



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu 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, Praha 4, proti žalovanému: **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 23. 4. 2007, č. j. 10 Ca 35/2007 - 34,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2007, č. j. 10 Ca 35/2007 – 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 4. 2007, č. j. 10 Ca 35/2007 – 34 zamítl žalobu, kterou se Česká televize (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 2006/850/Kov/Čes, kterým byla stěžovatelce podle ust. § 60 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o rozhlasovém a televizním vysílání“) uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za porušení ust. § 31 odst. 2 citovaného zákona, k němuž došlo tím, že dne 24. 8. 2006 odvysílala na programu ČT 1 v rámci pořadu Události reportáž o povolebních vyjednáváních parlamentních stran. V odůvodnění městský soud uvedl, že zákonodárce klade na objektivnost televizního vysílání veřejnoprávního provozovatele důraznější požadavek a na rozdíl od komerčních televizí mu ukládá, aby svým vysíláním přispíval k právnímu vědomí obyvatel. V tomto smyslu jde o významné interpretační pravidlo ve vztahu k posuzování objektivnosti vysílání ze strany stěžovatelky právě pro veřejnoprávní charakter jejího poslání spočívajícího v poskytování služby veřejnosti tvorbou a šířením televizních programů. Městský soud dále uvedl, že právní výklad stěžovatelky o existenci buď zákonného, anebo protizákonného jednání, v ústavní rovině pak jen ústavního, anebo protiústavního jednání, vyjadřuje kontradiktorní vidění mezilidských vztahů, a proto se s ním nelze ztotožnit. Jde o neadekvátní interpretaci čl. 2 odst. 3 Ústavy, která pomíjí obsah ústavního principu vyjádřeného v čl. 5 Ústavy o volné soutěži politických stran jako základu politického systému

v České republice. Volná soutěž politických stran nemusí mít jen podobu projevu státní moci a její kroky nemusejí být doslovně popsány normami tvořícími ústavní pořádek. Ústavní pořádek i právní řád nemůže postihnout každé lidské a společenské jednání a jeho cílem ani není aspirovat na úpravu všech variant společenských vztahů. Za protiústavní se nepovažují vzájemná jednání představitelů politických stran o povolebním uspořádání, která vycházejí z výsledků voleb, nejsou v rozporu s ústavním pořádkem, resp. nesměřují proti ústavnímu pořádku, a která nemusí být vždy přímým aktem státní moci učiněným zákonodárcem nebo orgánem moci výkonné. Výrazy „mimoústavní“ a „protiústavní“ nejsou synonyma, a proto je nelze v reportáži, která má být objektivní a vyvážená, zaměňovat. Městský soud se dále neztotožnil s právním názorem stěžovatelky, že jednání, které není popsáno právním předpisem, avšak které není protiprávní, je mezerou v zákoně. O mezeře v zákoně se totiž hovoří tam, kde právní regulace určitého jednání nebo právní skutečnosti chybí, ačkoli je očekávána a kde ji musí příslušný orgán překlenout výkladem nebo formou jiného řešení předvídaného zákonem. Reálně existují jednání mimo ústavní rámec, která nejsou protiústavní. Takto se o nich podle napadeného rozhodnutí Rady odvolávajícího se na zprávu ČTK, kterou stěžovatelka nezpochybňuje, zmínil i předseda Strany zelených, aniž by je však sám označil za jdoucí proti Ústavě. S ohledem na úkol, který zákonodárce uložil stěžovateli v ust. § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi (dále jen „zákon o České televizi“), si zásadního terminologického rozdílu mezi pojmy „mimoústavní“ a „protiústavní“ měla být stěžovatelka vědoma a veřejnosti, která nemá právnické vzdělání, jej mohla vhodnou formou přiblížit, zvláště měla-li zato, že „běží o průvodní znak těžce srozumitelného, účelového a v zásadě chybného vyjadřování“, jak uvedla v žalobě. Městský soud dospěl k závěru, že Rada jednání stěžovatelky spočívající v odvysílání zmíněné reportáže posoudila po skutkové i právní stránce v souladu se zákonem o rozhlasovém a televizním vysílání.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které namítala, že k porušení ust. § 31 odst. 2 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání v daném případě nedošlo. Pokud jde o tvrzenou záměnu přívlastků „mimoústavní“ za „protiústavní“, jedná se o průvodní znak těžce srozumitelného, účelového a v zásadě chybného vyjadřování některých politiků. Povinností sdělovacích prostředků je hledat pravé významy jejich slov. Měl-li by mít přívlastek „mimoústavní“ jiný význam než „protiústavní“, byl by z politického a zejména právního hlediska irelevantní. Stěžovatelka dále uvedla, že každé jednání ústavních činitelů lze označit buď za Ústavou dovolené, anebo Ústavou zakázané (tj. protiústavní). Obdobně je tomu u každého jednání libovolného právního subjektu ve vztahu k právnímu řádu. Jestliže Ústava patří do oboru veřejného práva a čl. 2 odst. 3 Ústavy stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, potom slova předsedy Bursíka o mimoústavním jednání nelze interpretovat z hlediska občanům srozumitelné řeči jinak, než jak uvedla reportérka. Jinak výraz „mimoústavní jednání“ s ohledem na výše uvedené nedává smysl. Informace může být objektivní, je-li také srozumitelná. Pokud sdělovací prostředky budou s diváky hovořit vyprázdněným jazykem bez obsahu, přestanou diváci rozumět informacím, které jsou jim sdělovány, a veřejná komunikace bude v podstatě neexistující, resp. veřejnost povede komunikaci paralelně bez sdělovacích prostředků. Tím by však provozovatel vysílání přestal plnit mimo jiné povinnosti uložené zákonem o rozhlasovém a televizním vysílání. Stěžovatelka proto musí stále dbát o srozumitelnost a obsahovou správnost informací, které divákům zprostředkovává. Z výše uvedených důvodů navrhl stěžovatelka potvrzení kasační stížnosti, zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Rada ve svém vyjádření ke kasační stížnosti trvala na tom, že předmětná reportáž vzhledem k záměně termínů „protiústavní“ a „mimoústavní“ nebyla objektivní, čímž došlo

k porušení ust. § 31 odst. 2 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Domnívá-li se stěžovatelka, že použití termínu „mimoústavní“ by mohlo být pro diváka nesrozumitelné, bylo v jejích možnostech tento termín divákům objasnit, přidržujíc se stejného významu. Stěžovatelka se naopak uchýlila k výměně tohoto termínu za jiný. Pokud předseda Bursík použil ve svém vyjádření pro ČTK slovní spojení „mimo ústavní rámec“, měla být i následná interpretace jeho vyjádření prezentovaná v tomto významu. Nebylo a není v moci stěžovatelky změnit obsah interpretované výpovědi pouze na základě toho, že se domnívá, že by interpretovaný tím mohl myslet něco jiného, resp. že jeho původní výpověď nedává smysl. Namítá-li stěžovatelka, že povinností sdělovacích prostředků je hledat pravé významy slov politiků, pak by skutečně mělo jít o „pravé, a tedy skutečné významy slov.“ V případě termínů „mimoústavnost“ a „protiústavnost se nejedná o synonyma, jejich obsahová odlišnost je naprosto zřejmá, a proto byla jejich svévolná záměna vážnou chybou. Rada dále nesouhlasila s tvrzením stěžovatelky, že eventuální jiný význam přívlastku „mimoústavní“ a „protiústavní“ by byl z politického a zejména právního hlediska irelevantní. Každý z uvedených termínů má zcela jiný právní význam. Protiústavnost je „contra legem“ a stává se tak obecně sankcionovatelnou. Mimoústavnost stojí na základě „co není zakázáno, je dovoleno.“ Rada se dále ztotožnila s názorem městského soudu, že zákonodárce klade na objektivnost televizního vysílání veřejnoprávního provozovatele důraznější požadavek. Stěžovatelčinu interpretaci čl. 2 odst. 3 Ústavy považuje Rada ze stejných důvodů jako městský soud za neadekvátní. Na základě výše uvedeného Rada navrhlá zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Předmětná reportáž byla odvysílána dne 24. 8. 2006 v rámci hlavního zpravodajského pořadu stěžovatelky Události na programu ČT 1 a týkala se politických vyjednávání parlamentních stran ohledně sestavení nové vlády po volbách v roce 2006. Moderátorka pořadu uvedla reportáž slovy, že „Sociální demokracie definitivně ukončila jednání o podpoře menšinové vlády ODS. Navíc oznámila, že ji sestaví sama s lidovci a osloví i zelené. Lidovecký předseda Miroslav Kalousek nabídku k jednání přijal i s tím, že kabinet bude zřejmě hledat toleranci i v řadách komunistů. Zelení ale svůj postoj nezměnili. Podpora komunistů je pro ně nepřijatelná. Kromě toho říkají, že Paroubek jedná protiústavně“. Reportáž dále pokračovala informacemi o aktuálním dění při vyjednávání o sestavení vlády. Poté následovala vyjádření zástupců parlamentních stran (Jiřího Paroubka, Vlastimila Tlustého, Zdeňka Škromacha, Jiřího Dolejše a Miroslava Kalouska). Předseda lidovců ve svém vystoupení uvedl, že jedná v zájmu záchrany malých politických stran. Reportérka k tomu dodala, že Paroubek v minulých dnech naznačil, že chce usilovat o změnu volebního systému, která by mohla poškodit malé strany a nyní v rámci jednání slíbil Kalouskovi, že to neudělá. Následuje vyjádření předsedy Bursíka, který řekl, že „Toto bylo součástí strategie sociální demokracie, aby vyděsila menší politické strany. Nás to tedy v žádném případě nevyděsilo“. Reportérka na toto vyjádření navázala tím, že „Zelení na svém postoji trvají. I kdyby jim Paroubek nabídl účast na vládě ČSSD a lidovců, nepůjdou do ní, pokud by se měla opírat o komunisty. Paroubkův postup označili za protiústavní. Prezident ho totiž ještě nepověřil sestavováním vlády“.

V oficiální zprávě ČTK, na kterou se Rada ve svém rozhodnutí odvolává, se uvádí, že „Jednání mezi sociálními a křesťanskými demokraty jdou podle Bursíka mimo ústavní rámec, protože šéf ČSSD Jiří Paroubek zatím nemá k sestavování vlády pověření od prezidenta“.

Podle ust. § 31 odst. 2 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání poskytuje provozovatel vysílání objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.

Podle ust. § 2 odst. 2 písm. a) a b) zákona o České televizi patří mezi hlavní úkoly veřejné služby v oblasti televizního vysílání poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a všestranných informací pro svobodné vytváření názorů, a také přispívání k právnímu vědomí obyvatel České republiky.

Z výše uvedeného je zřejmé, že tématem předmětné reportáže bylo poskytnutí informací o aktuálních událostech týkajících se povolebního vyjednávání parlamentních stran. Reportáž k tomuto tématu přináší celou řadu informací, komentářů a vyjádření přímých aktérů politických vyjednávání. Jedním z politiků, kteří se v reportáži vyjadřují, je i předseda Strany zelených Bursík, přičemž jeho vyjádření je jen jedním z mnoha sdělení v reportáži obsažených. Rada ve svém rozhodnutí toto vyjádření a komentář k němu porovnává s citovanou zprávou ČTK a vyvozuje závěr, že stěžovatelka skutečné vyjádření předsedy Bursíka svým nepřesným komentářem dezinterpretovala, a to tak, že slovní spojení „mimo ústavní rámec“ obsažené v citované zprávě ČTK, bylo nahrazeno termínem „protiústavní“. Toto posoudila jako porušení povinnosti poskytovat objektivní a vyvážené informace.

Podle Nejvyššího správního soudu je třeba naplnění zákonného požadavku objektivity a vyváženosti poskytovaných informací zkoumat ve vztahu k té části vysílání, která tvoří samostatný, a od ostatních částí vysílání oddělitelný, celek zabývající se určitým tématem. Z výše uvedeného vyplývá nejen povinnost provozovatele televizního vysílání odvysílat relevantní informace v rámci takto vymezené části vysílání, ale i povinnost Rady zabývat se při hodnocení objektivity a vyváženosti odvysílaných informací předmětnou částí vysílání komplexně. Proto nelze vytrhávat jednotlivé odvysílané informace, komentáře či vyjádření z celkového kontextu a samostatně je z hlediska objektivity a vyváženosti hodnotit, aniž by byl takový postup Radou odůvodněn a aniž by se Rada vypořádala s dalšími, pro posouzení objektivity a vyváženosti vysílání relevantními okolnostmi, jako např. s tím, co bylo hlavním tématem předmětné části vysílání, nakolik byla daná informace (vyjádření) v dané části vysílání zvýrazněna či naopak potlačena, jaký časový prostor je dané informaci ve vztahu k celkové délce předmětné části vysílání věnován atd. Rada sice ve svém rozhodnutí uvedla, že „Vzhledem k tomu, že z celkového rozsahu předmětné reportáže bylo pochybení spatřeno pouze v záměně slovního spojení, Rada rozhodla o uložení pokuty při dolní hranici sazby stanovené zákonem.“, avšak podle Nejvyššího správního soudu měla Rada tuto skutečnost zohlednit již při posuzování toho, zda vůbec došlo k porušení zákona, a ne až při stanovení konkrétní výše pokuty. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za potřebné poukázat na to, že předmětná reportáž byla odvysílána v rámci hlavního zpravodajského pořadu stěžovatelky, ve kterém je dán každému tématu poměrně malý časový prostor a kde cílem jednotlivých příspěvků je poskytnout základní informace k danému tématu a nikoliv jeho podrobný a důkladný rozbor. Určitá míra zjednodušení (zkratkovitosti) je tedy v pořadu tohoto typu nutná a tolerovatelná. V daném případě tedy podle Nejvyššího správního soudu Rada pochybila, neboť v podstatě k samostatnému přezkoumání vyčlenila stěžovatelkou dvakrát užitý termín „protiústavní“, aniž by jakkoli zohlednila celkový kontext reportáže, její hlavní sdělení a téma, a poté dospěla k závěru, že pouhým užitím tohoto termínu stěžovatelka porušila zákon.

Z výše uvedených důvodů je rozhodnutí Rady nepřezkoumatelné, a městský soud proto pochybil, když toto správní rozhodnutí věcně přezkoumal. Tento nesprávný postup městského soudu způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, ke které Nejvyšší správní soud musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud považuje dále za nutné zdůraznit, že veškerá činnost veřejné správy, včetně správního trestání jako součásti jejího výkonu, je vázána zásadou zákonnosti. Čl. 2 odst. 3 Ústavy stanoví, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Princip zákonnosti, zakotvený v citovaných ustanoveních, znamená, že všechny orgány státu, tj. orgány moci zákonodárné, soudní, výkonné, jakož i jiné státní orgány, resp. ústavní činitelé a úřední osoby, které jménem státu státní moc za příslušný orgán státu vykonávají, se při jejím výkonu musí řídit zákonem. Mohou tedy jednat toliko tak, jak jim to zákon umožňuje, nesmí činit nic, co jim zákon nedovoluje (viz. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 21). V rozporu se zásadou zákonnosti by pak byl stav, kdy by spravovaný subjekt odpovídal za jakékoli i sebenepatrnější porušení právních povinností. Postih zcela bagatelních případů navíc odporuje principu právní jistoty, tj. požadavku, že spravovaný subjekt si má být předem vědom, jaká protiprávní jednání jsou trestná (viz. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 199).

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

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

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

V Brně dne 19. června 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu