



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **FTV Prima, spol. s r. o.**, se sídlem Na Žertvách 24/132, Praha 8 - Libeň, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. 2009/1244/LOJ/FTV, č. j. LOJ/2259/2011, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2013, č. j. 3 A 195/2011 - 188,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci a průběh dosavadního řízení**

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2013, č. j. 3 A 195/2011 – 188 (dále „městský soud“ a „napadený rozsudek“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2011, č. j. LOJ/2259/2011 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 50.000 Kč podle § 60 odst. 1 písm. l) 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“), za porušení § 48 odst. 4 písm. a) citovaného zákona. Deliktu se žalobkyně měla dopustit tím, že odvysílala označení sponzora Herbamedicus, produkt Koňská mast (sponzor upoutávky, mutace 3) dne 6. 9. 2009 ve 21.13:01 hodin na program Prima televize, které obsahovalo reklamní prvky a nebylo nikterak odděleno od ostatních částí programu a jako reklama nebylo ve vysílání rozeznatelné, a tím porušila svou povinnost zajistit, aby reklamy byly rozeznatelné a u provozovatele televizního vysílání zřetelně zvukově, obrazově či zvukově-obrazově oddělené od ostatních částí programu.

[2] Stěžovatelka podala proti napadenému rozhodnutí žalobu. Namítala především nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, jakož i porušení svých procesních práv během správního řízení nedostatečným poskytováním informací žalovanou v jeho průběhu, což negativně ovlivnilo možnosti její procesní obrany. Taktéž žalované vytýkala nepředložení konceptu výrokové části a odůvodnění budoucího rozhodnutí, ačkoli o něj opakovaně žádala, jakož i to, že jí nesdělila, v čem spatřuje věcnou a časovou souvislost projednávaného případu s předchozím upozorněním. Trvala na tom, že předmětná část vysílání není reklamou. Žalovaná podle stěžovatelky rovněž nesprávně posoudila otázku rozpoznatelnosti a dostatečného oddělení spotu od ostatních částí programu a nedostatečně zkoumala zákonná kritéria pro stanovení výše pokuty. Stěžovatelka se domáhala posouzení svého případu podle novelizovaných ustanovení zákona o vysílání a položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

[3] Městský soud ve věci rozhodl již potřetí, neboť jeho předchozí dvě rozhodnutí byla zrušena z důvodů nesprávného právního posouzení a nepřezkoumatelnosti rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, č. j. 6 As 1/2012 – 36, a ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 66/2012 – 31. Ve svých rozsudcích Nejvyšší správní soud došel k závěru, že odvysílaný spot byl reklamou ve smyslu zákona o vysílání a tím rovněž implicitně vyloučil, že by možnou aplikací citovaného zákona ve znění zákona č. 132/2010 Sb. došlo ke změně v posouzení této otázky a z toho důvodu i k zániku trestnosti jednání stěžovatelky, jak tato tvrdila. Soud shledal, že žalovaná splnila zákonnou podmínku pro uložení pokuty podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání, když stěžovatelce dříve zaslala relevantní upozornění na porušení povinnosti podle zákona o vysílání. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal důvod vyhovět stěžovatelčiným opakovaným návrhům na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, neboť k tomu v dané věci neshledal důvody. S odkazem na svou předchozí judikaturu zdejší soud konstatoval eurokonformitu vnitrostátní úpravy obsažené v zákoně o vysílání. Nejvyšší správní soud dále připomněl povinnost městského soudu vypořádat v novém rozsudku žalobní body týkající se porušení procesních práv stěžovatelky v průběhu správního řízení před žalovanou, oddělení a rozeznatelnosti reklamy, a rovněž kritérií pro ukládání sankce.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Proti napadenému rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Lze shrnout, že jádro jejich výtek tvoří tvrzení o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, částečně doplněná vytýkáním nesprávného právního posouzení věci městským soudem.

[5] Ve vztahu k žalobním bodům poukazujícím na porušení procesních práv stěžovatelky v průběhu správního řízení vytýkala městskému soudu nesprávné vypořádání její námítky, že se nemohla v souladu s důvodovou zprávou k § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vyjádřit ke konceptu rozhodnutí žalované, ačkoli se toho výslovně dožadovala. Podle stěžovatelky není z napadeného rozsudku zřejmé, zda nenastala žádná procesní pochybení, nebo zda k nim sice došlo, ale nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Z napadeného rozsudku ani není patrné, zda žalovaná před stěžovatelkou neutajovala po dobu správního řízení informace o tom, v jakém jednání spatřuje naplnění jaké skutkové podstaty jakého správního deliktu; v čem spatřuje věcnou a časovou souvislost předchozího upozornění s novým jednáním; co a k jaké otázce má být ve správním řízení podkladem k vyhodnocení jednotlivých kritérií pro stanovení výše pokuty. Utajování výše uvedených informací

pokračování

a jejich publikace až ve správním rozhodnutí o uložení pokuty je tak stěžovatelkou vnímáno jako podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatelka v napadeném rozsudku postrádala rovněž odpověď na to, zda vůči ní žalovaná vznesla obvinění týkající se rozeznatelnosti reklamy, a pokud ano, zda byla žalovaná oprávněna jí to přes výslovný dotaz nesdělít.

[6] Napadený rozsudek dle stěžovatelky také postrádá posouzení, zda k naplnění povinnosti oddělovat reklamu podle § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání postačuje oddělení spotu od redakčního obsahu obrazovými prostředky – výrazným nápisem „sponzor pořadu“ přítomným po celou dobu vysílání sponzorského vzkazu, či zda nebylo nutné, aby žalovaná zkoumala oddělení celého bloku reklamy (včetně televizních upoutávek). Ve vztahu k žalobním bodům týkajících se uložení sankce vytýká stěžovatelka městskému soudu absenci přezkumu jednotlivých kritérií pro uložení pokuty podle § 61 odst. 2 a 3 zákona o vysílání, přičemž přezkoumání naplnění kritéria zavinění bylo městským soudem provedeno nesrozumitelně, když z jeho formulace není možné zjistit, zda bylo v napadeném rozhodnutí hodnoceno. Stěžovatelka dále brojila i proti výsledku soudního přezkumu posouzení dalších zákonných kritérií pokuty, a vytýkala soudu jejich nedostatečné vypořádání, jakož i celkovou chaotičnost a zamlžení problematiky. Poukazovala také na svévolný a nesprávný postup městského soudu ve vztahu k její žádosti o předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie, ohledně zákonných parametrů upozornění na porušení zákona ve smyslu § 59 odst. 1 až 3 zákona o vysílání i v otázce posouzení její věci dle novější právní úpravy, ve kterých městský soud odkázal na předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se k nim vyjádřilo.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že všechny stěžovatelčiny námitky včetně těch vztahujících se k otázkám přezkumu respektování jejích procesních práv, oddělenosti a rozpoznatelnosti reklamy a zkoumání kritérií pro stanovení pokuty, byly v napadeném rozsudku dostatečně posouzeny a vypořádány.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek městského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (106 odst. 2 s. ř. s.). Za stěžovatelku jedná ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. osoba s příslušným právnickým vzděláním. Nejvyšší správní soud se dále zabýval přípustností kasační stížnosti, protože v posuzované věci již dříve dvakrát rozhodl, jednou rozsudkem ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 66/2012 – 33, jímž na základě kasační stížnosti stěžovatelky zrušil původní rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost, podruhé pak rozsudkem ze dne 30. 5. 2012, č. j. 6 As 1/2012 – 28, kterým vyhověl kasační stížnosti žalované a zrušil druhý rozsudek městského soudu.

[9] Kasační stížnost není v zásadě přípustná proti rozhodnutí, jímž správní soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem [§ 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem s. ř. s.]. Výjimkou dle téhož ustanovení je situace, kdy je namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku. Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky

s ohledem na dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Patří sem zejména případy, kdy Nejvyšší správní soud vytyká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165). Jelikož stěžovatelka primárně cílí své námitky vůči žalobním bodům, jejichž vypořádání městským soudem bylo v předchozím rozhodnutí zdejšího soudu identifikováno jako nepřezkoumatelné, je v tomto rozsahu kasační stížnost přípustná, neboť se k jejich věcnému vypořádání Nejvyšší správní soud dosud nevyjádřil, a má v tomto ohledu poprvé příležitost vyhodnotit, zda byly žalobní námitky vypořádány srozumitelně a přezkoumatelným způsobem. Nejvyšší soud tedy napadený rozsudek přezkoumal z pohledu řádně uplatněných kasačních důvodů v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. (mimo to zkoumal pouze naplnění těch důvodů, jež je povinen zkoumat z úřední povinnosti). Dospěl při tom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Ve vztahu ke stěžovatelčiným výtkám týkajícím se možnosti předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, posouzení věci dle novější právní úpravy zákona o vysílání po novele zákonem č. 132/2010 Sb., jakož i v otázce „použitelnosti“ předchozího upozornění dle § 59 zákona o vysílání na předmětný delikt Nejvyšší správní soud podotýká, že se jedná o nepřipustné kasační námitky s ohledem na jejich předchozí posouzení výše uvedenými rozsudky Nejvyššího správního soudu, na které v těchto otázkách plně odkazuje.

#### **A/ Nepřezkoumatelnost v otázce oddělenosti a rozeznatelnosti reklamy**

[11] Stěžovatelka napadenému rozsudku předně vytykala, že se nevyjádřil k žalobní námitce, zda se žalovaná zabývala naplněním určitých konkrétních znaků skutkové podstaty reklamy. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že kritéria pro posouzení předmětného spotu jako reklamy patří mezi „procesně zamčené“ otázky, neboť zdejší soud se již ve svých předchozích rozsudcích v této věci jednoznačně vyjádřil, že o reklamu šlo, takže městský soud již neměl ve svém posledním rozsudku pro hodnocení těchto otázek prostor. Z tohoto důvodu nemůže být výtka nepřezkoumatelností napadeného rozsudku v tomto rozsahu důvodná.

[12] Kasační stížnost vytyká napadenému rozsudku také nepřezkoumatelnost v části zabývající se námitkami ohledně porušení povinnosti vysílat reklamu rozeznatelnou a oddělenou od ostatních částí programu, což představuje základní kritéria pro posouzení naplnění znaků deliktu, za něž byla stěžovatelka postižena. Podle § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání „[p]rovozovatel vysílání je povinen zajistit, aby reklamy a teleshopping byly rozeznatelné a (...) u provozovatele televizního vysílání zřetelně zvukově, obrazově či zvukově-obrazově oddělené od ostatních částí programu“. Stěžovatelka připomněla, že v žalobě prezentovala svůj názor, že klíčovou je otázka, zda mohl divák zkoumanou část vysílání, která je reklamou, považovat za redakční obsah. Napadený rozsudek dle stěžovatelky postrádá posouzení, zda ke splnění povinnosti oddělovat reklamu ve smyslu citovaného ustanovení postačuje oddělení spotu od redakčního obsahu obrazovými prostředky – výrazným nápisem „sponzor pořadu“ přítomným po celou dobu vysílání sponzorského vzkazu, či zda nebylo nutné, aby žalovaná zkoumala oddělení celého bloku reklamy (včetně televizních upoutávek). Považovala za nelogické trvat na rozlišení (ve smyslu právní kvalifikace) reklamy od sponzorování, když dle judikatury není nutné navzájem lišit reklamu od nejagresivnější formy obchodního sdělení, teleshoppingu. Městský soud podle ní dále pominul i námitky týkající se rozeznatelnosti, konkrétně zmínila jen tu, že v napadeném rozhodnutí schází úvaha, jestli bylo pro diváka snadné či neskadné zjištění, zda sleduje redakční obsah.

pokračování

[13] Městský soud rekapituloval podstatné části napadeného rozhodnutí obsahově se vážící k posouzení, zda předmětný skutek, kvalifikovaný jako reklama, vyhověl požadavkům zákona na její rozeznatelnost a oddělení od ostatních částí programu. Důvodnost souvisejícího žalobního bodu zkoumal se zřetelem na kasačním soudem potvrzený závěr, že spot byl reklamou, tedy v kontextu požadavku, aby předmětný spot byl *jako reklama* rozeznatelný a oddělený. Dospěl k závěru, že tato část napadeného rozhodnutí není nepřezkoumatelná, neboť žalovaná vyložila obě kritéria dostatečně podrobně a přesvědčivě a náležitě objasnila svůj pohled na věc.

[14] Nejvyšší správní soud z napadeného rozsudku bez potíží vyrozuměl, jaké skutečnosti a úvahy, opírající se o konkrétní reprodukované pasáže napadeného rozhodnutí, přivedly městský soud k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Žaloba vytýkala žalované pomínutí argumentů, jež se jí snažily přesvědčit o tom, že spot označený výrazným titulkem jako sponzorský vzkaz, tím byl dostatečně oddělen od ostatního obsahu vysílání. Takové výtky však míří zcela mimo relevantní okruh námitek, neboť tyto argumenty se ani nepokoušely tvrdit, že onen rozlišující prvek (nápis „sponzor pořadu“) oddělil *reklamu* od redakčního obsahu, protože stěžovatelka postavila svou obranu na tom, že odvíšlaný spot reklamou nebyl. Žalovaná vysvětlila, že oddělení musí být relevantní, typické pro reklamy, tj. takové, jaké se dá z pohledu diváka považovat za *reklamní* předěl, nikoli tedy jakékoli oddělení, jak se domnívala stěžovatelka. Za takové situace se žalovaná zcela pochopitelně nevěnovala vyvracení argumentů přesvědčujících ji o skutečnosti, jež nebyla pro věc relevantní. Žalovaná popsala, že cílem oddělení způsobem, na jaký je divák u *reklam* zvyklý, je dát mu možnost uvědomit si, že následující sdělení mají za cíl prodat produkt, což v posuzovaném případě splněno nebylo. Absence relevantního oddělení, tj. obvyklého upozornění divákoví, že následuje reklama, rovněž způsobilo, že divák neměl možnost rozpoznat, že jde o reklamu. Nejvyšší správní soud se s takovým výkladem žalované zcela ztotožňuje a odkazuje i na shodný pohled komentářové literatury (viz Chaloupková, H., Holý, P. Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 167). Na první pohled je rovněž zřejmé, proč žalovaná nezkoumala oddělení „celého bloku reklamy ve formě upoutávek“, jak požadovala stěžovatelka. Jednak stěžovatelka nepřipouštěla, že šlo o reklamu, a proto nikdy ani netvrdila, že by šlo o několik po sobě následujících reklamních šotů tvořících blok, jenž by výše popsaným způsobem (typickým pro reklamy) od redakčního obsahu oddělen byl. Požadavek náležitého oddělení chápala totiž odlišně od žalované i městského soudu (viz výše), takže polemika o jeho naplnění pro blok sestávající z upoutávky, reklamy a další upoutávky a nikoli jen pro předmětný reklamní spot, by byla nadbytečná. Nešlo-li o tři po sobě jdoucí reklamy, nelze navíc ani hovořit o tom, že by tvořily blok, u něhož by bylo v otázce náležitého oddělení co posuzovat. Jinými slovy, při tom, jak stěžovatelka vykládala smysl kritéria oddělení od redakčního obsahu (viz výše), je bezpředmětné rozvíjet úvahy o tom, zda by byla mohla uspět.

[15] Logický rozpor v judikatorně podpořené nutnosti rozlišovat aktivity, jejichž účelem je zvýšení prodeje zboží či služeb (reklamy, teleshopping) od sponzorování pořadu, jenž slouží primárně jinému účelu (budování tzv. goodwill, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2006, č. j. 7 As 81/2005 - 79), Nejvyšší správní soud neshledal. Pokud jde o výtku, že žalovaná pochybila, když nevysvětlila, zda mohl divák *snadno* rozeznat, jestli se jedná o redakční obsah, postačí pouze odkázat na to, co bylo k souvisejícím námitkám uvedeno výše. Nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že slovo *snadno* se v k výrazu *rozeznatelné* připojilo teprve novelou provedenou zákonem č. 132/2010 Sb., účinnou od 1. 6. 2010, [jež přesunula předmětnou povinnost provozovatele vysílání z § 48 odst. 4 písm. a) do § 49 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání], takže v době spáchání deliktu ještě v zákoně nebylo. Lze tedy shrnout,

že kasační námitka tvrdící nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, pokud jde o vypořádání žalobních bodů o rozeznatelnosti a náležitém oddělení reklamy, není důvodná.

### **B/ Nepřezkoumatelnost v otázce porušení procesních práv a související nesprávný právní názor městského soudu**

[16] Stěžovatelka předně namítala, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, jelikož z něj není zřejmé, zda se žalovaná podle městského soudu nedopustila žádných procesních pochybení, či zda taková pochybení nastala, ale neměla za následek nezákonnost rozsudku. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat podle judikatury mimo jiné i ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS). Jelikož je Nejvyšší správní soud povinen zkoumat přítomnost takto závažných pochybení z úřední povinnosti, učinil tak ve vztahu k celému napadenému rozsudku, a nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost nezjistil. V rozsahu shora uvedené kasační námitky neshledal související část odůvodnění napadeného rozsudku nejednoznačnou, tedy způsobitou vyvolat u stěžovatelky nejistotu či pochybnosti o tom, jak městský soud uvážil o její námitce porušení procesních práv ve správním řízení. Městský soud v tomto ohledu žádné vady v postupu žalované neshledal. Z praktického hlediska je však zcela nerozhodné, zda soud neshledal žádné vady či některé ano, ale ne takové, které by mohly způsobit nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. V obou případech by totiž bylo namísto žalobu zamítnout.

[17] V souvislosti s namítaným nesprávným posouzením existence práva stěžovatelky na to, být seznámena před vydáním rozhodnutí s jeho „konceptem“, a to po předběžném vyhodnocení všech provedených důkazů, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné na úvod podotknout, že důvodová zpráva k zákonu není formálním pramenem práva. V důvodové zprávě ke správnímu řádu zmíněný „koncept“ rozhodnutí není pak konceptem v pravém smyslu slova. Důvodová zpráva pracuje s tímto pojmem v pasáži věnované § 49 správního řádu, upravujícímu ústní jednání ve správním řízení, kde uvádí: „*Jako nejpodstatnější se jeví právo účastníka vyjádřit se k podkladům správního aktu před jeho vydáním. (...) Institut vyjádření se k podkladům rozhodnutí má v evropském správním právu určitý vývoj. Původně byl judikaturou chápán tak, že správní orgán nesmí rozhodnout např. na základě vnitřních směrnic, které odmítne účastníku sdělit, avšak nyní vývoj tenduje spíše k tomu, že by se účastníci měli mít možnost vyjádřit k jakémusi „konceptu“ rozhodnutí, tedy po provedení všech důkazů a po jejich předběžném vyhodnocení správním orgánem.*“ O právu seznámit se s podklady shromážděnými v řízení a vyjádřit se k nim, jakož i o možnosti navrhnout v jeho rámci důkazy, byla stěžovatelka řádně poučena, a v rámci správního řízení je taktéž realizovala (žalovaná nevycházela z žádných skutečností, které by nebyly obsaženy ve spise, s výjimkou těch obecně známých, jako např. že stěžovatelka je třetí nejvýznamnější provozovatelkou televizního vysílání v ČR). Nelze však text důvodové zprávy vykládat doslovně ve smyslu práva na koncept rozhodnutí žalované, neboť zákon žalované zpřístupnění něčeho, co by bylo výsledkem předběžného projednání věci kolektivním orgánem, výslovně neukládá. Lze se do jisté míry ztotožnit se žalovanou, která na takový procesní postup nazírá jako na nepřijatelné předjímání budoucího rozhodnutí v dané věci. Ani to, že řízení o jiném správním deliktu podle zákona o vysílání probíhá v jediné instanci (podobně jako např. řízení o udělení mezinárodní ochrany), nemůže být dostatečným důvodem pro zavedení takové správní praxe, jakou na podkladě důvodové zprávy k zákonu požaduje žalobkyně. Zásadní povinností správního orgánu je vést

pokračování

správní řízení tak, aby účastník řízení, který je přiměřeně procesně aktivní, nebyl jeho výsledkem překvapen. To ale současně neznamená, že by musel do nejmenších podrobností znát veškeré (ne pouze podstatné, nosné) důvody, na nichž správní orgán vzápětí postaví své rozhodnutí o vině a trestu za správní delikt. V tomto konkrétním případě na podkladě obsahu správního spisu při uvážení všech okolností vyslyšl najevo neshledal Nejvyšší správní soud jakékoli zkrácení stěžovatelky na jejích veřejných subjektivních právech.

[18] Nelze se rovněž ztotožnit s tvrzením stěžovatelky ohledně možného utajování informací žalovanou během správního řízení a jeho schvalování městským soudem, neboť ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka obdržela oznámení o zahájení správního řízení, které detailně popsalo skutečnosti, ve kterých shledala žalovaná porušení zákona, a odůvodnilo, proč na ně takto nazírá. Stěžovatelka také dvakrát (ve dnech 12. 4. 2010 a 28. 5. 2010) využila svého práva nahlížet do správního spisu a vyhotovovat si z něj kopie. Účastnila se rovněž provádění důkazu promítnutím záznamu předmětného spotu, jak dokládá podepsaný protokol. Lze tedy uzavřít, že v daném případě bylo umožněno stěžovatelce její procesní práva ve správním řízení realizovat v souladu se zákonem. Je nepochybné, že byla včas a v dostatečné míře seznámena s podstatou obvinění a měla prostor uplatnit svou obranu proti němu, takže k porušení Úmluvy ani Listiny základních práv a svobod nedošlo.

[19] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné zdůraznit, že podstatou a smyslem procesních práv, jejichž porušení stěžovatelka v tomto bodě namítala, je dát subjektu čelícímu obvinění ze spáchání deliktu reálnou příležitost vznést včas argumenty na svou obranu. Stěžovatelka v zásadě brojí pouze proti tomu, že neobdržela detailnější informace o náhledu žalované na kvalifikaci posuzovaného jednání a o podkladech pro úvahy o výši sankce. Po celou dobu řízení před správními soudy však neuvedla, který zásadní argument jí bylo v důsledku vytýkaného postupu žalované zabráněno uplatnit. Stěžovatelka se žalovanou čile komunikovala a to, že Rada nezodpověděla všechny otázky položené stěžovatelkou v průběhu správního řízení, nelze považovat za vadu mající vliv na zákonnost rozhodnutí samotného. Spíše šlo o projev neochoty žalované protahovat řízení dalšími polemikami s rozvíjející se argumentací stěžovatelky, jež však kontrastovala s právním názorem žalované na jádro problému, který byl ostatně poté jako správný potvrzen správními soudy. Městský soud vyjádřil své stanovisko k souvisejícímu okruhu žalobních námitek přezkoumatelným způsobem, když po shrnutí relevantních zjištění z obsahu správního spisu na str. 10 napadeného rozsudku uvedl: „ (...) RRTV umožnila v dostatečné míře žalobkyni seznámit se s podklady shromažďovanými v řízení a (...) nepřipouštěním jakéhosí „připomínkového řízení“ k budoucímu rozhodnutí procesně nepochybná.“ Takové vyjádření nemohlo nechat stěžovatelku na pochybách o tom, že městský soud nesouhlasil s tím, že by žalovaná utajovala podstatné informace (týkající se posouzení viny a trestu), což by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

[20] Stěžovatelka dále namítala, že v napadeném rozsudku nenachází odpověď na to, zda žalovaná vůči ní vznesla obvinění týkající se rozeznatelnosti údajné reklamy, a pokud ano, zda to mohla stěžovatelce navzdory výslovnému dotazu nesdělít. Z odůvodnění napadeného rozsudku (viz strana 9 uprostřed) je zřejmé, že městský soud ze správního spisu ověřil, že žalovaná zahájila správní řízení se stěžovatelkou pro porušení § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání, obsahujícího i požadavek rozeznatelnosti reklamy (viz citace v odstavci [11]). Ani tato výtka tedy není důvodná.

### **C/ Nepřezkoumatelnost v otázce kritérií pro uložení sankce a nesprávné právní posouzení některých z nich**

[21] Stěžovatelka dále vytýká napadenému rozsudku nedostatečné vyjádření se k žalobním bodům namítajícím jak částečnou nepřezkoumatelnost úvah o jednotlivých kritériích pro stanovení výše pokuty, tak i jejich nesprávné právní posouzení. Kritéria pro určení výše sankce jsou stanovena v § 61 odst. 2 a 3 zákona o vysílání takto: „*Při ukládání pokuty za porušení povinnosti (...) Rada přiblíží k povaze vysílaného programu a k postavení provozovatele vysílání (...) na mediálním trhu se zřetelem k jeho odpovědnosti vůči divácké veřejnosti v oblasti informací, výchovy, kultury a zábavy. Rada stanoví výši pokuty podle závažnosti věci, míry zavinění a s přihlédnutím k rozsahu, typu a dosahu závadného vysílání a k výši případného finančního prospěchu.*“ Zákonné rozpětí pro uložení pokuty za předmětný správní delikt činí podle § 60 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání 5.000 až 2.500.000 Kč.

[22] Nejvyšší správní soud nespatřuje pochybení městského soudu v tom, že se ke strukturovaným žalobním námitkám ke každému ze zákonných kritérií nevyjádřil taktéž strukturovaně, a své úvahy založil na zdůraznění skutečnosti, že uložená pokuta činí pouhá 2 % horní hranice zákonné sazby. V relaci k tomu, že jde o bagatelní výši pokuty, hodnotil to, jak se argumentačně se zákonnými kritérii vypořádalo odůvodnění napadeného rozhodnutí, souhrnně. Tento přístup považuje zdejší soud v kontextu okolností daného případu za racionální a akceptovatelný. I Nejvyšší správní soud nahlíží na uloženou pokutu spíše jako na výchovnou, preventivní, rozhodně ne jako na takovou, který by představovala pro stěžovatelku výrazný postih. Odůvodnění sankce uložené při dolní hranici zákonné sazby jistě nemůže být jen formální a povšechné, je třeba zachovat jistý standard, avšak u citelnějších zásahů (vysokých pokut, těžších sankcí) se obecně očekává jejich detailnější, důkladnější a přesvědčivější zdůvodnění.

[23] Hodnocení povahy programu a postavení stěžovatelky na trhu se zřetelem k její odpovědnosti vůči divákům není co vytknout, jak mínil i městský soud, považující i tuto část odůvodnění napadeného rozsudku za argumentačně přesvědčivou a dostačující. Rozsah, typ a dosah závadného vysílání mohl být vypořádán v napadeném rozhodnutí pečlivěji; fakta o sledovanosti a případně i délce závadného vysílání by, jak uvedla stěžovatelka, přispěla k přesvědčivosti napadeného rozhodnutí. Pokud jde o závažnost věci, správně bylo poukázáno na zneužívání tzv. sponzorských vzkazů k šíření reklamního obsahu, což poškozuje zájmy diváků. Na rozdíl od žalované i městského soudu však Nejvyšší správní soud nepovažuje za přílehavé dovozovat závažnost věci z toho, že se stěžovatelka závadného jednání dopustila i přesto, že byla dříve upozorněna v souvislosti s obdobným skutkem na to, že jde o jednání protiprávní. Ve shodě se stěžovatelkou má totiž za to, že předchozí upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání je vůbec podmínkou trestnosti, proto je nelze stěžovatelce ještě navíc přičítat k tíži. Tyto dílčí nedostatky však Nejvyšší správní soud nepovažuje za pochybení takové intenzity, že by mělo mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku, potažmo napadeného rozhodnutí. Pokud jde o kritérium míry zavinění, městský soud trefně vytkl žalované, že je mylně pokládala za nehodnotitelné, když vycházela z již překonaného názoru, že je odpovědnost provozovatele vysílání konstruována jako objektivní. Městský soud však dovodil, že míra zavinění byla žalovanou přesto v napadeném rozhodnutí opsána v rámci posuzování kritéria závažnosti věci následujícím konstatováním: „*Jde o nekalé počínání provozovatele, v jehož důsledku jsou poškozovány zájmy diváků, tedy veřejnosti.*“ Dle judikatury Nejvyššího správního soudu správní orgán musí zohlednit všechna kritéria v § 61 odst. 2 a 3 zákona o vysílání. K tomuto viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2008, č. j. 2 As 58/2008 – 84: „*Zdejší soud připouští, že mohou existovat delikty, v jejichž případě nelze při rozhodování o výši pokuty za ně ukládané zohlednit všechna zákonná kritéria. Tam, kde je zohlednit lze, je však správní orgán zohlednit musí. Správní orgán si totiž v žádném případě nesmí kritéria vybírat dle své libovůle – to by totiž mohlo vést k tomu, že v jednom případě zohlední všechna ta měřítká, která svědčí ve prospěch porušitele ustanovení ZRTV, zatímco v jiném by postupoval právě naopak.*“ Žalovaná i v této věci mohla a měla povinnost zkoumat míru zavinění jako jedno z kritérií stanovení pokuty, avšak vinou nesprávného právního názoru o povaze odpovědnostního vztahu



pokračování

jí nedostála. Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s posouzením městského soudu, který toto pochybení žalované se zřetelem k okolnostem tohoto konkrétního případu a i k bagatelní výši pokuty, kvalifikoval jako procesní vadu, která neměla za následek nezákonnost celého rozhodnutí. Ostatně v žalobě ani v kasační stížnosti nebyla nabídnuta žádná tvrzení, dovozovaná z konkrétních skutkových okolností, k tomu, že u stěžovatelky zavinění zcela absentovalo, případně bylo minimální. Ta by případně mohla vést k úvaze, zda by související námitky, byly-li by shledány důvodnými, vedly k uložení pokuty v nižší výši. Stěžovatelka se však v žalobě i kasační stížnosti omezila pouze na výtku, že zavinění zkoumáno být mělo, neboť jinak by je zákonodárce mezi kritéria pro uložení pokuty neřadil. To samo o sobě není způsobilé erodovat závěry napadeného rozhodnutí tak, aby je bylo třeba považovat za nezákonné.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek se srozumitelně vyjádřil k podstatě všech vznesených námitek, a i když nereagoval na každou jednotlivou parciální výtku, vysvětlil závěry, ke kterým po provedeném řízení dospěl, ve svém souhrnu dostatečně přesvědčivě a nikoli mezerovitě či logicky rozporně. Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani nedošlo k nesprávnému právnímu posouzení [§ 103 odst. 1 písm. d) a a) s. ř. s.], takže nezbylo než podanou kasační stížnost zamítnout podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 30. září 2014

JUDr. Petr Průcha  
předseda senátu