



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Česká televize**, se sídlem Kavčí hory, Praha 4, proti žalované: **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 5. 12. 2012, č. j. 9 A 161/2012 – 38,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2012, č. j. 9 A 161/2012 - 38, a rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 26. 6. 2012, sp. zn./Ident.: 2012/138/DRD/ČTV, č. j. DRD/2350/2012, **se zruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě 3.000 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 5.000 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně Česká televize domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2012, č. j. 9 A 161/2012 – 38, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 26. 6. 2012, sp. zn./Ident.: 2012/138/DRD/ČTV, č. j. DRD/2350/2012, kterým jí byla uložena pokuta ve výši 250.000 Kč pro 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“), neboť odvysíláním pořadu Události, respektive reportáže s názvem Zabijačka veřejně pod pokutou, dne 17. ledna 2012 od 19:00 hodin na programu ČT1 se dopustila porušení povinnosti zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických

pořadech bylo dbáno zásad objektivit y a vyváženosti, a to konkrétně tím, že vyznění celé reportáže uvádělo diváky v omyl tím, že informovalo o tom, že novelou veterinárního zákona vynucenou nařízením Evropské unie jsou od 1. ledna 2012 zakázány tradiční veřejné zabijačky. Tím došlo k uvedení fakticky chybné informace, neboť již před novelou veterinárního zákona bylo možno porážet prasata pouze pro domácí účely anebo na jatkách, nikoliv na tradiční veřejné zabijačce, o které mluví reportáž.

Podle městského soudu nosnou informací reportáže nebylo upozornit v období masopustu diváky na existenci platného zákazu pořádání veřejných zabijaček, nýbrž informace o tom, že nové znění veterinárního zákona, přijaté na základě norem Evropské unie, aktuálně a bezprostředně ohrožuje pořádání veřejných zabijaček a vepřových hodů. Toto sdělení není hodnotovým soudem, jedná se o zcela nepravdivou informaci. Předmětnou reportáž proto žalovaná právem vyhodnotila jako neobjektivní. Povinnosti dbát zásad objektivit y a vyváženosti se provozovatel vysílání nemůže zprostit pouhým poukazem na to, že jeho zaměstnanci nemají náležité (právnícké) vzdělání. Žalobkyni není vytýkáno nesprávné používání právních pojmů, ale to, že diváky informovala v reportáži v rozporu se skutečností. Co se týče naplnění materiálního znaku správního deliktu, reportáž je pro společnost nebezpečná, neboť je způsobilá ovlivnit veřejné mínění a názory jednotlivců i celé společnosti. Kritérii pro stanovení výše pokuty se žalovaná řádně zabývala. Z hlediska výše pokuty nedošlo ani k porušení zásady materiální rovnosti. Jednání, za které byla žalobkyni uložena pokuta, vykazuje v podstatných rysech shodné znaky jako jednání, jehož se týkalo upozornění žalované ze dne 5. 4. 2011, sp.zn./Ident.:2010/661/vos/ČTV v souvislosti s odvysíláním reportáže „Nefunkční protipovodňová ochrana.“ Shodným podstatným rysem, ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 6 As 26/2010 - 101, obou jednání je zde porušení zásady objektivit y tím, že reportáž obsahuje nepravdivé a nepřesné informace, které zkreslily celé její vyznění a uvedly diváky v omyl. Za předchozí upozornění lze považovat i rozhodnutí žalované ze dne 3. 6. 2008, sp. zn. 2008/260/FOL/ČTV, č. j. fol/4793/08, kterým byla žalobkyni uložena pokuta za porušení zásady objektivit y odvysíláním pořadu, který obsahoval zcela nepravdivé informace (o tom, že česká delegace letěla na klimatickou konferenci vládním speciálem). Závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2012, č. j. 8 As 18/2011 - 83, jdou nad rámec závěrů rozšířeného senátu. Další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (ze dne 30. 5. 2012, č. j. 6 As 26/2010 - 123, a ze dne 15. 8. 2012, č. j. 6 As 3/2011 - 119) netrvají na absolutní totožnosti jednání, k němuž se upíná předchozí upozornění na porušení zákona. Z uvedených důvodů městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně posoudil otázku porušení ust. § 59 zákona o vysílání a nesprávně aplikoval relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Existence předchozí pokuty uložené za dřívější porušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání (sp. zn. 2008/260/FOL/ČTV) nesplňuje požadavky stanovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 6 As 26/2010 - 101. Městský soud se nezabýval tím, zda opakované jednání vykazuje v podstatných rysech znaky jako skutek, za nějž byla stěžovatelce uložena pokuta uvedeným rozhodnutím. Dříve uvedená reportáž se věnovala naprosto jiné problematice – používání armádní letky. Výklad osmého senátu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 30. 5. 2012, č. j. 8 As 18/2011 - 83) přesně odpovídá usnesení rozšířeného senátu. Žádný z uvedených rozsudků šestého senátu Nejvyššího správního soudu neřeší přímo porušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Městský soud se nedostatečně vypořádal s námitkou porušení

pokračování

zásady materiální rovnosti. Ukládala-li žalovaná v minulosti za srovnatelná porušení pokutu ve výši 200.000 Kč, vytvořila ustálenou správní praxi a založila legitimní očekávání, že lze očekávat pokutu zhruba v této výši. Navýšení pokuty o 25% bez uvedení důvodů legitimní očekávání narušuje. Městský soud také pochybil tím, že se blíže neseznámil s rozhodnutími žalované, s nimiž stěžovatelka výši pokuty porovnávala. Ani se vůbec nezabýval srovnáním toho, jak žalovaná hodnotila závažnost věci. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, eventuálně aby zrušil i žalobou napadené rozhodnutí a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná uvedla, že souhlasí se závěry městského soudu. Úkolem předchozího upozornění je přinést provozovateli vysílání informace o tom, jaký způsob je již vnímán a vykládán za porušení zákona. Typová shoda je v daném případě dána tím, že se jednalo o zcela stejný zpravodajský pořad (Události). Obě reportáže předkládaly divákům zcela nepravdivé informace a tím ovlivňovaly jejich názorový postoj. Pokuta se opírala také o předchozí upozornění na porušení zákona ve věci sp. zn. 2010/661/vos/ČTV. I zde existuje typová shodnost. V obou případech byl odvysílán zpravodajský pořad (Události v regionech a Události) a v jeho rámci reportáž, kde k porušení zásady objektivitě došlo shodně uvedením neúplných, nepravdivých a zkreslujících informací, které měly za následek zkreslené vyznění reportáže. V obou případech tvůrci reportáže přejali nepravdivou informaci o něčí vině za svou a za holý fakt. Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, č. j. 8 As 18/2011 - 83, vycházejí ze špatné interpretace usnesení rozšířeného senátu. Takový výklad by totiž znamenal prolomení dosud aplikovaného postupu, podle kterého postačí v případě předchozího upozornění a navazující pokuty pouze typová shodnost. Zároveň by to znamenalo v tomto konkrétním případě, že žalovaná nemůže uložit pokutu, neboť reportáž byla odvysílána pouze jednou. Rozšířený senát operuje s pojmem „obdobné“, což neznamená stejné. V podstatných rysech stejnými znaky je, že byl odvysílán opětovně zpravodajský/politicko-publicistický pořad a v jeho rámci zase reportáž, která opět porušovala zásadu objektivitě/vyváženosti, a to opětovně jednostranným zaměřením/manipulací s fakty/neposkytnutím prostoru pro opozitní názor/neúplným informováním o věci/použitím neověřených informací. Porušení zásad objektivitě manipulací s fakty nelze brát jako podklad pro uložení pokuty za porušení zásady vyváženosti neposkytnutím prostoru pro opozitní stanovisko. Stejně tak upozornění vztahující se k politicko-publicistickému pořadu nelze následně aplikovat na pořady zpravodajské. Podle této praxe žalovaná postupovala i doposud a takové počínání bylo správními soudy potvrzováno konstantní judikaturou. Názory šestého senátu lze aplikovat a vycházejí z názorů rozšířeného senátu. Ke vztahu materiální rovnosti a pokut žalovaná zopakovala své vyjádření k žalobě. Rozdíl mezi jednotlivými pokutami ve výši 50.000 Kč není automaticky nepřiměřeným. Zákonná kritéria pro stanovení výše pokuty byla zhodnocena dostatečně. Pokud stěžovatelka při srovnávání pokut hovoří o srovnatelném porušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání, přiznává tím, že již dříve byla řádně upozorněna na porušení tohoto ustanovení, jak požaduje ust. § 59 zákona o vysílání. Žalovaná proto navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu i žalobou napadené rozhodnutí je třeba zrušit, a věc vrátit žalované k dalšímu řízení.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nesprávného posouzení splnění podmínky předchozího upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání v projednávané věci. Případné pochybení spočívající v absenci řádného upozornění by totiž bylo natolik zásadní vadou řízení, že by žalobou napadené rozhodnutí jako celek nemohlo obstát a posuzování ostatních námitek vznesených stěžovatelkou by se stalo nadbytečným.

Podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání, jestliže provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem nebo podmínky udělené licence, upozorní jej Rada na porušení tohoto zákona a stanoví mu lhůtu k nápravě.

Podle ust. § 59 odst. 4 zákona o vysílání se ustanovení odstavců 1 až 3 nepoužijí, poruší-li provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání zvláště závažným způsobem některou z povinností uvedených v § 32 odst. 1 písm. c), d) a e), § 63 odst. 1 a § 64 odst. 1.

V posuzované věci jde o tzv. prosté porušení zákona, tj. porušení povinnosti, která není uvedená ve výčtu ust. § 59 odst. 4 zákona o vysílání. Nutným předpokladem pro uložení pokuty provozovateli vysílání je v takovém případě předchozí upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání.

Mezi stranami je však sporné, jaká kritéria musí předchozí upozornění splňovat, aby bylo možné přistoupit k následnému postihu pro pozdější chování provozovatele vysílání.

Předně je nutno podotknout, že tato otázka již byla předmětem posouzení ze strany rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v jeho usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. j. 6 As 26/2010 - 101 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Po vydání tohoto usnesení však došlo k rozdílné praxi jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu při uplatnění pravidel, která rozšířený senát stanovil. Pro následný postup v této věci je zcela zásadní posouzení, zda tímto dochází k rozdílné interpretaci těchto pravidel, nebo zda jde pouze o snahu vyjádřit odlišný právní názor ze strany jediného senátu Nejvyššího správního soudu. Jak již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyslovil, „*pokud tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu nevezme při svém rozhodování v úvahu rozhodnutí rozšířeného senátu, jež na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. a contrario). Takové opomenutí, resp. pochybení jednoho senátu však bez dalšího nezakládá konflikt judikatury, a tím pádem ani povinnost dalšího tříčlenného senátu předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, aplikuje-li posléze uvedený tříčlenný senát právní závěr vyjádřený v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 - 95).

Je proto potřeba porovnat obsah usnesení rozšířeného senátu se závěry vyjádřenými v následné rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu. Výrok II. usnesení rozšířeného senátu, který danou problematiku řeší, zní: „*Předchozí upozornění podle § 59 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů 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.*“ Při interpretaci ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání však není v žádném případě možné vyjít toliko z citovaného výroku a vyložit jej bez ohledu na úvahy, kterými se rozšířený senát řídil. Pro vyloučení jakýchkoliv pochybností o vysloveném právním názoru rozšířeného senátu jsou proto níže citovány celé pasáže jeho usnesení, přičemž z důvodu přehlednosti je dodáno zvýraznění rozhodujících úvah:

„[38] *K porušení povinnosti podle zákona o vysílání, stejně jako k jiným porušením povinností veřejnoprávních, ale i soukromoprávních, dojde jednáním příslušné povinné osoby (provozovatele). Tato jednání lze v konkrétním případě popsat na základě konkrétních znaků (mechanismu jednání, jeho okolností, následků atd.), kterými se projevilo ve vnějším světě a stalo se jedinečným a nezaměnitelným, a tím se odlišilo se od skutků jiných. Má-li být určité jednání sankcionováno až poté, co selže pokus o nápravu, musí akt regulátora, kterým vyzývá provozovatele k nápravě, dostatečně konkrétně a s jinými skutky nezaměnitelně popsat závažné jednání provozovatele a identifikovat takové jeho konkrétní skutkové znaky, které jej vedou k závěru, že jím byla porušena určitá*

pokračování

poinnost podle zákona o vysílání. Znamená to tedy, že aby ustanovení § 59 odst. 1 až 3 zákona o vysílání plnila svůj účel, musí provozovatel v případech, kdy se mají tato ustanovení uplatnit, dostat reálnou možnost ke zjednání nápravy. K tomu je v první řadě třeba, aby v upozornění podle odst. 1 zmíněného paragrafu bylo příslušné jednání provozovatele dostatečně konkrétně a jednoznačně skutkově popsáno a vymezeno a aby upozornění obsahovalo i dostatečně přezkoumatelnou právní úvahu o tom, jakou povinnost měl provozovatel porušit. Teprve dostane-li se provozovateli takového upozornění, lze jej za opakované jednání vykazující v podstatných rysech znaky jako to, na jehož závadnost byl upozorněn, sankcionovat. Znamená to mimo jiné, že upozornění podle § 59 odst. zákona o vysílání nemůže mít toliko obecně preventivní povahu (např. varování, že nelze vysílat sponzorské vztažky, které by obsahově měly charakter reklamy). Upozornění podle uvedené ustanovení je účinné toliko vůči danému konkrétnímu provozovateli, kterému bylo adresováno, a vůči ostatním provozovatelům může působit nanejvýš jako jistý signál regulátora o jím uplatňované správní praxi. Uvedená úvaha neznamená, že jednání, na jehož závadnost byl provozovatel upozorněn, a další jednání, za něž je již sankcionován, musí být ve všech skutkových aspektech totožná. To by nepochybně vedlo k faktické nemožnosti sankcionovat řadu skutků ve své podstatě obdobných, avšak lišících se od sebe drobnými, nevýznamnými nuancemi (např. vícero obsahově shodných či jen nevýznamně odlišných verzí téhož reklamního spotu vysílaných v různých časech, lišících se sice například určitým grafickým, dějovým nebo jiným dílčím aspektem, ale ve svém celkovém vyznění a působení na diváka velmi podobných). Něco takového by odporovalo smyslu a účelu zákona a umožňovalo jeho snadné obcházení, což nelze připustit.

[39] *Na druhé straně povaha rozhlasového a televizního vysílání vyžaduje, aby upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání bylo účinné vskutku pouze ve vztahu k takovým navazujícím jednáním, která ve všech podstatných rysech jsou obdobou toho, na jehož závadnost byl provozovatel upozorněn, a o nichž si tedy provozovatel jako profesionál v oboru rozhlasového či televizního vysílání může a musí být jist, že by – stejně jako jednání, na jehož závadnost byl upozorněn – byla regulátorem hodnocena jako závadová. Důvodem pro takový výklad je vysoce variabilní, pestrý, kreativní a jen málo typizovaný obsah rozhlasového a televizního vysílání, zejména pak těch jeho částí, jež jsou svojí podstatou tvůrčím dílem v pravém slova smyslu (uměleckým výtvozem, reportáží, zábavným pořadem aj.), ve spojení s ústavním požadavkem zajištění co možná nejširší svobody projevu. Příliš restriktivní postup by hrozil předběžnou autocenzurou provozovatelů v obavě ze sankcí ze strany regulátora, a tedy by se dostával do rozporu se zákazem cenzury podle čl. 17 odst. 3 Listiny. Pokud by se např. upozornění, že erotické scény [ty nelze zaměňovat s vysíláním pornografie, jež lze za splnění některých dalších podmínek postihnout i bez předchozího upozornění na základě § 32 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání ve spojení s jeho § 59 odst. 4] vysílané v určitém konkrétním filmu mezi 6:00 a 22:00 hod. mohly obrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých (třeba proto, že byly příliš explicitní), mělo vztahovat na jakékoli jiné erotické scény v jiných podobných filmech, mohl by provozovatel ve strachu z postihu za porušení povinnosti podle § 32 odst. 1 písm. e) zákona o vysílání být sám na sebe příliš restriktivní. Ve svém důsledku by tak mohl nežádoucím způsobem omezit tvůrčí svobodu, neboť jejím omezením, byl nepřímým, je i restrikce přístupu tvůrčích děl určitého charakteru (zde těch, jež obsahují erotické scény) na trh takových děl, jehož významnou součástí nepochybně je i televizní vysílání.*

[40] *Je nepochybné, že výše uvedený výklad náležitosti a účinků upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání povede v některých hraničních případech k obtížím při posouzení, zda je určité porušení zákona o vysílání „kryto“ předchozím upozorněním v obdobné věci. Při jejich řešení je pak na místě celkový pohled na povahu pořadu či jiné části vysílání, jež jsou předmětem zkoumání, na účel jejich vysílání, jakož i na povahu porušené povinnosti. Je-li při tomto pohledu zřejmé, že se jedná o snahu obejít omezení zakotvená v zákoně o vysílání, není na místě takové jednání tolerovat. Naopak, je-li ze všech rozhodných okolností patrné, že žádný podobný nekalý záměr v daném jednání nelze vysledovat, je na místě spíše upřednostnění svobody projevu.*

[41] *Požadavek, aby byla sankcionována jen taková „prostá“ porušení povinnosti podle zákona o vysílání, která následují po předchozím upozornění na jednání vykazující ve všech podstatných rysech obdobné znaky jako to, za něž má být uložena sankce, je uplatněním principu právní jistoty ve správním trestání. V něm je nezbytné, aby ten, kdo má být potrestán, mohl předem vědět s dostatečnou mírou jistoty, jaké konkrétní jeho jednání bude*

posouzeno jako protizákonné a trestáno (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 - 96, č. 1258/2007 Sb. NSS, bod 27). Jisté tento požadavek nelze absolutizovat, nicméně v podstatné míře je třeba trvat na jeho dodržení. Důvodem k tomu je i neexistence časového limitu, po jehož uplynutí by předchozí upozornění takřkajíc „přestalo platit“. Ustanovení o prekluzí práva uložit pokutu resp. zahájit správní řízení k jejímu porušení totiž váží prekluzivní lhůty výlučně k rozhodným skutečnostem vztahujícím se k jednání naplňujícímu znaky správního deliktu; časový rámeček „platnosti“ předchozího upozornění jimi není žádným způsobem vymezen. Znamená to tedy, že předchozí upozornění platí „věčně“ (po dobu, po kterou provozovatel má licenci či registraci), a proto tím spíše je nutné, aby skutek, jehož se týká, byl velmi přesně a jednoznačně vymezen, neboť tím je determinován i obsah případných navazujících skutků, jež mohou být již sankcionovány. Po provozovateli je nicméně spravedlivé požadovat, aby upozornění, jichž se mu dostalo, schraňoval a řídil se jimi po celou dobu platnosti licence či registrace, neboť jako profesionál v oboru televizního či rozhlasového vysílání jistě může nastavit vnitřní mechanismy svého fungování tak, aby ti jeho zaměstnanci nebo jiní spolupracovníci, jejichž jednáním může dojít k porušení provozovatelských povinností podle zákona o vysílání, byli o předchozích upozorněních regulátora patřičně informováni a o jejich obsahu a důsledcích proškoleni.

[42] Další rozhodnou otázkou související s podmínkou předchozího pokusu o nápravu je, zda takový pokus musí být učiněn regulátorem vždy s výjimkou případů vyloučených podle § 59 odst. 4 zákona o vysílání (tj. s výjimkou „kvalifikovaných“ porušení povinností). Z povahy věci lze totiž napravovat pouze takové následky určitého jednání, které jsou napravitelné. Je zřejmé, že jednorázové porušení určitých povinností odysíláním určitého pořadu či sdělení může již jen tím, že k němu došlo, „nevratně“ narušit určité zájmy, k jejichž ochraně jsou stanoveny povinnosti provozovatelů (zejm. povinnosti zakotvené v § 32 či § 48 zákona o vysílání). Znamená to, že bude-li se požadavek předchozího pokusu o nápravu vztahovat na všechna „prostá“ porušení povinností provozovatele bez výjimky, bude provozovatel fakticky beztrestný, dopustí-li se takového porušení pouze jednorázově. To v určitém ohledu rozvolňuje regulační účinky správního dozoru podle zákona o vysílání. Přesto je na místě se k uvedenému výkladu přiklonit. Důvodem pro to je zejména nepodmíněná díkce § 59 odst. 1 zákona o vysílání, z níž vyplývá, že pokus o nápravu je nutnou podmínkou případného následného postihu. Bylo by tedy nelogické požadovat po regulátorovi podniknutí pokusu o nápravu tehdy, je-li z povahy porušení povinnosti, k němuž již došlo, zřejmé, že nežádoucí následek již nastal a že žádný pokus o nápravu nemůže toto minulé negativum napravit, leda zmírnit a do budoucna vést k tomu, že již opakovaně nenastane. Proto je nutno ustanovení § 59 odst. 3 zákona o vysílání, podle něhož, (d)ojde-li k nápravě ve stanovené lhůtě, Rada sankci neuloží, vykládat nikoli striktně podle jeho díkce, nýbrž s ohledem na základní koncepci správního dozoru podle zákona o vysílání založenou na zásadě, že primárním prostředkem správního dozoru při zjištění závadného chování (vyjma „kvalifikovaných“ porušení povinností uvedených v § 59 odst. 4 zákona o vysílání) je vedení příslušného provozovatele k řádnému chování se v budoucnu. Z díkce § 59 odst. 3 zákona o vysílání by totiž bylo možno na základě jeho doslovného výkladu usuzovat, že a contrario, nedojde-li k nápravě, Rada sankci uloží, takže ji uloží i v případech, kdy již z povahy věci nežádoucí následek minulého jednání nelze (zcela) napravit. Uvedené ustanovení však je nutno vykládat jiným způsobem, a sice tak, že Rada první „prosté“ porušení zákona o vysílání určité povahy nesankcionuje, nýbrž na ně provozovatele upozorní a vyzve jej k nápravě (podle povahy věci mu pak případně podle § 59 odst. 2 zákona o vysílání stanoví lhůtu k nápravě, zejména v případech trvajících protiprávních stavů, jejichž faktické odstranění vyžaduje určitý čas). Teprve opakuje-li se závadné jednání (tj. dopustí-li se provozovatel jednání vykazujícího v podstatných rysech obdobné znaky jako to, na jehož závadnost byl upozorněn), je na místě přistoupit k uložení sankce.“

Jelikož výrok usnesení rozšířeného senátu vždy nutně obsahuje určité zjednodušení základní teze, která je výsledkem jeho úvah, může sám o sobě, podobně jako jakékoliv právní pravidlo, umožňovat rozdílnou interpretaci. Je však zcela nepřípustné výrok rozhodnutí zcela izolovaně interpretovat bez přihlédnutí k jeho odůvodnění. I v nyní posuzované otázce by pochopitelně mohlo dojít k různým výkladům slovního spojení použitého ve výroku II. citovaného usnesení rozšířeného senátu ve znění: „opakované jednání vykazující v podstatných rysech znaky jako to, na jehož protiprávnost byl upozorněn“. Nicméně s přihlédnutím k citovaným (a zejména

pokračování

zvýrazněným) pasážím je nutno konstatovat, že právní názor rozšířeného senátu je zcela srozumitelný, jasný, zřetelný a jednoznačný.

Předně z usnesení rozšířeného senátu vyplývá, že při posuzování podstatných znaků jednání, na které byl upozorněn podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání, a pozdějšího sankcionovaného jednání jsou rozhodující znaky skutkové, nikoliv jeho právní kvalifikace. Ačkoliv rozšířený senát připouští, že není nutná absolutní totožnost obou jednání, výslovně uvádí dva jasné příklady, kdy zde podstatná shoda bude a kdy nikoliv. V bodě 38 je jako příklad, kdy předchozí upozornění postačí, uvedena situace dvou skutků „lišících se od sebe drobnými, nevýznamnými nuancemi (např. vícero obsahově shodných či jen nevýznamně odlišných verzí téhož reklamního spotu vysílaných v různých časech, lišících se sice například určitým grafickým, dějovým nebo jiným dílčím aspektem, ale ve svém celkovém vyznění a působení na diváka velmi podobných).“ V bodě 39 naopak uvádí příklad nepostačujícího předchozího upozornění: „Pokud by se např. upozornění, že erotické scény vysílané v určitém konkrétním filmu mezi 6:00 a 22:00 hod. mohly obrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých (třeba proto, že byly příliš explicitní), mělo vztahovat na jakékoli jiné erotické scény v jiných podobných filmech, mohl by provozovatel [...] být sám na sebe příliš restriktivní.“

Již z uvedených dvou příkladů je zřejmé, že v případě dvou odlišných pořadů, spotů, reportáží či filmů půjde až na výjimky vždy o odlišné skutky. Pokud je na jeden z takových skutků provozovatel vysílání upozorněn, může být sankce uložena zpravidla pouze za tentýž skutek (tedy reprízu), nikoliv za jiný pořad, spot, reportáž či film, i když budou obsahy podobné. To je patrné i z bodů 38 a 39 usnesení, v němž rozšířený senát hovoří o tom, že se sankce a předchozí upozornění musejí vztahovat pouze k navazujícím jednáním, respektive, že sankci lze uložit pouze za opakované jednání. Z příkladu uvedeného v bodě 38 a z úvahy uvedené v bodě 40 usnesení rozšířeného senátu je patrné, že na úplné totožnosti (ve všech detailech) obou skutků nelze trvat pouze tam, kde se jedná o odchylky ve zcela nepodstatných aspektech – typicky v jednotlivých verzích fakticky téhož reklamního spotu, nebo v případech zřejmé snahy obejít zákon tím, že v repríze pořadu bude učiněna nepodstatná změna. Pouze z těchto důvodů rozšířený senát výslovně nevyžaduje úplnou totožnost jednání, nýbrž používá slovní spojení „opakované jednání vykazující v podstatných rysech znaky jako to, na jehož protiprávnost byl upozorněn“, respektive „jednání vykazující ve všech podstatných rysech obdobné znaky jako to, za něž má být uložena sankce“. Slovem „obdobně“ zjevně nechtěl vyjádřit, že postačí vysoká míra podobnosti jednání. Takový závěr by byl totiž zcela v rozporu s ostatními úvahami rozšířeného senátu. Mezi předchozím jednáním, na které byl provozovatel vysílání upozorněn, a následným jednáním, za které má být sankcionován, musí existovat zcela zřejmá (nepochybná) vazba, kterou rozšířený senát vyjadřuje tím, že se musí jednat o „opakované“, respektive „navazující“ jednání. To bude splněno typicky právě reprízou téhož pořadu, reklamního spotu, reportáže či filmu, v němž mohou být případně změněny pouze nepodstatné prvky.

Výše uvedené nelze pokládat za interpretaci závěrů rozšířeného senátu či snad jejich dotváření. Jedná se o myšlenky, které rozšířený senát zcela explicitně vyjádřil, což lze nakonec snad nejlépe demonstrovat na pasáži zvýrazněné v bodě 42 odůvodnění: „Znamená to, že bude-li se požadavek předchozího pokusu o nápravu vztahovat na všechna „prostá“ porušení povinností provozovatele bez výjimky, bude provozovatel fakticky beztrestný, dopustí-li se takového porušení pouze jednorázově. To v určitém ohledu rozvolňuje regulační účinky správního dozoru podle zákona o vysílání. Přesto je na místě se k uvedenému výkladu přiklonit.“ Rozšířený senát si tedy byl vědom rozvolnění účinků správního dozoru a faktické beztrestnosti jednorázových porušení zákona.

S ohledem na výše uvedené si proto nelze představit, že by z usnesení rozšířeného senátu bylo možné dovodit opačné závěry, než které vyslovil následně osmý senát v rozsudcích ze dne 30. 5. 2012, č. j. 8 As 7/2012 - 37, č. j. 8 As 18/2011 - 83, č. j. 8 As 73/2010 - 105,

č. j. 8 As 78/2010 - 94 a ze dne 18. 6. 2012, č. j. 8 As 26/2012 - 32. Konkrétně osmý senát například uvedl, že nelze vnímat předchozí upozornění jako relevantní, pokud se vztahovalo k odlišnému skutku, tj. k odlišnému pořadu (resp. spotu, sponzorskému vzkazu atp.). Stejně tak je plně ve shodě s rozšířeným senátem závěr osmého senátu, že splnění povinnosti nejprve upozornit provozovatele vysílání na závadnost zpravodajského pořadu bude ve většině případů fakticky nemožné s ohledem na zpravidla jednorázové odvysílání zpravodajských reportáží. Prakticky se jedná o pouhou konkretizaci obecnějšího závěru vysloveného rozšířeným senátem v bodu 42 odůvodnění jeho usnesení, zde konkrétně ve vztahu ke zpravodajským pořadům.

Šestý senát naproti tomu v konkrétních případech dospěl k závěru, že předchozí upozornění týkající se určitého reklamního spotu je postačující pro pozdější sankcionování reklamního spotu na výrobek odlišného výrobce, označení i povahy (viz rozsudek ze dne 30. 5. 2012, č. j. 6 As 26/2010 - 123: „*Oba výše popsané spoty vykazují v podstatných rysech stejné znaky typicky naplňující kritérium reklamy – spot vybízí ke koupi určitého výrobku (§ 53 odst. 5 zákona o vysílání) zdůrazňováním jeho kvalit, obsahuje reklamní příběh a vysílané sdělení má dynamický charakter.*“; dále rozsudek ze dne 30. 5. 2012, č. j. 6 As 1/2012 - 28: „*Nejvyšší správní soud je toho názoru, že i tato věcná souvislost je v projednávaném případě dána, neboť i v případě, v němž bylo vydáno upozornění, šlo o odvysílání spotu kvalifikovatelného jako reklama a neodděleného od ostatního programu podle požadavků zákona o vysílání.*“). Ve svém rozsudku ze dne 15. 8. 2012, č. j. 6 As 3/2011 - 119, pak považoval za postačující předchozí upozornění týkající se odvysílání pořadu se záběry na nahého chlapce v komoře (kauza týraného chlapce z Kuřimi) a odvysílání pořadu zobrazujícího hazardování s vlastním zdravím a životem (vydávané za zajímavý a pozoruhodný způsob zábavy) pro následné sankcionování za odvysílání pořadu Nejúžasnější videa světa II, ve kterém byly zobrazeny osoby vystavené těžkému, zejména tělesnému, utrpení (jezdec, který je smýkán a okopáván býkem, atp.). Tento závěr byl zdůvodněn následovně: „*Nejvyšší správní soud má za to, že nyní posuzované jednání skutečně vyazuje v podstatných rysech znaky jednání, na jehož závadnost již byla stěžovatelka v minulosti upozorněna ve shora specifikovaných řízeních. Přestože obě jednání nejsou ve všech skutkových aspektech totožná, je v daném případě naplněn požadavek rozšířeného senátu na to, aby se ve svém celkovém vyznění a působení na diváka jednalo o jednání velmi podobná.*“ Oproti výše citovaným pasážím z usnesení rozšířeného senátu šestý senát dospívá k závěru, že je postačující, že obě jednání jsou neoddělenou reklamou, respektive že ve svém celkovém vyznění a působení na diváka se jedná o jednání velmi podobná. Nedochozí zde vůbec k hodnocení podobnosti skutkových aspektů jednotlivých jednání a za postačující je fakticky brána totožnost právní kvalifikace (odvysílání neoddělené reklamy nebo porušení povinnosti nezařazovat v době od 6.00 hodin do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých). Z uvedeného je patrné, že závěry šestého senátu nekorespondují s odůvodněním usnesení rozšířeného senátu a nejsou snahou o jeho interpretaci, nýbrž vyjádřením opačného právního názoru.

Tento odlišný názor jediného senátu Nejvyššího správního soudu zcela odhlíží od úvah rozšířeného senátu, a nezakládá tak povinnost předložit věc rozšířenému senátu, potažmo vyčkat jeho rozhodnutí, bylo-li již řízení před ním iniciováno (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 - 95). Posuzovaná právní otázka již byla s ohledem na odlišnou praxi šestého a osmého senátu opětovně postoupena rozšířenému senátu usnesením ze dne 8. 2. 2013, č. j. 8 As 85/2012 - 47. Do doby rozhodnutí rozšířeného senátu nicméně platí, že rozpor v prezentovaných právních názorech byl již rozšířeným senátem jednoznačně vyřešen. Odlišná praxe jediného senátu nemůže ani dočasně vyloučit povinnost ostatních senátů řídit se závazným právním názorem rozšířeného senátu.

Městský soud se v napadeném rozsudku transparentně vypořádal s rozdílnými názory osmého a šestého senátu Nejvyššího správního soudu a svůj závěr podložil dalšími úvahami. Tomuto postupu samo o sobě nelze nic vytknout. Nicméně určující je v dané věci obsah usnesení

pokračování

rozšířeného senátu, kterému však již byla věnována menší pozornost. Podobně jako šestý senát i městský soud v napadeném rozsudku vyšel prakticky izolovaně pouze z právní věty usnesení rozšířeného senátu, aniž by byly vzaty v potaz další vysvětlující úvahy rozšířeného senátu. Pokud se tedy městský soud přiklonil k závěrům, které vyslovil šestý senát, posoudil otázku požadavků kladených na upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání nesprávně, v rozporu s právním názorem rozšířeného senátu. V důsledku toho městský soud nesprávně posoudil i námitku absence řádného předchozího upozornění v řízení před žalovanou.

V projednávaném případě se vztahovala předchozí upozornění ve smyslu ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání k odvysílání reportáže „Nefunkční protipovodňová ochrana“ (upozornění žalované ze dne 5. 4. 2011, sp. zn./Ident.:2010/661/vos/ČTV) a k odvysílání reportáže o tom, že česká delegace letěla na klimatickou konferenci vládním speciálem (3. 6. 2008, sp. zn. 2008/260/FOL/ČTV, č. j. fol/4793/08). V nyní projednávané věci pak byla žalobkyni uložena pokuta za odvysílání reportáže „Zabijačka veřejně pod pokutou“.

Jistě by bylo možné ze všech uvedených reportáží abstrahovat určité shodné znaky, ovšem jednalo by se primárně o shodu v právní kvalifikaci. Skutečnost, že se jedná o zpravodajský pořad a že jde o porušení zásady objektivit uváděním nepravdivých informací, je rozhodující pro podřazení jednání pod ust. § 60 odst. 1 písm. b) ve spojení s ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Pro účely posouzení, zda byla v řízení splněna podmínka předchozího upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání je naopak rozhodující totožnost podstatných skutkových okolností. V tomto směru lze vyslovit totožnost snad jen v tom, že jedno z předchozích upozornění se stejně jako nyní posuzované jednání vztahuje k reportáži odvysílané v pořadu Události na programu ČT1. Tyto skutkové okolnosti však rozhodně nelze považovat za podstatné rysy jednání žalobkyně. Ve zbytku jsou obsahy obou reportáží skutkově zcela odlišné, jak je patrné již z jejich označení.

Podstatou nyní posuzovaného jednání (reportáže) byla informace o tom, že novelou veterinárního zákona vynucenou nařízením Evropské unie jsou od 1. ledna 2012 zakázány tradiční veřejné zabijačky. Tím mělo dojít k uvedení fakticky chybné informace, neboť již před novelou veterinárního zákona bylo podle žalované možno porážet prasata pouze pro domácí účely anebo na jatkách, nikoliv na tradiční veřejné zabijačce, o které mluví reportáž. Podstatou jednání posuzovaného v upozornění ze dne 5. 4. 2011 byla informace, že dlouhotrvající deště způsobily zatopení kanalizací a ohrožení rodinných domů a bytovek v Hradci Králové, neboť protipovodňový systém je neúplný z důvodu, že jeho stavbu zablokovali ekologové kvůli orchidejím a čolkům. Takovéto zhodnocení situace mělo být podle žalované zjednodušující a neposkytující divákovi přesný obraz o průběhu zastavení stavby, o kterém bylo rozhodnuto ve správním řízení, nikoliv činností ekologických hnutí. A nakonec podstatou jednání posuzovaného v rozhodnutí ze dne 3. 6. 2008 byla informace o tom, že zpáteční let Praha – Bali, kde byla česká delegace na summitu o klimatu, stál 1.800.000 Kč, přičemž k němu byla využita armádní letka. Tyto informace přitom nebyly podle žalované pravdivé a pořad neposkytl prostor pro vyjádření straně, kterou obvinil ze zneužívání vládního speciálu.

Reportáž „Zabijačka veřejně pod pokutou“ tedy ani svým obsahem zjevně není opakováním reportáže „Nefunkční protipovodňová ochrana“ či reportáže o tom, že česká delegace letěla na klimatickou konferenci vládním speciálem. Stejně tak nelze vyslovit závěr, že by tyto reportáže byly na sebe jiným způsobem navázány v tom smyslu, že by jedna z nich představovala pouze v nepodstatných rysech pozměněnou verzi té druhé.

S ohledem na výše uvedené je nutno uzavřít, že v řízení před žalovanou nebyla splněna podmínka předchozího upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání. Jak zdůraznil rozšířený senát v citovaném usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. j. 6 As 26/2010 - 101, předchozí upozornění je s výjimkou případů podle § 59 odst. 4 zákona o vysílání 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. Absence řádného předchozího upozornění je tedy zásadní procesní vadou, která má vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Ve světle této vady proto nemůže obstát napadený rozsudek ani žalobou napadené rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se již proto nezabýval dalšími uplatněnými kasačními námitkami.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2012, č. j. 9 A 161/2012 - 38, je opodstatněná a proto napadené rozhodnutí podle ustanovení § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku městského soudu přistoupil Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 26. 6. 2012, sp. zn./Ident.: 2012/138/DRD/ČTV, č. j. DRD/2350/2012, pro vadu řízení. Podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. byla věc vrácena žalované k dalšímu řízení.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaná ve věci úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka měla v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti.

V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů proti žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaná povinna nahradit stěžovateli náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 3.000 Kč.

V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů proti žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaná povinna nahradit stěžovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč.

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

V Brně dne 11. dubna 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu