



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **FTV Prima, spol. s r. o.**, se sídlem Na Žertvách 24/132, Praha 8, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2; proti rozhodnutím žalované ze dne 29. 4. 2014, sp. zn./Ident. 2014/18/LOJ/FTV, čj. LOJ/1666/2014, a sp. zn./Ident. 2014/35/LOJ/FTV, čj. LOJ/1664/2014, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2014, čj. 9 A 298/2014-44,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost proti výroku II. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2014, čj. 9 A 298/2014-44, **se odmítá.**
- II.** Kasační stížnost proti výroky I. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2014, čj. 9 A 298/2014-44, **se zamítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Vymezení věci a dosavadní průběh řízení**

[1] Žalovaná vydala dne 29. 4. 2014 dvě rozhodnutí o uložení pokuty žalobkyni podle § 60 odst. 1 písm. l) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon o vysílání“). Prvním rozhodnutím sp. zn./Ident. 2014/18/LOJ/FTV, čj. LOJ/1666/2014 uložila žalovaná žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení § 49 odst. 1

písm. a) téhož zákona, jehož se dopustila tím, že dne 18. 9. 2013 v čase 18:49:55 hodin odvysílala premiérově na programu Prima obchodní sdělení „Hervis SPORTS“, které obsahovalo pobídku („zažij v Hervisu daňové prázdniny i po prázdninách“) a dále přímou výzvu k nákupu („nakup v Hervisu a neplat' DPH“). Obchodní sdělení, které naplňovalo definiční znaky reklamy, nebylo ve vysílání rozeznatelné jako reklama a nebylo zřetelně zvukově, obrazově nebo zvukově-obrazově nebo prostorovými prostředky odděleno od ostatních částí vysílání.

[2] Druhým rozhodnutím sp. zn./Ident. 2014/35/LOJ/FTV, čj. LOJ/1664/2014 uložila žalovaná žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání, jehož se dopustila tím, že dne 23. 10. 2013 v čase 22:38:00 hodin na programu Prima COOL odvysílala obchodní sdělení „Tesco“, které obsahovalo přímou výzvu k využití služby - sjednání půjčky („Vyberte si třeba sedmdesát tisíc, řádně splácejte jen třináct set devadesát devět korun a měsíčně získáte tisíc bodů...“), a dále pobídku („Navštivte stánek finanční služby ve vaší prodejně“). Obchodní sdělení, které naplňovalo definiční znaky reklamy, nebylo ve vysílání rozeznatelné jako reklama a nebylo zřetelně zvukově, obrazově nebo zvukově-obrazově nebo prostorovými prostředky odděleno od ostatních částí vysílání.

[3] Proti těmto rozhodnutím podala žalobkyně žalobu k městskému soudu. Městský soud po provedení ústního jednání obě napadená rozhodnutí žalované rozsudkem označeným v záhlaví zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení (výrok I.). Ke zrušení napadených rozhodnutí vedla absence předchozího upozornění vydaného v souladu s § 59 odst. 1 zákona o vysílání, opomenutí předložených listinných důkazů, skutečnost, že závěr žalované o úplatnosti odvysílání sporných spotů nemá oporu ve skutkových zjištěních a nedostatečné vypořádání kritérií pro stanovení výše pokuty.

[4] Soud v napadeném rozsudku vyslovil názor nad rámec nezbytně nutného (tzv. *obiter dictum*) k otázce naplnění znaku úplatnosti reklamního spotu. Městský soud uvedl, že v případě opakovaného vysílání daného spotu postačí k utvoření závěru o úplatnosti to, zda byla provozovateli vysílání poskytnuta úplata pouze za premiérové vysílání, popř. vysílání pouze několika více repríz. Spot, jenž byl jednou odvysílán jako reklama, tj. za úplatu, nutně zůstává reklamou ve všech svých opakováních; opačný závěr je dle městského soudu zjevně nesmyslný a neobhajitelný. Avšak vzhledem k tomu, že v napadených rozhodnutích nebylo tvrzeno, že uvedené spoty byly následně reprízovány, nemůže mít tento závěr na zákonnost napadených rozhodnutí vliv.

[5] V části, v níž se žalobkyně domáhala zrušení upozornění ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 2011/676/LOJ/FTV, čj. LOJ/527/2012, žalobu odmítl (výrok II.). Výrokem III. vyslovil povinnost žalované nahradit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě.

## II.

### Stručné shrnutí námitek v kasační stížnosti

[6] Kasační stížnost proti rozsudku městského soudu označeného v záhlaví podává žalovaná (dále jen „stěžovatelka“). Z obsahu kasační stížnosti, resp. jejího doplnění ze dne 1. 12. 2014, vyplývá, že označený rozsudek napadá z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka formulovala tři hlavní kasační námítky. Zprvé tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku naplnění definičních znaků reklamy „v duchu a intencích

pokračování

zákona“. K tomu vznáší několik argumentů směřujících do účelu § 2 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání, resp. do účelu regulace obchodních sdělení. Tvrdí, že městský soud posuzoval definici reklamy příliš rigidně a restriktivně. Sama žalobkyně tvrdí, že uvedené spoty byly dodány za účelem jejich odvysílání jako reklamních spotů v rámci reklamních bloků, nikoliv bloků oznámení sponzorování. Pokud žalobkyně prodala blok času pro umístění reklamy, která byla za tímto účelem vyrobena a byla žalobkyní až na jeden fragment jako reklama také zařazena do tzv. reklamních bloků, mělo toto jediné odvysílání mimo reklamní blok na diváka stejný, ba možná i větší dopad, neboť nebyl řádně uvědomen, na jaké obchodní sdělení se v daný moment dívá. To, že obsahem sdělení byla reklama, je dle stěžovatelky přitom nezpochybnitelnou skutečností.

[8] Městský soud nutí stěžovatelku, aby závěr ohledně charakteru spotu podpořila obchodní smlouvou, která by jasně prokázala, zda se odvysílání uskutečnilo za úplatu, či nikoliv. To je však z povahy věci vyloučeno jednak proto, že provozovatelé nemají povinnost jí tyto smlouvy předkládat a je pouze na jejich vůli, jestli tak učiní, jednak proto, že jediné odvysílání reklamy omylem mimo reklamní blok logicky existenci takové smlouvy vylučuje. Městský soud nezohlednil, že obchodní sdělení bylo nakoupeno jako reklama, čímž z logiky věci existuje úplata. Tím soud dle stěžovatelky svým inovativním způsobem dokonce popřel samotné tvrzení žalobkyně. Výklad soudu může mít za následek devalvací záměru zákonodárce a absolutní nepostižitelnost provozovatelů vysílání, pokud smlouvu nepředloží.

[9] Stěžovatelka kritizuje městský soud dále v tom, že ho „více zajímala otázka, zda bylo prokázáno úplatné odvysílání reklamy, než fakt, že divák byl jednoznačně konzumentem reklamy mimo reklamní blok.“ Městský soud poskytl ochranu spíše provozovateli vysílání a poskytl mu návod, jak obcházet zákon – a to tehdy, pokud „si provozovatel zajistí, aby orgán dozoru neměl šanci prokázat, že k odvysílání těchto reklam došlo za úplatu.“ Úvahy soudu trpí mezerou; dle městského soudu obchodní sdělení vyrobené a nakoupené jako reklama, přestává být reklamou, bylo-li omylem odvysíláno mimo reklamní blok.

[10] Zadruhé stěžovatelka tvrdí, že závěry městského soudu v této otázce jsou též vzájemně rozporné. Nejdříve soud uvedl, že k prokázání naplnění definičních znaků reklamy dle § 2 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání je nutno získat obchodní smlouvy, následně v části *obiter dictum* soud uvedl, že znak úplatnosti obchodního sdělení je naplněn, jestliže provozovatel obdrží úplatu za jakékoli jeho odvysílání (typicky pouze za premiérové odvysílání).

[11] Zatřetí stěžovatelka namítá, že městský soud napadeným rozsudkem v otázce stanovení výše sankce zasáhl do správní úvahy náležející výhradně jí. K tomu rozsáhle celkem na pěti stranách kasační stížnosti odcitovala pasáže přezkoumávaných rozhodnutí, týkajících se hodnocení kritérií pro uložení sankce a tomu odpovídající pasáž napadeného rozsudku. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že se těmito otázkami vypořádala nedostatečně. Netuší ani, z čeho městský soud dovodil, že toto odůvodnění je nepřesvědčivé. Sám městský soud přitom nezpochybnuje fakta tam uvedená; pouze jediné kritérium vytržené z kontextu (sledovanost).

[12] Stěžovatelka dále nerozumí výtce městského soudu, že v obou věcech rozhodla ve stejný den a uložila stejné sankce. Táže se, zda by skutečnost, že by v jedné věci rozhodla o měsíc později, mělo vliv na závěr městského soudu o nezákonnosti stanovené sankce. Stěžovatelka zdůraznila, že při zvažování výše pokuty nikdy nelze vyloučit, že ve výsledku budou v různých řízeních uloženy sankce ve stejné výši.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### III.

#### Vyjádření žalobkyně a replika stěžovatelky

[14] Žalobkyně se ke kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 6. 1. 2015. Předně uvedla, že napadený rozsudek nelze na základě podané kasační stížnosti zrušit. Stěžovatelka vůbec nenapadá závěr městského soudu, že nebyla splněna podmínka pro uložení sankce podle § 59 zákona o vysílání, tj. nenapadá závěr, že předchozí upozornění mířilo na věcně nesouvisející případ.

[15] Žalobkyně dále tvrdí, že stěžovatelka „žije v mylné představě“, že při zjišťování naplnění definičních znaků reklamy se nemusí zabývat žádnými dalšími okolnostmi, než které jsou patrné z obrazovky nebo které může být patrné obtížně prokázat; to vše s odkazem na potřebu ochrany diváka. Tento postup je dle žalobkyně v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege*.

[16] V další části svého vyjádření se žalobkyně částečně se závěry městského soudu ztotožnila (části III. a VI. – neprovedení a nezdůvodnění neprovedení listinných důkazů, nedostatečné odůvodnění úplatnosti vysílání spotů, a nedostatečné a nepřesvědčivé vypořádání s kritérii pro stanovení výše pokuty) a částečně se vůči nim stručně vymezila (část II. – teze městského soudu uvedená v části *obiter datum* a dále teze ohledně subjektivního přesvědčení provozovatele vysílání).

[17] Žalobkyně z těchto důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[18] Dne 26. 1. 2015 podala stěžovatelka repliku. Žalobkyně se dle stěžovatelky ve svém vyjádření vůbec nevěnuje rozboru napadeného rozsudku. K tvrzení žalobkyně, které zdejší soud cituje v bodě [15] výše, stěžovatelka uvedla, že jde o nepravdivé, dravé a nebezpečné chování žalobkyně. Setrvala na svém názoru, že všechny znaky skutkové podstaty hodnotila velmi podrobně. Nebezpečnost tvrzení žalobkyně stěžovatelka spatřuje v tom, že si žalobkyně evidentně neuvědomuje funkci stěžovatelky jakožto ústředního správního úřadu, jehož jednou z funkcí je ochrana diváka před nadměrnou a jím nedostatečně rozeznatelnou konzumací reklamních sdělení. Stěžovatelka posuzuje, jak bude divák sdělení interpretovat, a to jak na základě jeho obsahu, tak na základě jeho zařazení do vysílání, atd. Žalobkyně se tedy dle stěžovatelky zásadně mylí, pokud se domnívá, že hodnocení audiovizuální složky je zbytečné či by se mělo hodnotit minimálně. Divák není pouze tupým konzumentem televizního vysílání, jak se snad domnívá žalobkyně; takové hodnocení pouze dokazuje lhostejný přístup žalobkyně k ochraně spotřebitelů.

[19] Ve vztahu k otázce prokázání úplatnosti stěžovatelka odkázala na kasační stížnost a správní rozhodnutí. Dodala, že nastolení povinnosti získat obchodní smlouvu prokazující úplatnost představuje restriktivní výklad zákona o vysílání. Dobrovolně poskytnuté obchodní smlouvy navíc obvykle obsahují začerněné údaje. Taková praxe by stěžovatelku jakožto dozorový orgán *de facto* paralyzovala.

[20] Na závěr žalobkyně uvedla, že je notorií, že prodej obchodních sdělení se uskutečňuje v tzv. blocích, nikoliv zvlášť po jednotlivých obchodních sděleních, proto námitka žalobkyně,

pokračování

aby bylo u každého sdělení zkoumáno zvláště, jestli i mylné odvysílání bylo zapláceno, je neoprávněná. S poznámkou městského soudu *obiter dictum* se stěžovatelka ztotožnila.

#### IV.

#### Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti, a to v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; vady, jimiž se musí zabývat i bez návrhu, byly součástí kasačních námitek (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Stěžovatelka brojí proti způsobu, kterým městský soud vyložil definiční znak reklamy - úplatnost - dle § 2 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání [kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.; **IV.A.**]. Dále stěžovatelka zpochybňuje úvahy městského soudu, kterými shledal stanovení výše pokuty stěžovatelkou v rozporu se zákonem [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.; **IV.B.**].

[24] Žalobkyně ve vztahu ke kasační stížnosti však namítá, že rozsudek městského soudu nelze ke kasační stížnosti stěžovatelky zrušit, neboť ač stěžovatelka v původně blanketní kasační stížnosti ze dne 21. 11. 2014 v části II. uvedla, že podává kasační stížnost proti rozsudku městského soudu *v plném rozsahu*, v jejím doplnění ze dne 1. 12. 2014 nijak nenapadá závěry městského soudu týkající se nezákonnosti předchozího upozornění dle § 59 odst. 1 zákona o vysílání, které bylo hlavním důvodem zrušení rozhodnutí žalované.

[25] K tomu zdejší soud uvádí následující. Výrokem I. rozsudku městského soudu bylo rozhodnutí stěžovatelky zrušeno. Kasační stížností lze napadnout pouze výrok rozhodnutí krajského (městského) soudu. Nelze napadat pouze důvody rozhodnutí, což by v řízení o kasační stížnosti navíc zakládalo její nepřipustnost (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelka uvedla, že napadá rozsudek městského soudu v plném rozsahu. Proto je nutno jejímu návrhu (kasační stížnosti) rozumět pouze a jen tak, že se domáhá zrušení všech tří výroků městského soudu v napadeném rozsudku (viz body [3] a [5] shora). Pokud snad stěžovatelka nenapadá hlavní rozhodovací důvod, podle něhož městský soud její rozhodnutí zrušil, může se to dle okolností projevit v posouzení důvodnosti kasační stížnosti. Rozhodně to však nezaloží nepřipustnost kasační stížnosti.

[26] Výrokem II. napadeného rozsudku městský soud odmítl žalobu žalobkyně v části, v níž se domáhala zrušení upozornění ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 2011/676/LOJ/FTV, čj. LOJ/527/2012. Přestože stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu v plném rozsahu, tedy i ve výroku II., v této části zůstala kasační stížnost nedoplněná i po předchozí výzvě a náležitém poučení zdejšího soudu ze dne 25. 11. 2014 (č. l. 16 spisu NSS). Proto zdejší soud kasační stížnost v této části odmítl z důvodu podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s.

[27] Dále se zdejší soud zabýval posouzením samotných kasačních námitek. Ze správního spisu soud nejprve zjistil tyto pro věc podstatné skutečnosti. V měsíci září 2013 provedla stěžovatelka celkem 1011 kontrol obsahu premiérových vysílání obchodních sdělení, a dále kontrolu reklamních limitů a přerušení pořadů reklamou vybraných televizních stanic (zápis ze zasedání Rady 23/ poř. č.: 31). Ve zprávě z analýzy obchodních sdělení za září 2013 ze dne 5. 12. 2013 stěžovatelka v případě žalobkyně navrhovala zahájit správní řízení

pro možné porušení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání ohledně odvysílání obchodního sdělení „Hervis SPORTS“, neboť obchodní sdělení vykazující definiční znaky reklamy nebylo řádně odděleno od ostatního vysílání. Dne 21. 2. 2012 zaslala stěžovatelka žalobkyni upozornění dle § 59 odst. 1 zákona o vysílání na porušení § 49 odst. 1 písm. a) cit. zákona týkajícího se obchodního sdělení „Regulus“. Rozhodnutím ze dne 17. 12. 2013 zahájila stěžovatelka se žalobkyní správní řízení z moci úřední.

[28] Obdobně, v měsíci říjen 2013 provedla stěžovatelka celkem 1036 kontrol obsahu premiérových vysílání obchodních sdělení, a dále kontrolu reklamních limitů a přerušování pořadů reklamou vybraných televizních stanic (zápis ze zasedání Rady 1/ poř. č.: 4). Ve zprávě z analýzy obchodních sdělení za říjen 2013 ze dne 17. 12. 2013 stěžovatelka v případě žalobkyně navrhovala zahájit správní řízení pro možné porušení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání ohledně odvysílání obchodního sdělení „Tesco“, neboť obchodní sdělení vykazující definiční znaky reklamy nebylo řádně odděleno od ostatního vysílání. Dne 21. 2. 2012 zaslala stěžovatelka žalobkyni upozornění dle § 59 odst. 1 zákona o vysílání na porušení § 49 odst. 1 písm. a) cit. zákona týkajícího se obchodního sdělení „Regulus“. Rozhodnutím ze dne 9. 1. 2014 zahájila stěžovatelka se žalobkyní správní řízení z moci úřední.

[29] Ve správních spisech vedených v obou věcech jsou dále založeny protokoly o provedení důkazu zhlédnutím audiovizuálního záznamu sporných obchodních sdělení ze dne 4. 3. 2014, a vyjádření žalobkyně, z nichž plyne, že uvedené spoty byly v daném čase nasazeny k vysílání omylem novými zaměstnanci, kteří neměli s touto prací dostatek zkušeností. Navíc se jednalo o období, v němž došlo k sezónnímu zvýšení poptávky na odbavované spoty. Dále spisy obsahují grafy podílů sledovanosti televizních stanic za měsíce září a říjen 2013, a dále vyjádření společnosti Mindshare, s. r. o. (ze dne 10. 2. 2014) a TSM Global, s. r. o. (ze dne 11. 2. 2014). V těchto vyjádřeních uvedené společnosti potvrzují, že si odvysílání sporných spotů v rámci bloku oznámení o sponzorování neobjednaly a za toto odvysílání spotů nezaplatily. Uvedená vyjádření stěžovatelka obdržela dne 12. 2. 2014 (viz příložená příjemka).

#### IV.A.

*K námitce nesprávnosti výkladu znaku úplatnosti reklamy podle § 2 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání*

[30] Stěžovatelka zastává názor, že městský soud posuzoval pojem úplatnosti, jakožto jeden z definičních znaků reklamy, nesprávně, příliš rigidně a dokonce protichůdně k tvrzení samotné žalobkyně, že šlo o reklamu. Nezohlednil při tom účel zákona o vysílání. Nesouhlasí s názorem městského soudu, že své závěry o úplatnosti omylem odvysílané reklamy měla doložit obchodní smlouvou. Tomuto závěru navíc dle stěžovatelky odporuje další právní závěr soudu, a to, že znak úplatnosti reklamního spotu je naplněn, pokud provozovatel vysílání obdržel úplatu za jakékoliv jeho odvysílání, tj. když v případě opakovaného odvysílání obdržel úplatu pouze za premiérové vysílání.

[31] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Zákon o vysílání v § 49 odst. 1 písm. a) stanoví, že *[p]rovozovatel vysílání je povinen zajistit, aby reklamy a teleshopping byly snadno rozeznatelné; u provozovatele rozhlasového vysílání zřetelně zvukově a u provozovatele televizního vysílání zřetelně zvukově, obrazově nebo zvukově-obrazově nebo prostorovými prostředky oddělené od ostatních částí vysílání.* Žalobkyně byla sankcionována za porušení této povinnosti spočívající v tom, že odvysílala obchodní sdělení („Hervis SPORTS“ na programu Prima a „Tesco“ na programu Prima COOL), která naplňovala definiční znaky reklamy a nebyla ve vysílání rozeznatelná jako reklama, tj. nebyla zřetelně zvukově, obrazově nebo zvukově-obrazově nebo prostorovými prostředky oddělena od ostatních částí vysílání.

pokračování

[32] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že obchodní sdělení konkretizovaná v bodech [1] a [2] výše, původně určená k odvysílání jako reklama, byla odvysílána mimo reklamní blok. Sporné je to, zda za tato obchodní sdělení žalobkyně obdržela úplatu, resp. zda mohlo dojít k naplnění skutkové podstaty § 49 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání. Zákon o vysílání přitom definuje reklamu v § 2 odst. 1 písm. n) jako *jakékoliv veřejné oznámení, vysílané za úplatu nebo obdobnou protihodnotu nebo vysílané za účelem vlastní propagace provozovatele vysílání, s cílem propagovat dodání zboží nebo poskytnutí služeb za úplatu, včetně nemovitého majetku, práv a závazků*.

[33] Vznesené kasační námitky jsou dle názoru zdejšího soudu založeny na stěžovatelčině zjevně nesprávné interpretaci závěrů městského soudu, příp. jsou vytrženy z kontextu. Předně městský soud na žádném místě svého rozsudku neuvedl, že stěžovatelka musí úplatnost obchodního sdělení (reklamy) dokládat obchodní smlouvou, jak tvrdí stěžovatelka. Městský soud ve třetím odstavci na s. 17 napadeného rozsudku uvedl, že klíčový skutkový závěr stěžovatelky, že uvedené spoty byly do vysílání zařazeny za úplatu, neobstojí. Je tomu tak proto, že stěžovatelka se vůbec nezabývala listinami předkládanými žalobkyní – potvrzeními (čestnými prohlášeními) mediálních agentur TSM Global, s. r. o., a Mindshare, s. r. o. Městský soud doslovně uvedl, že „ze zjištění, že určitý spot měl být vzhledem ke svému určení odvysílán jako reklamní sdělení, a z obecně známého faktu, že provozovatelé televizního vysílání komerční reklamy nevysílají zdarma, ale za úplatu, nelze v daném případě automaticky dovozovat, že žalobce [míněno žalobkyně – pozn. NSS] jako provozovatel vysílání nutně obdržel úplatu i za (jediné) mylné odvysílání daného spotu v rámci bloku oznámení o sponzorování pořadu, zvláště když žalobce s poukazem na tento omyl výslovně tvrdí (a dokládá příslušnými listinami), že za odvysílání těchto spotů ničeho neobdržel. V takovém případě bylo na žalované, aby svůj závěr o úplatnosti vysílání předmětných spotů doložila příslušnými skutkovými zjištěními vycházejícími z důkazů, které v řízení řádně provedla a jimiž by bylo vyvráceno opačné tvrzení žalobce“ (s. 17, druhá polovina třetího odstavce; zvýraznění doplnil NSS).

[34] Jinými slovy, městský soud stěžovatelce vytkl, že závěr o tom, že se jedná o reklamu, dostatečně neodůvodnila, resp. nevycházela z najisto postaveného skutkového stavu v situaci, kdy žalobkyně znak úplatnosti efektivně zpochybnila. Stěžovatelka tak dle městského soudu měla uvedené listiny, předkládané žalobkyní, buďto provést, nebo dostatečně odůvodnit, proč nejsou s to prokázat žalobkyní tvrzené skutečnosti, tj. že omylem zařazené spoty nebyly ze strany mediálních agentur žalobkyní uhrazeny. Městský soud netvrdí, že se v daném případě o reklamu nejednalo, naopak, právě v části *obiter dictum* stěžovatelce naznačil, jakým způsobem se s odůvodněním či prokazováním znaku úplatnosti v napadených rozhodnutích mohla, resp. v nových rozhodnutích má, transparentně vypořádat. Právní názor městského soudu byl totiž založen na té hypotéze, že pokud by bylo zjištěno (tvrzeno a prokázáno), že tyto spoty byly dříve nebo následně jako reklama odvysílány jindy, prokazovalo by to znak úplatnosti. S názorem soudu vysloveným v části *obiter datum* se ostatně stěžovatelka sama ve své replice ze dne 22. 1. 2015 ztotožňuje. Vzhledem k tomu, že toto tvrzení (zjištění) však v rozhodnutích stěžovatelky absentovalo a ani jinak nevyplývalo z předložených spisů, nemohl městský soud tuto skutečnost zohlednit. To vyjádřil ve druhém odstavci na s. 18 napadeného rozsudku.

[35] Uvedený závěr městského soudu vyplývá i z jiné části napadeného rozsudku, kde se městský soud nepřiklonil z názoru žalobkyně, že na posouzení spotu jako reklamy má vliv subjektivní přesvědčení provozovatele vysílání; tato okolnost není znakem skutkové podstaty správního deliktu dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání. Naopak, objektivními znaky skutkové podstaty tohoto deliktu jsou úplatnost a cíl spotu

nezávisle na subjektivním přesvědčení provozovatele vysílání, a jsou-li tyto znaky splněny, jedná se o reklamu (poslední odstavec na s. 17 rozsudku městského soudu).

[36] Klíčovou myšlenkou úvahy městského soudu tedy nebyla nesprávnost závěru stěžovatelky v této otázce, nýbrž nedostatečné odůvodnění závěru o úplatnosti dotčených spotů, kdy se právě tato otázka stala v průběhu správního řízení spornou. Městský soud tím odpovídal na žalobní námitku žalobkyně týkající se libovůle rozhodování. Pokud stěžovatelka namítla, že městský soud, jehož úkolem má být ochrana subjektivních práv stěžovatele (zde ale stěžovatelka myslí diváky – *pozn. NSS*), poskytl provozovatelům vysílání spíše návod, jak obcházet zákon o vysílání, nelze tomuto tvrzení přisvědčit. Stěžovatelka je v pozici výlučného a vysoce specializovaného ústředního dohledového orgánu v oblasti vysílání. Ani tato výlučnost jejího postavení však stěžovatelku neopravňuje rozhodovat o správních deliktech na základě nepodložených závěrů. Naopak, o to víc je zcela legitimní po stěžovatelce požadovat podrobnější a přesvědčivější odůvodnění jejich rozhodnutí. Tomu v tomto případě stěžovatelka bohužel nedostála.

[37] Toto pochybení dle městského soudu přímo souvisí s jinou zjištěnou vadou správního řízení, kterou městský soud v dané věci rovněž shledal za zásadní, a to, že se stěžovatelka nikterak věcně nezaobírala předloženými listinami k prokázání tvrzení žalobkyně.

[38] Nejvyšší správní soud se s těmito závěry městského soudu ztotožňuje. V této souvislosti zdejší soud připomíná ustálenou judikaturu Ústavního soudu a soudu zdejšího týkající se otázky opomenutí důkazů, podle které pokud účastník řízení navrhne provedení důkazu, musí jej správní orgán (resp. soud) provést, a pokud tak neučiní, je povinen přesvědčivě a racionálně odůvodnit, proč považoval provedení navrženého důkazu za nadbytečné či nepodstatné [srov. např. nález ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94 (N 10/3 SbNU 51), obdobně nálezy ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 549/2000 (N 63/22 SbNU 65), ze dne 10. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 663/2000 (N 57/22 SbNU 19), nebo ze dne 25. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 67/2000 (N 17/21 SbNU 153); dále srov. rozsudky NSS ze dne 2. 12. 2009, čj. 1 Afs 77/2009-114, či ze dne 28. 4. 2005, 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS]. Stěžovatelka si mohla dopomoci též judikaturou zdejšího soudu týkající se důkazní síly čestných prohlášení (rozsudek ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 77/2005-43, č. 1049/2007 Sb. NSS). Stěžovatelka tak neučinila.

[39] Městský soud proto nepochybil, pokud shledal, že skutková podstata, z níž stěžovatelka vycházela, nemá oporu ve spisech a pro tuto vadu bylo potřeba její rozhodnutí zrušit.

[40] V dané věci ovšem nelze odhlédnout od zcela zásadní skutečnosti, že městský soud vyhodnotil rozhodnutí stěžovatelky jako nezákonné zejména v souvislosti s porušením § 59 odst. 1 zákona o vysílání. Podle tohoto ustanovení *[j]estliže 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* (k tomu srov. též usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 7. 2014, čj. 8 As 85/2012-88, č. 3110/2014 Sb. NSS). Jinými slovy, po posouzení upozornění ze dne 31. 1. 2012 vztahujícího se ke spotu „Regulus“ městský soud konstatoval, že nebyla splněna podmínka pro uložení sankce ve smyslu výše cit. § 59 odst. 1 zákona o vysílání, tudíž že řízení byla s žalobkyní zahájena nezákonně. Tento důvod sám o sobě postačoval dle městského soudu ke zrušení napadených rozhodnutí (viz poslední odstavec na s. 15 napadeného rozsudku). Posoudil-li městský soud další námitky žalobkyně (definice reklamy a znak úplatnosti, výše sankce, atd.), učinil tak zcela nad rámec rozhodovacích důvodů a jen jako určité doporučení pro stěžovatelku do budoucna,



pokračování

nebot' nedůvodnost žádné z dalších vznesených žalobních námitek nemohla výše uvedenou nezákonnost zhojit či zvrátit.

[41] Stěžovatelka, jak správně upozorňuje žalobkyně, nevznáší žádné námitky ve vztahu k tomuto hlavnímu rozhodovacímu důvodu městského soudu. Přestože požaduje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, nevysvětlila, proč trvá na tom, že v případě předchozího upozornění (spot „Regulus“) jde o (neoddělenou) reklamu, resp. v čem se městský soud mylí, pokud tento spot posoudil jako sponzorský vzkaz, přestože se k hranici mezi sponzorským vzkazem a reklamou přímo vyjadřovala i v řízení před městským soudem. Stěžovatelka v této souvislosti již dále nenamítá ničeho. I kdyby snad zdejší soud byl býval dospěl k závěru, že otázka právního posouzení znaků reklamy byla ze strany městského soudu vypořádána věcně nesprávně (což se však nestalo), nemůže tato skutečnost zhojit nezákonnost rozhodnutí stěžovatelky spočívající v nedodržení podmínek § 59 odst. 1 cit. zákona a vést ke zrušení napadeného rozsudku.

[42] Tyto námitky jsou proto nedůvodné.

#### IV.B.

##### *K námítce stanovení a odůvodnění uložených sankcí*

[43] Městský soud se v napadeném rozsudku nespokojil s odůvodněním stěžovatelky ohledně výše uložené pokuty. Dal za pravdu žalobkyni, že stěžovatelka naprosto nezohlednila zjištěný podstatný rozdíl ve sledovanosti obou programů, na nichž byly uvedené spoty vysílány, a o sankci rozhodovala schematicky. Pokud stěžovatelka v posuzovaných věcech, o kterých rozhodovala v tentýž den, zjistila diametrálně odlišnou míru sledovanosti obou programů (jakožto jediný zjištěný skutkový rozdíl mezi uvedenými spoty), mělo toto zjištění dle městského soudu vést buď ke stanovení pokut v rozdílné výši, nebo měla stěžovatelka zdůvodnit, proč má za to, že zjištěný rozdíl nemůže mít na stanovení výše pokuty žádný vliv. Opačný postup je v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Hodnocení kritéria finančního prospěchu stěžovatelkou považoval městský soud za rozporné a úzce související s neprovedením zmíněných listinných důkazních prostředků. Městský soud také shledal rozpor v hodnocení skutkových okolností, neboť stěžovatelka na jedné straně uvedla, že mylné zařazení spotu neznámá absenci finančního prospěchu, současně však při odůvodnění výše sankce uvedla, že „nelze jednoznačně říct, že finanční prospěch byl generován jako následek neodděleného obchodního sdělení.“

[44] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že městský soud tímto nepřiměřeně zasáhl do její výlučné správní úvahy. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že se těmito otázkami vypořádala nedostatečně a nepřesvědčivě. Táže se, zda by skutečnost, že by v jedné věci rozhodla o měsíc později, měla vliv na závěr městského soudu o nezákonnosti stanovené sankce.

[45] K tomu zdejší soud uvádí následující. Předně bylo již konstatováno, že stěžovatelka vycházela ze skutkového stavu, který nebyl postaven najisto. Proto je již samotná otázka trestání výrazně zpochybněna. Napadená rozhodnutí stěžovatelky operují pouze s ničím nepodloženým přesvědčením stěžovatelky, že se skutkový stav odehrál tak, jak sama uvádí, přestože ze spisu vyplývá, že tomu mohlo být i jinak. Právě tyto skutečnosti, resp. závěry z nich učiněné, mají zásadní vliv na posouzení toho, zda jde o správní delikt, či zda se citovaného správního deliktu žalobkyně dopustila, a tedy i na druh a výši sankce.

[46] Pokud jde o otázku ukládání sankce, stěžovatelka se v obou případech rozhodla pro uložení pokuty ve výši 50 000 Kč podle § 60 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání,

kteří stanoví, že pokutu lze uložit ve výši od 5000 do 2 500 000 Kč. Hodnotila přitom kritéria upravená v § 61 odst. 2 a 3 zákona o vysílání. Podle těchto ustanovení [p]ři ukládání pokuty za porušení povinnosti podle tohoto zákona Rada přiblíží k povaze vysílaného programu a k postavení provozovatele vysílání a provozovatele převzatého 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, k výši případného finančního prospěchu, a ke stanovisku věcně příslušného samoregulačního orgánu uvedeného v seznamu samoregulačních orgánů, obdrží-li toto stanovisko písemně do 10 pracovních dnů ode dne zahájení řízení o správním deliktu.

[47] V případě posuzování správních deliktů je nutno si uvědomit, že jde o oblast správního trestání, v níž má stěžovatelka pravomoc citelně zasahovat do práv a povinností pachatelů správních deliktů, a to na základě vlastního správního uvážení. Správní uvážení ovšem neznamená v žádném případě libovůli, a pokud stěžovatelka přistoupí ke správnímu trestání a ukládání sankcí, musí být úvahy a skutečnosti, které ji k tomu vedly, jednoznačně a přezkoumatelným způsobem zdůvodněny. Úkolem soudu pak „není nabravit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nabravit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem“ (rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 A 139/2002-46, č. 416/2004 Sb. NSS).

[48] Správní orgán musí dostatečně jasně ve svém rozhodnutí identifikovat, z jakých podkladů, které jsou součástí spisu, dílčí závěry učinil, zda jich shromáždil dostatek pro učinění svých dílčích závěrů, a zda existuje logická vazba mezi podklady a dílčími závěry a dílčími závěry navzájem. Tak se však v případě stěžovatelky nestalo.

[49] Stěžovatelka tak nemá pravdu, pokud tvrdí, že městský soud nepřiměřeně zasáhl do jejího výlučného práva správní úvahy. Naopak, městský soud uzavřel, že stěžovatelka při ukládání sankce vybočila z mezí správního uvážení, neboť se ve svých rozhodnutích nedostatečně vypořádala se zjištěným skutkovým stavem. Kromě toho, co již bylo uvedeno výše, jde také o nedostatečné posouzení jednoho dílčího kritéria pro ukládání sankce, a to sledovanosti předmětných spotů, které se v daných případech výrazně lišilo (v případě programu Prima to za měsíc září 2013 bylo share 15+ 14,34 %, v případě programu Prima COOL za měsíc říjen 2013 share 15+ 3,47 %). Městský soud se k námitce žalobkyně pozastavoval nad tím, proč je odůvodnění uložené sankce v obou případech jinak naprosto stejné, až šablonovité. Z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá, proč je sankce za porušení sice stejné povinnosti, ale s jiným dopadem a závažností stanovena ve stejné výši. Stěžovatelka sice výslovně v napadených rozhodnutích (v kritériích *povaha vysílaného programu a rozsah, typ a dosah závadného vysílání*) uvádí, že „*povahu vysílaného programu hodnotí takto*“, následuje však pouhé konstatování faktů, které zjistila z veřejně přístupných stránek [www.atoc.cz](http://www.atoc.cz), nikoliv hodnotící úvahy ve vztahu k výši ukládané sankce. V této části tak lze rozhodnutí stěžovatelky považovat za nepřezkoumatelná. Žalobkyně se z nich nedovídá, jaký vliv mělo toto kritérium na konkrétně stanovenou výši sankce.

[50] Je nutno přisvědčit stěžovatelce, že skutečnost, že v obou věcech rozhodla ve stejný den, nemá na výši uložené sankce, resp. její odůvodnění vliv žádný. Ovšem to netvrdí ani městský soud, jak se mylně stěžovatelka domnívá. Tato okolnost spíše zvýrazňuje šablonovitost rozhodování stěžovatelky v daných případech, na což se snažila upozornit i žalobkyně v žalobě. Z odůvodnění výše sankce v kritériu sledovanosti je zřejmé, že stěžovatelka se kromě pouhého konstatování jejího přesného procenta podrobně vůbec nezabývala a konkrétní míru sledovanosti

pokračování

do sankce nepromítla. V tomto tedy zdejší soud souhlasí se závěrem městského soudu, že odůvodnění sankce je nedostatečné (nepřezkoumatelné).

[51] I tyto námitky jsou proto nedůvodné.

## V.

### Závěr a náklady řízení

[52] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, částečně zamítl jako nedůvodnou a ve vztahu k výroku II. odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. (viz bod [26]).

[53] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalobkyně náhradu nákladu řízení o kasační stížnosti nepožadovala, proto ji zdejší soud náhradu nákladů nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. května 2015

Zdeněk Kühn  
předseda senátu