společnosti F. Y, spol. s r. o. Neučinil tak přesto, že byl podle § 54 odst. 2 zákona o vysílání povinen zajistit, aby v nejnižší programové nabídce bylo zahrnuto zemské a nezakódované vysílání všech celoplošných provozovatelů vysílání ze zákona a všech celoplošných provozovatelů vysílání s licenci, včetně místního vysílání na sdílených kmitočtech s provozovatelem celoplošného vysílání s licenci kromě programů vysílání pouze digitálně. Žalovaná dále uvedla, že zjistila na základě oznámení, že žalobce nezařazuje v lokalitách Ivančice, Rosice, Moravský

Krumlov a Neslovice program X TV do nejnížší programové nabídky. I s ohledem na stanovisko žalobce považovala žalovaná tuto skutečnost za nespornou. Rozhodnutím žalované ze dne 4. 2. 2003, čj. Rup/8/03, byl žalobce na porušení povinnosti provozovatele převzatého vysílání v kabelovém systému upozorněn. Na upozornění, které stanovilo lhůtu k odstranění zjištěných nedostatků, žalobce reagoval pouze dopisem ze dne 12. 3. 2003, ve kterém argumentoval tak, aby zpochybnil právní názor a postup rady. Žalovaná tvrzení žalobce obsažená ve vyjádření neakceptovala, neboť byla pouze účelová a v rozporu s § 54 odst. 2 zákona o vysílání. V rámci své kompetence pak žalovaná zahájila s žalobcem řízení o uložení pokuty pro neplnění povinnosti provozovatele stanovené v § 54 odst. 2 zákona o vysílání. Rozhodnutím žalované ze dne 10. 6. 2003 byl žalobce vyzván k vyjádření ve správním řízení o uložení pokuty. Vyjádřil se dopisem ze dne 6. 7. 2003 s tím, že v místě hlavní stanice žalobce, odkud je signál rozváděn, nelze přijímat televizní program X TV zemského nezakódovaného vysílače v dostatečné kvalitě a namísto něj distribuuje družicový zakódovaný digitální signál přičemž se jedná o jedinou možnost jeho distribuce. Žalovaná dovedla, že technické obtíže žalobce nezbavují povinnosti stanovené ustanovením § 54 odst. 2 zákona o vysílání. Z uvedeného důvodu uložila žalobci pokutu ve výši 1 000 000 Kč, přičemž k dispozici byla sankce od 5000 Kč do 2 500 000 Kč. Při rozhodování o výši pokuty žalovaná přihlédla k povaze porušení a k postavení účastníka řízení jakožto provozovatele televizního vysílání v kabelových systémech a stanovila pokutu ve spodní polovině zákonného rozpětí, přičemž zohlednila závažnost věci, míru zavinění žalobce, rozsah, typ a dosah závadného vysílání i výši případného finančního prospěchu. Žalobce byl na porušení upozorněn, věděl, že zákon porušuje a přesto vysílání programu X TV do své základní nabídky nezařadil, ve svém vyjádření pouze polemizoval s názorem žalované. Žalobce měl k dispozici dostatečně dlouhou dobu, aby své porušení napravil. Žalovaná při ukládání pokuty přihlédla rovněž k tomu, že se jedná o žalobce se středně velkým územním rozsahem převzatého vysílání. Zohledněna byla rovněž skutečnost, že nezařazením programu X TV do nejnížší programové nabídky, ale do jiné programové nabídky dochází k finančnímu prospěchu žalobce.

Žalobou ze dne 26. 9. 2003, podanou u Městského soudu v Praze, se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované. Napadenému rozhodnutí žalobce především vytknul, že je jeho výrok neurčitý, protože žalobce provozuje kabelovou televizi v celkem 27 městech a obcích České republiky a z výroku napadeného rozhodnutí není patrné, ve kterých konkrétních lokalitách neměla být povinnost stanovená § 54 odst. 2 zákona o vysílání splněna. Uvedená skutečnost vyplývá teprve z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobce dále uváděl, že v jeho případě byla sankcionována nemožná povinnost. V lokalitách Ivančice, Rosice, Moravský Krumlov, Neslovice a Oslavany jsou kabelové televizní systémy žalobce propojeny do jednoho funkčního celku a rozhlasový a televizní signál je šířen optickými kabely z hlavní stanice umístěné v Ivančicích. Oblast jmenovaných měst a obcí nebyla a ani dosud není pokryta pozemním nekódovaným celoplošným vysíláním stanice X TV v kvalitě, která by umožnila použití signálu v souladu s právní a technickou normou pro televizní kabelové rozvody. Zákonem stanovenou povinnost proto nelze splnit pro nepřítomnost signálu. Žalobce dále vytykal žalované porušení § 33 odst. 2 správního řádu s tím, že žalovaná nedala žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění. Za předpokladu, že by tak učinila, navrhl by žalobce doplnění dokazování, a to zprávou Českých

radiokomunikací, a. s., o přijímači vysílače X TV v Oslavanech a znaleckým posudkem o možnostech příjmu pozemního nekódovaného celoplošného a analogového signálu X TV v relevantních oblastech. Žalobce zároveň pod bodem II. žaloby výslovně žádal o upuštění od uložení pokuty za spáchání správního deliktu.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2004, čj. 8 Ca 232/2003 – 29, byla žaloba zamítnuta a žádnému z účastníků nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení. Jednotlivé žalobní body městský soud posoudil následujícím způsobem. Námitku neurčitosti výroku spočívající v neuvedení lokalit, v nichž mělo dojít k porušení povinnosti stanovení § 54 odst. 2 zákona o vysílání městský soud neshledal důvodnou, neboť přes význam správního rozhodnutí a jeho výroku musí rozhodnutí obsahovat rovněž odůvodnění, přičemž odůvodnění napadeného rozhodnutí plně vyhovuje podmínkám § 47 odst. 3 správního řádu a bez rozporů a pochybností koresponduje s obsahem výroku. Ze vzájemného posouzení výroku a odůvodnění napadeného rozhodnutí je pak bez dalších pochyb zřejmé, za porušení jaké povinnosti a ve kterých lokalitách byla žalobci uložena sankce. K další žalobní námitce, a to tvrzené nemožnosti přijímat vysílání programu stanice X TV v dostatečné technické kvalitě umožňující jeho další distribuci, městský soud konstatoval, že povinnost stanovená § 54 odst. 2 zákona o vysílání je stanovena bezvýjimečně a bezvýhradně a nepřipouští žádné omezení ani pro případy, kdy by z technických důvodů nebylo možné pozemské nekódované vysílání celoplošného provozovatele televizního vysílání ze zákona a nebo s licencí přijímat. Provozovatel kabelového vysílání je povinen pozemské nezakódované vysílání všech celoplošných provozovatelů zajistit. Konečně pak co do námitky rozporu správního řízení s § 33 odst. 2 správního řádu městský soud konstatoval, že žalobce byl oznámením žalované vyrozuměn o zahájení řízení uložení pokuty. V uvedeném oznámení byl předmět řízení podrobně popsán a žalobce byl dostatečně určitě a srozumitelně informován o tom, co je mu kladeno za vinu. Oznámení zároveň obsahuje vyrozumění o možnosti vyjádřit se k věci, navrhnout důkazy a uplatnit připomínky. Žalobce reagoval přípisem, ve kterém vylíčil technické obtíže spojené s příjmem pozemského nezakódovaného vysílání programu X TV vedoucího i k tomu, že vysílání není distribuováno. Žalovaná vydala napadené rozhodnutí na základě skutkových zjištění, známých již při zahájení řízení a popsáných v oznámení adresovaném žalobci. Je tedy zřejmé, že podklad pro rozhodnutí byl žalobci znám, žalovaná žádné jiné skutečnosti nezjišťovala a nečinila takové skutečnosti podkladem pro napadené rozhodnutí. Žalobcem tvrzené důkazy, které by byly případně navrženy, nemají s ohledem na shora uvedené hodnocení věci význam, neboť jak již bylo konstatováno, technické obtíže jsou pro aplikaci § 54 odst. 2 zákona o vysílání bezpodstatné. K návrhu na moderaci výše uvedené pokuty, vznesenému při ústním jednání 2. 11. 2004, městský soud konstatoval, že k němu nemohl přihlídnout, neboť byl uplatněn po uplynutí lhůty stanovené zákonem pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Uvedený rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností. Stěžovatel uplatnil kasační námitky podle ustanovení § 103 odst. písm. a), b) a d) s. ř. s. První námitkou stěžovatel vytýkal nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu. Městský soud používal termínu pozemské nekódované vysílání v souvislosti s povinností stanovenou § 54 odst. 2 zákona o vysílání. Žalobce však v kasační stížnosti tvrdí, že je třeba činit rozdíl mezi termínem zemské nekódované

vysílání spočívající v šíření signálu za pomoci vysílačů a převaděčů umístěných na povrchu země za použití přenosného média elektromagnetického vlnění s nezakódovanou vysílanou informací v analogové formě, jak je předpokládáno § 54 odst. 2 zákona o vysílání. Zároveň zákon o vysílání používá pojmu družicové vysílání, které spočívá v šíření analogového či digitálního signálu z vesmíru na zemský povrch. Dle tvrzení stěžovatele je v oboru televizního a rozhlasového vysílání takové šíření signálu označováno technickým pojmem pozemské vysílání. S ohledem na uvedené skutečnosti je rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné a není zřejmé co je žalobci vytýkáno. Žalobce totiž vysílání TV X, a to vysílání družicové, šíří, jakkoliv není v jeho základní nabídce. Žalobce dále konstatoval, že jeho povinností podle § 54 odst. 2 zákona o vysílání je šíření programů získaných příjmem vysílání původních rozhlasových a televizních programů. Zajištění tohoto příjmu je pak povinností provozovatele rozhlasového a televizního vysílání sestavujícího program, v daném případě televizní stanice X. Ustanovení § 54 odst. 3 zákona o vysílání ukládá provozovatelům celoplošného vysílání povinnost bezplatně poskytnout své programy provozovateli převzatého vysílání, což v daném případě nedopravením signálu do místa provozování převzatého vysílání nebylo učiněno. Pochybení je proto přičitatelné společnosti F. Y, spol. s r. o., nikoliv žalobci. Zároveň je nutné konstatovat, že uložení povinnosti podle § 54 odst. 2 zákona o vysílání je případem tzv. *must carry*, přičemž ve všech kulturních státech je toto možné pouze za náhradu placenou státem. Žalobce dále vytknul městskému soudu, že nezohlednil skutečnost, že žalobce před vydáním správního rozhodnutí žalovanou nebyl seznámen s podkladem rozhodnutí podle § 33 odst. 2 správního řádu. Nedodržení tohoto postupu je evidentní vadou řízení, rozpornou s článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nějž lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem a zákonem stanoveným způsobem. Důkazy, které chtěl žalobce navrhnout, měly směřovat mimo jiné k posouzení závažnosti věci, míry zavinění a přihlédnutí k rozsahu, typu a dosahu závadného vysílání a k výši případného finančního prospěchu. Porušením povinnosti žalované stanovené v § 33 odst. 2 správního řádu však byla taková možnost žalobci odňata. Žalobce dále zpochybnil závěr městského soudu o tom, že návrh na moderaci byl vznesen až u ústního jednání dne 2. 11. 2004 a zdůraznil, že tento návrh byl již součástí žaloby.

Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Své stanovisko odůvodnila tím, že povinnost stanovená § 54 odst. 2 zákona o vysílání je stanovena bezvýjimečně a nejedná se o povinnost nemožnou, nýbrž pouze takovou, která vyžaduje větší úsilí stěžovatele. K tvrzenému porušení § 33 odst. 2 správního řádu žalovaná uvedla, že v oznámení z 10. 6. 2003 byl žalobci podrobně popsán předmět řízení i to, co je mu kladeno za vinu a jaké skutečnosti byly v zahájeném správním řízení zjištěny, přičemž stěžovatel byl výslovně vyzvořen o svém právu vyplývajícím z § 33 odst. 2 správního řádu a byl vyzván, aby své právo uplatnil. Při ukládání výše pokuty se žalovaná řídila ustanovením § 61 odst. 3 zákona o vysílání.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a shledal, že je důvodná.

První kasační námitka spočívala v tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), přičemž tato neurčitost měla spočívat

v záměně pojmů zemské nekódované vysílání a pozemské nekódované vysílání. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že takto vznesené rozlišení v rámci kasační stížnosti považuje za účelové a je to sám žalobce, kdo oba termíny v rámci žaloby užívá *promiscue*. Argumentuje-li tedy žalobce v žalobě pod bodem IV. odst. 2 odkazy k pozemnímu nekódovanému celoplošnému vysílání stanice X, stejně jako pod bodem IV. odst. 1 a používá-li obdobný termín městský soud v rámci odůvodnění svého rozhodnutí, přičemž z kontextu napadeného rozhodnutí je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že je myšleno zemské nezakódované vysílání celoplošných programů, tak jak je má na mysli ustanovení § 54 odst. 2 zákona o vysílání, neshledává Nejvyšší správní soud takto vznesenou kasační námitku důvodnou.

Stěžovatel dále městskému soudu vytýká nezákonnost jeho rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), a to při interpretaci, zejména pak systematické, § 54 odst. 2 zákona o vysílání. Citované zákonné ustanovení stanoví povinnost provozovatele převzatého vysílání v kabelovém systému při vytváření nejnižší programové nabídky zajistit, aby v ní bylo zahrnuto zemské a nezakódované vysílání všech celoplošných programů provozovatelů vysílání ze zákona a všech celoplošných provozovatelů vysílání s licenci, včetně místního vysílání na sdílených kmitočtech s provozovatelem celoplošného vysílání s licenci, kromě programů vysílání pouze digitálně. Podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o vysílání se celoplošným vysíláním rozumí mimo jiné televizní vysílání, které může přijímat alespoň 70 % obyvatel České republiky, počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu. Z citovaného zákonného ustanovení vyplývá povinnost subjektu zajišťujícího celoplošné vysílání pokrýt stanovený počet obyvatel, nikoliv však určité území. Je-li pak provozovateli celoplošného vysílání ustanovením § 54 odst. 3 zákona o vysílání stanovena povinnost poskytnout své programy provozovateli převzatého vysílání bezplatně, nelze tím rozumět povinnost provozovatele celoplošného vysílání technicky zajistit přenos svých programů provozovatelům převzatého vysílání, nýbrž je třeba vycházet z interpretace, podle které provozovatel převzatého vysílání svými vlastními technickými prostředky může programy celoplošného vysílání převzít, aniž by za to byl povinen poskytovat provozovateli celoplošného vysílání úplatu. V návaznosti na citované zákonné ustanovení pak povinnost vyplývající z ustanovení § 54 odst. 2 zákona o vysílání je třeba chápat absolutně, tedy tím způsobem, že provozovatel převzatého vysílání je povinen k zahrnutí zemských a nezakódovaných vysílání všech celoplošných programů provozovatelů vysílání ze zákona a všech celoplošných provozovatelů vysílání s licenci zajistit. Volba technického řešení, stejně jako zvážení možnosti tohoto zajištění při žádosti o licenci provozu převzatého vysílání je pak otázkou podnikatelského rizika a zvážení technických možností jednotlivých provozovatelů převzatého vysílání. Obdobným způsobem je třeba chápat žalobcem zmiňovanou povinnost *must carry*, kdy povinnost zajištění shora zmiňovaných vysílání v rámci nejnižší programové nabídky je třeba chápat jako jednu z podmínek pro výkon provozu převzatého vysílání v kabelovém systému. Licence k provozování převzatého vysílání v kabelovém systému není veřejným subjektivním právem, které by náleželo automaticky každému jednotlivému subjektu. Tato licence je udělována za splnění stanovených podmínek, z nichž jednou je právě podmínka vyplývající z ustanovení § 54 odst. 2 zákona o vysílání. S ohledem na skutečnost, že otázku možnosti technického zajištění povinnosti stanovené ustanovením § 54 odst. 2 zákona o vysílání je provozovatel převzatého vysílání v kabelovém systému povinen

zvážit před zahájením své činnosti, v žádném případě se této povinnosti nelze vyhnout odkazem k neexistenci signálu v daném území. Z uvedeného důvodu ani tuto kasační námitku Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

S odkazem k odůvodnění shora Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou rovněž kasační námitku spočívající v tvrzených vadách v řízení před správním orgánem (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Jak z obsahu správního spisu vyplývá, skutkový stav nebyl prakticky sporným, byl znám již v okamžiku zahájení správního řízení a byl obsažen již v oznámení ze dne 10. 6. 2003, adresovaném žalobci. Stěžovatel byl v uvedeném oznámení vyrozuměn o svém právu vyplývajícím z § 33 odst. 2 správního řádu a bylo mu umožněno, aby toto právo uplatnil. Za situace, kdy žalovaný neprováděl další dokazování a správní řízení se odvíjelo od následného posouzení právní otázky, nemůže kasační námitka stěžovatele obstát.

Poslední kasační námitka pak spočívala v nezohlednění návrhu žalobce na moderaci uložené pokuty soudem. V tomto směru městský soud konstatoval, že návrh byl vznesen až u ústního jednání dne 2. 11. 2004 a soud k němu nemohl přihlédnout, neboť byl uplatněn po uplynutí lhůty stanovené zákonem pro podání žaloby. K tomu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že již z žaloby podané u Městského soudu v Praze dne 29. 9. 2003, a to konkrétně z bodu II. žaloby, jednoznačně vyplývá, že se žalobce domáhá upuštění od uložení pokuty za spáchání správního deliktu, tedy moderace uložené pokuty ve smyslu ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. Z citovaného zákonného ustanovení je zřejmé, že navrhl-li žalobce takový postup v žalobě, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, od tohoto trestu upustit nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených. V daném případě je tedy zcela nepochybné, že žalobce, který se již v žalobě domáhal upuštění od trestu své moderační právo, podle § 78 odst. 2 s. ř. s. uplatnil. Městský soud, který tuto otázku neposoudil, neboť dospěl k závěru, že návrh na moderaci byl vznesen opožděně, pochybil, a v daném rozsahu proto Nejvyššímu správnímu soudu neumožnil aby jeho rozhodnutí přezkoumal. Poslední kasační námitku tedy Nejvyšší správní soud shledává důvodnou.

Již nad rámec odůvodnění shora k poslední kasační námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán elementárními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem. Městský soud v Praze se proto v dalším řízení zaměří na návrh žalobce na moderaci uložené pokuty, přičemž vezme do úvahy obsah správního spisu, včetně případných odkazů k pokutám uloženým v obdobných případech.

Neboť poslední kasační námitku, jak shora uvedeno, Nejvyšší správní soud shledal důvodnou, rozsudek Městského soudu v Praze podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

V rámci kasační stížnosti požádal žalobce o přiznání odkladného účinku této stížnosti. Podle ustanovení § 107 s. ř. s. může Nejvyšší správní soud k návrhu stěžovatele odkladný účinek kasační stížnosti přiznat. V daném případě, kdy Nejvyšší správní soud rozhodoval neprodleně po nápadu věci, bylo samostatné rozhodování o přiznání odkladného účinku nadbytečné. Navíc je třeba dodat, že ve smyslu ustanovení § 73 odst. 1 s. ř. s. nemá podání žaloby odkladný účinek. Za situace, kdy v posuzované věci nebyl podán návrh na přiznání odkladného účinku již v žalobě, napadené rozhodnutí nezávisle na soudním řízení nabývá právní moci. V takovéto situaci přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, které se vztahuje pouze k napadenému rozsudku městského soudu, nemůže mít vliv na právní moc žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu, ve vztahu k němuž o odkladný účinek nebylo žádáno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. června 2005

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu