



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Loterie Korunka s. r. o.**, Politických vězňů 156, Beroun, zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Melkusem, Washingtonova 1624/5, Praha 1, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 2. 2018, čj. RRTV/6852/2018-had, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, čj. 5 A 112/2018 - 75,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, čj. 5 A 112/2018 - 75, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaná uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 8a odst. 2 písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Žalovaná porušila povinnost stanovenou v § 2 odst. 3 téhož zákona, neboť reklama s motivem *loterie Korunka*, odvysílaná dne 20. 3. 2017 v čase 7:20:28 hodin na program O (Óčko), byla v rozporu s dobrými mravy. Reklama ohrozila mravnost obecně nepřijatelným způsobem, protože svým vyzněním nepatřičně vybízela k častému a systematickému sázení a mohla vzbudit dojem, že bude-li se divák držet určitého způsobu sázení, bude zaručeně opakovaně vyhrávat. Jinak řečeno, reklama vzbuzovala dojem, že sázení (loterie) není hazard, neboť (garantovaný) úspěch závisí na tom, zda je divák dostatečně chytrý a sází dostatečně často loterii Korunka, což vyplývá z kombinace obrazové a zvukové složky sdělení: „ (...) *paní Šťastná si už opět jede pro svou výhru. Dělá to chytře. Ví, že losujeme dvakrát denně, sedm dní v týdnu. A tak sází častěji, po menších částkách. (...) Kdo má pod čepicí, sází u nás.*“ Žalovaná žalobkyni za tento přestupek uložila pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalované bránila žalobou u městského soudu, který napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Podle městského soudu je před přijetím závěru o rozporu reklamy s dobrými mravy nejprve nutné tento

neurčitý právní pojem vyložit, a to i s ohledem na skutkové okolnosti případu. Následuje posouzení, zda lze daný případ pod neurčitý právní pojem podřadit. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaná této povinnosti nedostála, neboť nevymezila obsah pojmu *dobré mravy* ani neodůvodnila, proč je reklama žalobkyně s dobrými mravy v rozporu.

[3] Žalovaná (stěžovatelka) rozsudek městského soudu napadla kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Závěr městského soudu, podle něhož napadené rozhodnutí nevyložilo pojem *dobré mravy* ani nevysvětlilo, zda reklama žalobkyně porušila korektiv dobrých mravů, je nezákonný. Stěžovatelka k tomu citovala části napadeného rozhodnutí.

[4] Dále stěžovatelka namítla, že městský soud rozhodl bez nařízení jednání, ač s tímto postupem vyslovila nesouhlas.

[5] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala argumenty z předchozích řízení. Týkaly se zejména nezávadnosti reklamy a chybějícího rozporu s dobrými mravy. Ke kasačním námitkám stěžovatelky se žalobkyně nevyjádřila.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Podle § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy *reklama nesmí být v rozporu s dobrými mravy, zejména nesmí obsahovat jakoukoliv diskriminaci z důvodů rasy, pohlaví nebo národnosti nebo napadat náboženské nebo národnostní cítění, ohrožovat obecně nepřijatelným způsobem mravnost, snižovat lidskou důstojnost, obsahovat prvky pornografie, násilí nebo prvky využívající motivu strachu. Reklama nesmí napadat politické přesvědčení.*

[8] Podle § 8a odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy *se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako zadavatel dopustí přestupku tím, že (...) poruší podmínky stanovené pro obsah reklamy podle § 2 odst. 3 nebo 4, (...).*

[9] Shledá-li správní orgán rozpor reklamy s dobrými mravy ve skutečnosti, která není výslovně uvedena v § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy, musí řádně odůvodnit, z jakých konkrétních důvodů odporuje v daném případě reklama dobrým mravům (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 As 47/2010 - 65, č. 2173/2011 Sb. NSS).

[10] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož nedostatečně vymezila neurčitý právní pojem *dobré mravy*. K tomu cituje část napadeného rozhodnutí, která má obsahovat výklad tohoto pojmu a současně jeho užití na projednávaný případ. Podle stěžovatelky bylo zřejmé, na základě čeho dospěla k závěru, že jednání žalobkyně odporuje dobrým mravům. Ve vztahu k závěru městského soudu, podle něhož vytýkaný rozpor neodůvodnila, stěžovatelka opět cituje napadené rozhodnutí. Přitom doplňuje, že ukládání pokut za přestupky spadá do oblasti správního uvážení, které je ze soudní kontroly až na zvláštní případy vyloučeno. To však městský soud nezohlednil a svým závěrem nahradil stěžovatelčinu správní úvahu.

[11] NSS upozorňuje, že v souladu s ustálenou rozhodovací prací má správní orgán při užití neurčitého právního pojmu povinnost zabývat se konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu. Přitom musí sám alespoň rámcově objasnit obsah a význam užitého neurčitého pojmu, aby mohl následně posoudit, zda lze řešenou věc

pokračování

podřadit pod rámec vytvořený rozsahem tohoto pojmu. Zjištění, zda v daném případě lze skutkový stav podřadit pod neurčitý právní pojem, proto musí vycházet z hodnocení všech okolností případu, z nichž správní orgán učiní závěr, zda je daný pojem naplněn (rozsudky NSS ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004 - 73, č. 701/2005 Sb. NSS, ze dne 5. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010 - 159, č. 2189/2011 Sb. NSS či ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 Ao 1/2021 - 19, č. 4200/2021 Sb. NSS).

[12] Ve výňatku citovaném stěžovatelkou ani v ostatních částech napadeného rozhodnutí není pojem *dobré mravy* výslovně definován. Citace, na kterou stěžovatelka odkázala, pojednává o termínu *neurčitý právní pojem*, o úmyslu zákonodárce při tvorbě zákona o hazardních hrách a o požadavcích na omezení určitých nebezpečných prvků propagace sázení. Následně citace rozebírá z konkrétního i obecného pohledu reklamu a hodnotí, že takový obsah je v rozporu s dobrými mravy. Zdůrazňuje přitom, že se nejedná o reklamní nadsázku.

[13] NSS se přesto domnívá, že napadené rozhodnutí dostojí požadavku na vysvětlení obsahu a významu neurčitého pojmu *dobré mravy* v kontextu regulace reklamy na hazard. Neurčitý právní pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit nebo být podmíněn časem a místem užití právní normy. Přesto je potřeba takový pojem vyložit na půdorysu konkrétního případu. Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí zdůraznila, že problematika hazardních her patří mezi státem regulovanou oblast, protože je s ní spojen možný negativní dopad na společnost v podobě závislosti na hazardních hrách. Cílem právní úpravy hazardních her je eliminovat negativní dopady na společnost. Z tohoto důvodu je legitimní požadovat, aby v reklamě byly omezeny prvky, které mohou využívat důvěřivosti a zranitelnosti možných hazardních hráčů, a aby podobné produkty nebyly propagovány pomocí tvrzení o snadnosti výhry a jednoduchosti sázení.

[14] Stěžovatelka vymezila neurčitý právní pojem nikoliv výslovnou definicí, ale zčásti popisem účelu právní regulace a zčásti negativně. V napadeném rozhodnutí vlastními slovy popsala, jaké jednání v dané souvislosti považuje za rozporné s dobrými mravy. Podle NSS toto vymezení obsahu pojmu v nyní řešené věci postačuje. Není účelné trvat na tom, aby stěžovatelka v dalším řízení do odůvodnění napadeného rozhodnutí přidala pouze pasáž usilující o obsažení definice dobrých mravů v kontextu regulace reklamy (ve smyslu formulace „*dobrymi mravy se zde rozumí ...*“). Z obsahového hlediska by takové „posílení“ odůvodnění nepřineslo žádnou změnu, pouze by vedlo k prodloužení řízení a oddálení meritorního řešení věci. Výše shrnutý popis toho, co stěžovatelka v dané věci považuje za rozporné s dobrými mravy, postačuje k naplnění judikaturou dovozených požadavků na odůvodnění takového rozhodnutí a splnění jeho účelu.

[15] Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí z hlediska zákonného výkladu neurčitého právního pojmu, což je obecně vzato přístup souladný s rozhodovací praxí NSS (rozsudky ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005 - 62, či ze dne 28. 1. 2015, čj. 1 Azs 200/2014 - 27, č. 3200/2015 Sb. NSS). Dospěl však k nesprávnému závěru o nepřezkoumatelnosti. NSS tak ve vztahu k první námitce uzavírá, že stěžovatelka v napadeném rozhodnutí pojem *dobré mravy* vymezila dostatečně, tedy způsobem postačujícím pro meritorní posouzení. Přestože si jistě lze představit odůvodnění obsáhlejší a pečlivější, které by žalobkyni poskytlo propracovanější vysvětlení, NSS neshledává

stávající odůvodnění nepřezkoumatelným. V tomto ohledu proto NSS nesouhlasí se závěry městského soudu. Stěžovatelka obstála v prvním kroku v podobě vymezení neurčitého právního pojmu. Městský soud v následujícím řízení vyhodnotí, zda lze posuzovanou reklamu podřadit pod rozsah tohoto pojmu (resp. zda dosahuje intenzity *rozporu* s dobrými mravy). Neopomene přitom vypořádat jednotlivé žalobní námitky, jimiž žalobkyně závěr stěžovatelky o samotném rozporu reklamy s dobrými mravy zpochybňuje.

[16] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud pochybil, pokud nenařídil jednání, ačkoli s takovým postupem nesouhlasila. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání na základě § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*. Z bodů 30 a 32 napadeného rozsudku plyne, že městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky právě z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Jak ovšem NSS vyložil shora, závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí neobstojí. Ze stejného důvodu neobstojí ani procesní postup městského soudu. Jelikož žalobkyně i stěžovatelka již dříve vyslovily nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání a výsledek sporu zůstává nadále otevřený, městský soud v dalším řízení jednání nařídí, pokud neshledá jiný zákonný důvod pro rozhodnutí bez nařízení jednání.

[17] NSS v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm se soud bude věcně zabývat žalobními námitkami, neboť napadené rozhodnutí je, přinejmenším ve vztahu k vymezení neurčitého právního pojmu, přezkoumatelné. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. února 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu