

Spis 4 As 10/2009 byl spojen se spisem číslo 4 As 9/2009 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **CET 21 spol. s r.o.**, se sídlem Kříženeckého nám. 1078/5, Praha 5, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutím žalované 1) ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. 2006/879/dzu/CET, č.j. dzu/1977/07, 2) ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. 2006/880/dzu/CET, č.j. dzu/1976/07, o kasačních stížnostech žalované proti rozsudkům Městského soudu v Praze 1) ze dne 30. 9. 2008, č. j. 7 Ca 105/2007 - 44, 2) ze dne 30. 9. 2008, č. j. 7 Ca 106/2007 - 43,

t a k t o :

- I.** Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 As 9/2009 a sp. zn. 4 As 10/2009 **se spojují** ke společnému řízení. Tyto věci budou nadále vedeny pod sp. zn. 4 As 9/2009.
- II.** Kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2008, č. j. 7 Ca 105/2007 - 44, a rozsudku téhož soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 7 Ca 106/2007 - 43, **se zamítají**.
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanými kasačními stížnostmi žalovaná (dále též „stěžovatelka“) brojila proti rozsudkům Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2008, č. j. 7 Ca 105/2007 - 44 a č. j. 7 Ca 106/2007 - 43 (dále jen „napadené rozsudky“), kterými městský soud zrušil rozhodnutí

stěžovatelky ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. 2006/879/dzu/CET, č.j. dzu/1977/07 (dále jen „první napadené rozhodnutí“) a sp. zn. 2006/880/dzu/CET, č.j. dzu/1976/07 (dále jen „druhé napadené rozhodnutí“).

Prvním napadeným rozhodnutím stěžovatelka rozhodla o uložení pokuty 50 000 Kč žalobkyni dle ustanovení § 60 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb. za porušení povinnosti poskytovat objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné utváření názorů podle ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. Ve výroku tohoto rozhodnutí stěžovatelka dále uvedla, že k porušení povinnosti došlo dne 12. 8. 2006 tím, že v čase od 19:30 hod. na programu Nova odvysílala stěžovatelka v rámci pořadu Televizní noviny reportážní příspěvek „Chyba v silničním zákoně.“ Druhým napadeným rozhodnutím stěžovatelka uložila žalobkyni podle téhož ustanovení pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení téže povinnosti, k němuž došlo dne 13. 8. 2006 tím, že v čase od 19:30 hod. na programu Nova žalobkyně odvysílala v rámci pořadu Televizní noviny reportážní příspěvek „Řidiči tramvají jezdí často na červenou.“ Obě reportáže, za něž byla žalobkyně pokutována, na sebe tématicky, obsahově i časově navazovaly.

V odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí stěžovatelka uvedla následující: Nejprve zařadila popis pořadu (přepis mluveného slova a popis prezentované obrazové složky reportáže). Téma reportáže bylo vymezeno slovy moderátorky M. F. ze studia: „*Nový silniční zákon, přesněji jeho bodový systém, se netýká všech dopravních prostředků. Zjistili jsme to ve chvíli, kdy se nám podařilo v Praze natočit několik řidičů tramvají, kteří hrubým způsobem porušovali silniční předpisy. V zákoně je chyba – říká Magistrát hl. města Prahy. Za jízdu na červenou totiž řidičům tramvají brozí jen pokuta do výše pěti tisíc korun.*“ Poté jsou v reportáži představeny signály pro řidiče tramvají a dále se děj přesouvá na křižovatku I. P. Pavlova, kde jsou natočeny záběry, jak tramvaje projíždějí křižovatku při pozici návěstidla „Stůj“. Tato scéna je ukončena konstatováním reportérky, že během této doby (tj. 3 hodin natáčení) projelo křižovatkou na červenou neuvěřitelných 17 tramvají. K tomu jsou v reportáži zařazena vyjádření pobouřených laiků – „*To snad není možný, to je špatný.*“ Dále se k tomuto problému vyjadřuje v reportáži tisková mluvčí Dopravních podniků, odborník na dopravu S. H., tisková mluvčí Policie ČR, a zástupce Magistrátu hlavního města Prahy, který výslovně uvádí na otázku reportérky, o kolik bodů přijde řidič tramvaje, když projede křižovatkou na červenou, že řidič tramvaje o žádné body nepřijde, protože neřídí motorové vozidlo. Dále se k problému vyjadřuje ještě tiskový mluvčí policejního prezidenta, načež je reportáž ukončena vstupem reportérky: „*Zda bude zákon upravovat i v této oblasti zatím nikdo netuší. Jisté ale je, že pokud Dopravní podnik zjistí u svých zaměstnanců pochybení, potrestá je – třeba prý i propuštěním z práce.*“ Stěžovatelka v odůvodnění dále vyhodnotila výsledek analýzy pořadu se závěrem, že obsah reportáže je postaven pouze na zavádějícím závěru, že řidiči tramvají jezdí na červenou, za což nejsou dle reportáže patřičně sankcionováni. Eventuální polemika, jestli skutečně jde o jízdu na červenou, nebo ne, není z reportáže zřejmá, jelikož dle příslušných ustanovení o používání signalizačních zařízení lze tuto skutečnost pouze dovodit v návaznosti na bezpečné zastavení tramvaje. Z toho plyne, že divák je konfrontován pouze z jednostranným kritickým postojem autorů reportáže, že k porušení silničního zákona skutečně došlo. V obsahu reportážního příspěvku lze postrádat vyváženost, jelikož nezahrnuje ani vyjádření řidičů tramvají, ani stanovisko kritizovaných tvůrců silničního zákona. Stěžovatelka z uvedených důvodů zahájila řízení a po vyhodnocení vyjádření žalobkyně dospěla na svém 23. zasedání dne 20. 12. 2006 k závěru, že předmětná reportáž neposkytuje všechny nezbytné informace pro objektivní posouzení divákem, podsouvá divákům své vlastní přesvědčení a ovlivňuje tak jejich názor. Proto nelze hovořit o poskytování objektivních informací, neboť některé skutečnosti nebyly v reportáži zmíněny, následkem čehož pak nelze hovořit ani o svobodném vytváření názoru, neboť zjištění jsou předkládána jako jednoznačná a skutečnosti, které by mohly tato zjištění zpochybňovat, nejsou dostatečně objasněny. Neobjektivnost a nevyváženost poskytnutých informací stěžovatelka shledala na základě zjednodušeného zpracování faktů a vyvození zavádějícího závěru, že řidiči tramvají jezdí často na červenou, přičemž faktor brzdné dráhy v návaznosti na rychlost tramvaje nebyl dostatečně objasněn, pouze se k němu vyjádřila tisková

mluvčí dopravních podniků v tom směru, zda se vůbec jedná o jízdu na červenou. Dále stěžovatelka kvalifikovala jako neobjektivní a nevyváženou jednostrannou prezentaci dané problematiky (kritika vůči řidičům tramvají i tvůrcům silničního zákona). Zdůraznila, že nepopírá právo žalobkyně zaujmout kritický postoj, ale shledala jako pochybení absenci vyjádření kritizovaných. V zájmu objektivní a vyváženosti měl být podle mínění stěžovatelky poskytnut prostor pro vyjádření i řidičům tramvají a tvůrcům silničního zákona. Z těchto důvodů stěžovatelka shledala, že žalobkyně v rámci předmětné reportáže neposkytla objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů, čímž se dopustila porušení ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. Stěžovatelka poukázala i na předchozí upozornění i sankce na porušení této povinnosti a dále uvedla, že při stanovení výše pokuty přihlédla k povaze vysílaného pořadu, jeho sledovanosti, jakož i k postavení účastníka řízení, jež je celoplošným provozovatelem televizního vysílání na základě licence a také k tomu, že předmětná reportáž byla odvysílána ještě před 22.00 hod., tzn. v divácky atraktivním čase s vysokou sledovaností. Z důvodu absence finančního prospěchu žalobkyně stěžovatelka dospěla k závěru, že závažnost deliktu není tak významná, aby zakládala důvody pro uložení sankce ve vyšší sazbě.

V odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí stěžovatelka uvedla následující argumentaci: Popis pořadu začíná znovu vymezením tématu moderátorkou ze studia: „*Řidiči tramvají v Praze jezdí často na červenou. Důkazem toho byla už naše věrejší reportáž, ve které jste viděli záběry pořázené na náměstí I. P. Pavlova v Praze. Během tří hodin tam projelo na červenou 17 tramvají. Podle nového silničního zákona se ale řidiči tramvají netýká bodový systém. Jediné, co jim tedy hrozí, je peněžitá pokuta. Ministerstvo dopravy ale změnu zákona zatím nechystá.*“ Dále je několika záběry shrnut obsah předchozí reportáže „Chyba v silničním zákoně“ a následují reakce pobouřených občanů a řidičů autobusů. Dále je opět zařazeno vyjádření dopravního experta S. H.: „*Kdyby to udělal řidič autobusu nebo osobního auta, tak nekompromisně na půl roku přijde o řidičský průkaz.*“ Reportáž dále pokračuje vstupy zástupce Magistrátu Hl. m. Prahy, ministra dopravy Milana Šimonovského, poslanců Stanislava Křečka a Ivana Langera, kteří se vyjadřují k otázce, zda je právní úprava tohoto problému spravedlivá a zda na řidiče tramvají postačí finanční postih (pokuta). V závěru reportáže reportérka uvádí, že pokud se prokáže, že silniční zákon řidiči tramvají zneužívají, mohl by být zpřísněn nejdříve za rok. Stěžovatelka dále vyhodnotila analýzu pořadu a uvedla, že obsah reportáže vychází pouze z jednostranné kritiky řidičů tramvají, předmětná problematika není dostatečně objasněna a lze postrádat také informace o používání signalizačních zařízení pro tramvaje v návaznosti na příslušné ustanovení silničního zákona. Z těchto důvodů stěžovatelka zahájila správní řízení. Po vyhodnocení vyjádření žalobkyně stěžovatelka dospěla k závěru, že předmětná reportáž neposkytuje všechny nezbytné informace pro objektivní posouzení divákem a ovlivňuje tak jejich názor. Nelze proto hovořit o poskytování objektivních informací, neboť některé skutečnosti nebyly v reportáži zmíněny, následkem čehož pak nelze hovořit ani o svobodném vytváření názoru, neboť zjištění jsou předkládána jako jednoznačná a skutečnosti, které by mohly tato zjištění zpochybňovat, nejsou dostatečně objasněny. Neobjektivnost a nevyváženost poskytnutých informací stěžovatelka shledala, obdobně jako v prvním napadeném rozhodnutí, zjednodušeného zpracování faktů a vyvození závadějího závěru, že řidiči tramvají jezdí často na červenou, přičemž faktor brzdné dráhy v návaznosti na rychlost tramvaje nebyl dostatečně objasněn, jakož ani problematika signalizačních zařízení pro tramvaje. Dále stěžovatelka kvalifikovala jako neobjektivní a nevyváženou jednostrannou prezentaci dané problematiky (absence vyjádření kritizovaných řidičů tramvají). V zájmu objektivní a vyváženosti měl jim být podle mínění stěžovatelky poskytnut prostor pro vyjádření. Z těchto důvodů stěžovatelka shledala, že žalobkyně v rámci předmětné reportáže neposkytla objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů, čímž se dopustila porušení ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. Stěžovatelka poukázala i na předchozí upozornění i sankce na porušení této povinnosti a dále uvedla, že při stanovení výše pokuty přihlédla k povaze vysílaného pořadu, jeho sledovanosti, jakož i k postavení účastníka řízení, jež je celoplošným provozovatelem televizního vysílání na základě licence a také k tomu,

že předmětná reportáž byla odvysílána ještě před 22.00 hod., tzn. v divácky atraktivním čase s vysokou sledovaností. Z důvodu absence finančního prospěchu žalobkyně stěžovatelka dospěla k závěru, že závažnost deliktu není tak významná, aby zakládala důvody pro uložení sankce ve vyšší sazbě.

Oba **napadené rozsudky**, jimiž byla stěžovatelčina napadená rozhodnutí zrušena a obě věci vráceny stěžovateli k dalšímu řízení, obsahují v odůvodnění stejné argumenty a jsou opřeny o stejná právní východiska posouzení věci. Městský soud dospěl v obou případech k závěru, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Citoval právní úpravu ukládání sankcí podle zákona č. 231/2001 Sb. a vymezil vztah tohoto zákona ke správnímu řádu. Podle ustanovení § 68 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, se ve výrokové části rozhodnutí uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno a označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu, dále lhůta ke splnění ukládané povinnosti, výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání. V odůvodnění se pak uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Městský soud vyhodnotil žalobní námitky žalobkyně a konstatoval, že zásadní námitkou je tvrzení žalobkyně o neurčitosti žalobou napadeného rozhodnutí. V tomto směru městský soud vycházel ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedeného v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, podle nichž výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku s uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně tím poruší ustanovení o řízení (§ 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší. Městský soud aplikoval tento právní názor a shledal, že ve výroku rozhodnutí stěžovatelka uvedla zákonné ustanovení, na jehož základě pokutu uložila, vymezila časově a místně skutek samotný, vlastní jednání, které skutkovou podstatu správního deliktu naplňuje, je však obsaženo pouze v odůvodnění tohoto rozhodnutí. Toto opomenutí tak založilo porušení ustanovení o řízení. Městský soud na podporu svých závěrů dále citoval pasáž předmětného usnesení rozšířeného senátu, která se týká náležitostí rozhodnutí o správních deliktech. Výslovně uvedl, že *„v rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postížen – to lze zaručit jen konkretizační údaji obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či bromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dílčí útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě. ... Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. Shodně se závěry výše označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004, je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze*

usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“ V posuzovaných věcech podle názoru městského soudu žalobkyně definovala ve výroku rozhodnutí závadné formy jednání pouze obecně. V otázce, za jaké jednání naplňující skutkovou podstatu správního deliktu byla žalobkyni uložena pokuta, žalovaná odkázala na odůvodnění rozhodnutí. Městský soud dospěl k závěru, že z odůvodnění napadených rozhodnutí není zřejmé, jaké jednání je vlastně sankcionováno. Stěžovatelka tak nechala na žalobkyni, aby si sama toto jednání do výroku rozhodnutí dosadila a sama učinila závěr, za jaké konkrétní jednání jí vlastně byla pokuta uložena. Rozhodnutí v této formě však nemůže podle městského soudu s ohledem na výše uvedené závěry obstát. Městský soud zdůraznil, že výrok rozhodnutí je v daném případě závislý na výkladu odůvodnění. Takový výklad je však ovlivňován vnímáním adresáta a může tak být alespoň v nepatrném rozsahu jiný. Vymezení jednání naplňujícího skutkovou podstatu správního deliktu co do jeho rozsahu (zejména jaké konkrétní jednání popsane v odůvodnění rozhodnutí a jaké již nikoliv) a závažnosti je tedy závislé na skutečnostech objektivně neurčitelných. Městský soud shrnul, že je nezbytné, aby výrok rozhodnutí vydaného při správním trestání obstál vůči účastníkům řízení i třetím osobám sám o sobě, nikoliv společně s odůvodněním rozhodnutí. Stěžovatelka tedy nepopsala v napadeném rozhodnutí skutečnosti rozhodné pro posouzení věci takovým způsobem, aby bylo možno určit, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty, tj. aby bylo možno věc posoudit po právní stránce. Z uvedených důvodů městský soud zrušil napadená rozhodnutí bez jednání jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

V kasačních stížnostech proti napadeným rozsudkům stěžovatelka uvedla, že brojí proti těmto rozsudkům z důvodů vymezených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. Stěžovatelka proti jednotlivým zrušovacím důvodům namítla následující tvrzení: Uvedla, že nadále tvrdí, že správní delikt, za nějž byla uložena žalobkyni pokuta, byl ve výroku popsán nezaměnitelně s jiným deliktem a byl přiměřený potřebě, která byla podnětem jeho vydání. Dále namítla, že rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo vydáno až rok poté, co stěžovatelka vydala napadená rozhodnutí o uložení pokut za předmětné správní delikty. Jelikož v čase vydání rozhodnutí o uložení pokuty (tj. 6. 2. 2007) se stěžovatelka řídila platnou právní úpravou a platnou judikaturou, která akceptovala, pokud byl v odůvodnění obsažen některý z identifikačních znaků, vydala rozhodnutí, která obsahovala jak specifikaci porušených právních povinností, tak čas, kdy tomuto porušení došlo, jakož i kde mělo dojít k porušení. Vlastní popis skutku byl dostatečně vyjádřen v odůvodnění napadených rozhodnutí. Stěžovatelka dále tvrdila, že vycházela ze správně zjištěného skutkového stavu, opírajícího se o důkazy, které jsou obsahem správního spisu. Jelikož městský soud neprováděl dokazování audiovizuálním záznamem sporné reportáže, nemohl podle názoru stěžovatelky platně konstatovat, že napadená rozhodnutí jsou v rozporu se správním spisem. Stěžovatelka dále podotkla, že pokud by do výroku napadených rozhodnutí zařadila popis či přepis konkrétních pasáží, tak to učinilo výrok napadených rozhodnutí nepřehledným a nesrozumitelným. Současně má za to, že k tomuto účelu slouží odůvodnění rozhodnutí. Stěžovatelka kromě uvedených námitek vůči meritornímu posouzení věci městským soudem brojila i proti procesním vadám, kterých se podle jejího názoru městský soud dopustil. Konkrétně namítala, že městský soud rozhodl věc bez jednání, ačkoliv z postupu soudu dovodila, že ve věci ústní jednání nařídí. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadených rozsudků a vrácení obou věcí městskému soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření k předmětným kasačním stížnostem žalobkyně uvedla, že považuje napadené rozsudky městského soudu jsou věcně správné a pregnantní. Ohledně námitek stěžovatelky žalobkyně uvedla, že není pravdou, že by městský soud posuzoval meze správního uvážení stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasačních stížností, přičemž zjistil, že jsou podány osobou oprávněnou a jsou proti označeným rozsudkům přípustné za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Podle ustanovení § 39 odst. 1 s. ř. s. platí, že samostatné žaloby směřující proti těmž rozhodnutí anebo proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí, může předseda senátu usnesením spojit ke společnému projednání. Jelikož obě posuzované věci se týkají týchž účastníků a věcně i časově spolu úzce souvisejí, rozhodl Nejvyšší správní soud o spojení věcí ke společnému projednání a rozhodnutí podle § 39 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozsudky městského soudu i řízení, jež předcházelo jejich vydání, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve svých kasačních stížnostech, dospěl k závěru, že kasační stížnosti **nejsou důvodné**.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve obecně vyložit význam uplatněných kasačních důvodů. Namítaná nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném právním posouzení věci v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován. Kasační důvod upravený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v sobě zahrnuje vícero dílčích důvodů pro zrušení napadeného rozhodnutí soudu. První, tam upravený důvod (nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí) spočívá podle Nejvyššího správního soudu buď v tom, že rozhodnutí vykazuje takové textové a formulační nedostatky, že z obsahu textu není dostatečně zřejmá souvislost s příslušnými podklady pro rozhodnutí, nebo příp. v tom, že i jinak text rozhodnutí obsahuje nejasné, rozporné či jiným způsobem nesrozumitelné údaje. Taková nesrozumitelnost rozhodnutí však v souzené věci podle Nejvyššího správního soudu nenastala. Následující důvod (nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí) je potom třeba spatřovat v tom, že se rozhodnutí neopírá o důvody, které opodstatňují dospět k určitému výroku rozhodnutí a možný dopad je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí. Konečně k poslední jmenovanému důvodu, tedy že se jedná nepřezkoumatelnost spočívající v jiné vadě řízení před soudem, Nejvyšší správní soud poznamenává, že je třeba její význam posuzovat jako důvod pro zrušení rozhodnutí soudu prvního stupně pouze za předpokladu splnění věty navazující, tedy, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Klíčovým a zároveň jediným rozhodovacím důvodem napadených rozsudků byl závěr, že ve výroku napadeného rozhodnutí stěžovatelka uvedla zákonné ustanovení, na jehož základě pokutu uložila, vymezila časově a místně skutek samotný, avšak vlastní jednání, které skutkovou podstatu správního deliktu naplňuje, je však obsaženo pouze v odůvodnění napadených rozhodnutí stěžovatelky. Městský soud v obou posuzovaných případech použil právní názor Nejvyššího správního soudu uvedený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 a dospěl v posuzované věci k závěru, že je nezbytné, aby výrok rozhodnutí vydaného při správním trestání obstál vůči účastníkům řízení i třetím osobám sám o sobě, nikoliv společně s odůvodněním rozhodnutí. Stěžovatelka podle názoru městského soudu nepopsala v napadeném rozhodnutí skutečnosti rozhodné pro posouzení věci takovým způsobem, aby bylo možno určit, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty, tj. aby bylo možno věc posoudit po právní stránce, a výrok jejího rozhodnutí tak nesplňuje podmínky stanovené právním názorem Nejvyššího správního soudu. Tyto právní závěry městského soudu je třeba přezkoumat z pohledu stěžovatelkou uplatněných kasačních důvodů konkretizovaných v kasační stížnosti.

Spornou právní otázkou v posuzované věci je, jakým způsobem a jakou mírou podrobnosti musí být ve výroku správního rozhodnutí o uložení pokuty za spáchání jiného správního deliktu popsán skutek, jímž došlo k naplnění formálních znaků správního deliktu vymezených v zákoně. Problematika náležitosti výroku správního rozhodnutí je obecně upravena v ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, jemuž ve „starém“ správním řádu (zákon č. 71/1967 Sb. účinný do 31. 12. 2005) odpovídala úprava obsažená v ustanovení § 47 odst. 2 tohoto zákona. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl ve výše citovaném usnesení k právnímu názoru, že *„výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.“* Tento právní názor je třeba vztáhnout jak na úpravu podle starého správního řádu (která byla rozhodná pro věc řešenou rozšířeným senátem zdejšího soudu), tak i na novou právní úpravu dle § 68 odst. 2 nového správního řádu aplikovanou v posuzovaných věcech, jak ostatně výslovně v citovaném usnesení uvedl i zdejší soud. Nejvyšší správní soud je tímto právním názorem vázán i v jiných obdobných případech, v nichž se jedná o přezkum rozhodnutí o uložení sankce za spáchání jiného správního deliktu. Jak městský soud správně dovodil, je třeba tento právní názor uplatnit i v posuzovaných věcech, neboť napadeným rozhodnutím stěžovatelky byla uložena adresátu veřejnosprávního působení pokuta za jiný správní delikt spočívající v porušení základních povinností provozovatele televizního vysílání podle ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb.

K stěžovatelčině námitce, že názor uvedený v citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu nemohl být na napadená rozhodnutí aplikován, neboť byl judikován teprve po jejich vydání, Nejvyšší správní soud nemohl dát za pravdu. Předně je zapotřebí zdůraznit, že tu nešlo o situaci, kdy by předmětný právní názor v době vydání napadených rozhodnutí neexistoval. Jak je dobře patrné z argumentace zdejšího soudu uvedené v citovaném usnesení rozšířeného senátu, na tuto otázku panovaly v judikatuře správních soudů odlišné právní názory. Citovaný právní názor rozšířeného senátu tedy nepředstavuje zcela novou interpretaci zákonných náležitostí výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu, ale pouze sjednocení odlišné rozhodovací praxe za účelem odstranění nežádoucí nejednotnosti judikatury a zároveň je aktuálně zdejším soudem zastávanou interpretací předmětných otázek (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, přístupný na www.nssoud.cz). K námitce, že městský soud neprovedl důkaz audiovizuálním záznamem pořadu, Nejvyšší správní soud podotýká, že rovněž není důvodná, neboť pokud městský soud shledal nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí stěžovatelky z uvedených důvodů, a neměl žádný důvod provádět dokazování.

Stěžejní námitka stěžovatelky proti napadeným rozsudkům spočívala v tom, že správní delikty, za něž byla uložena žalobkyni pokuta, byly ve výroku napadených rozsudků popsány nezaměnitelně s jiným deliktem a vlastní popis skutku byl dostatečně vyjádřen v odůvodnění napadených rozhodnutí. Při posouzení této námitky je nutno vyjít z toho, co se rozumí pojmem „popis skutku“. Tímto pojmem je zapotřebí rozumět jazykový popis těch jednání či skutkových okolností, které lze kvalifikovat (tj. podřadit) formálním znakům správního deliktu uvedeným v zákoně, tedy jazykovým výrazům reprezentujícím význam skutkové podstaty deliktu. Skutková podstata správního deliktu, za nějž byla žalobkyně v obou posuzovaných věcech pokutována, je vyjádřena v ustanovení § 60 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb. a § 31 odst. 2 téhož zákona.

Z analýzy struktury prvků této právní normy vyplývá, že dispozice spolu s účelem dané právní úpravy spočívá v *„povinnosti provozovatele vysílání poskytovat objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů“* (§ 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb.). Porušením této povinnosti se z dispozice stává hypotéza (skutková podmínka) sankční normy – *„neplní-li*

provozovatel vysílání povinnost podle § 31 odst. 2 a 3“, při jejímž naplnění nastává nepříznivý následek – sankce v podobě uložení pokuty provozovateli vysílání ve výši od 5000 Kč do 2 500 000 Kč (§ 60 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb.). Z toho vyplývá, že popisem skutku je zapotřebí u předmětného správního deliktu rozumět dostatečně přesné a srozumitelné vymezení jednání, které lze kvalifikovat jako „neposkytování objektivních a vyvážených informací“ (hypotézu sankční normy). Nepostačí tedy, pokud stěžovatelka ve výroku napadených rozhodnutí pouze vymezila, v jakém pořadí byly neobjektivní a nevyvážené informace poskytnuty (v tomto případě v reportážích „Chyba v silničním zákoně“ a „Řidiči tramvají jezdí často na červenou“ vysílaných ve dnech 12. a 13. 8. 2006 od 19:30 hod. na programu Nova). Popisem skutku odpovídajícím formálním znakům správního deliktu vymezeným v hypotéze sankční normy je v tomto případě samotný popis jednání, kterým stěžovatelka porušila povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace za účelem svobodného vytváření názorů.

Z odůvodnění napadených rozhodnutí je zřejmé, že naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu zjevně nespočívalo v samotném zařazení a odvysílání obou reportáží na programu Nova, ale teprve v jejich konkrétním obsahu. Stěžovatelka sama v odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí konstatovala, že „*neobjektivnost a nevyváženost poskytnutých informací shledala na základě:*

- *zjednodušeného zpracování faktů a vyvození zavádějícího závěru, že řidiči tramvají jezdí často na červenou, přičemž faktor brzdné dráhy v návaznosti na rychlost tramvaje nebyl dostatečně objasněn. Specifičnost brzdné dráhy tramvají je pouze nastíněna v rámci vyjádření tiskové mluvčí DPP, M. K., která pouze vyjadřuje polemiku, jestli skutečně jde o jízdu na červenou, nebo ne. Také konstatuje, že brzdná dráha tramvají je delší než u auta. S. H. také celou problematiku nevysvětluje, pouze odpočítává tři sekundy od zasvícení červené, jako dostatek času pro zastavení tramvají.*

- *jednostranné (kriticky vůči řidičům tramvají i tvůrcům silničního zákona) prezentace dané problematiky. Rada nepopírá právo účastníka řízení zaujmout kritický postoj, ale shledala jako pochybení absenci vyjádření kritizovaných. V zájmu objektivity a vyváženosti měl být prostor pro vyjádření poskytnut řidičům tramvají a tvůrcům silničního zákona.“*

V odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí stěžovatelka vyjádřila neobjektivnost a nevyváženost poskytnutých informací v reportáži „Řidiči tramvají jezdí často na červenou“ obdobně, přičemž navíc k jednostrannosti prezentace dané problematiky konstatovala, že „*reportáž kritizuje řidiče tramvají, že jezdí často na červenou, a že jsou zvýhodňováni oproti řidičům autobusu. Reportáž však vůbec řidičům tramvají nedává prostor, aby se k těmto obviněním vyjádřili. Takové vyjádření je pro splnění požadavků objektivity a vyváženosti nezbytné.*“

Právě tyto pasáže odůvodnění napadených rozhodnutí považuje Nejvyšší správní soud nejen za ratio decidendi napadených rozhodnutí, ale i za samotný popis předmětných skutků, které měly spočívat právě v tomto jednání žalobkyně. Za porušení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. tak lze považovat nedostatky obsahu posuzovaných reportáží popsanych stěžovatelkou v odůvodnění napadených rozhodnutí uvedeným způsobem. Proto v souladu s výše citovaným názorem rozšířeného senátu zdejšího soudu, v němž je vyloženo ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004, jímž byla stěžovatelka vázána i v předmětné věci, bylo povinností stěžovatelky do výroku napadených rozhodnutí zahrnout popis těchto skutkových okolností, které jsou zásadní z hlediska kvalifikace jednání stěžovatelky jako jiného správního deliktu dle § 60 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. Míra podrobnosti, s níž tak stěžovatelka měla učinit, je samozřejmě záležitostí jejího uvážení, avšak musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky

jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby žalobkyně byla s to již z výroku napadených rozhodnutí porozumět, jakým jednáním se označeného deliktu dopustila. Nejvyšší správní soud zde připomíná svůj závěr uvedený v odůvodnění citovaného usnesení rozšířeného senátu, že „...*řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena.*“ Nelze souhlasit s názorem stěžovatelky, která chápe názor městského soudu tak, že by ve výroku měly být obsaženy přepisy zvukové složky předmětných reportáží či snaha o reprodukci obrazového děje slovy. Samozřejmě, že v odůvodnění rozhodnutí je na takto detailní popis místo a jeho zařazení přispívá k lepší srozumitelnosti rozhodnutí i rámcovému vymezení obsahu pořadu. Ve výroku napadených rozhodnutí by však popis skutku měl být vyjádřen především srozumitelně, a to i ve významově zhuštěné formě, jak to stěžovatelka provedla v citovaných pasážích odůvodnění svých napadených rozhodnutí, ovšem bez stěžovatelčinych hodnotících vyjádření. Z dikce popisu skutku obsaženého ve výroku rozhodnutí by mělo být zřetelné podřazení těchto skutkových okolností pod formální znaky deliktu uvedené v zákoně. Ve výrociích napadených rozhodnutí však takový popis skutku obsažen nebyl. Nejvyšší správní soud tedy dospěl ke stejnému závěru jako městský soud, že napadená rozhodnutí uvedená kritéria nesplňovala. Městský soud proto posoudil obě napadená rozhodnutí správně, pokud shledal, že jsou z uvedených důvodů nepřezkoumatelná. Nejvyšší správní soud tedy této námitce stěžovatelky rovněž nepřisvědčil.

Pro úplnost se Nejvyšší správní soud zabýval i námitkou stěžovatelky, že městský soud neměl věc rozhodovat bez nařízení jednání. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož městský soud v řízení postupoval, je zvláštním ustanovením upravujícím možnost rozhodnout o v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bez jednání, je-li rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné. Na toto ustanovení odkazuje nepřímě i § 51 odst. 2 s. ř. s. Městský soud obě napadená rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., takže postupoval procesně správně, pokud ve věci nenařídil jednání. Výzva podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., kterou městský soud zjišťoval, zda účastníci řízení souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání, je standardní a povinnou součástí tohoto řízení, přičemž v okamžiku, kdy soud tuto výzvu činí, není ještě napadené rozhodnutí soudem přezkoumáno, a proto městský soud v tomto okamžiku nemůže předjímat, zda bude či nebude postupovat podle ustanovení § 76 s. ř. s. Tato výzva tedy soud nijak nezavazuje k tomu, aby nařídil ve věci jednání, pokud nastanou podmínky stanovené § 76 s. ř. s. Ani této námitce stěžovatelky tedy Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly. Žalobkyně, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nepožadovala náhradu nákladů řízení, jelikož jí žádné nevznikly.

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

V Brně dne 12. srpna 2009

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu