



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudce Petra Šuránka v právní věci žalobkyně: **BOMBAYERE s.r.o.**, sídlem Karlova 183/14, Praha 1, zastoupená JUDr. Pavlem Dostálem, advokátem, sídlem Krajinská 251/16, České Budějovice, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, sídlem Pplk. Sochora 727/27, Praha 7, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 17. 5. 2023, č. j. UOOU-03562/22-14, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 A 102/2023-59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 1. 2013, č. j. UOOU-03562/22-6, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání čtyř přestupků podle zákona č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti), ve znění do 22. 3. 2023, spočívajících v tom, že žalobkyně opakovaně několika adresátům zaslala obchodní sdělení, která nesplňovala požadavky tohoto zákona. Žalobkyně pochybila tím, že obchodní sdělení zaslala opakovaně (čtyřiadvacetkrát) bez souhlasu pěti adresátům (výrok I), opakovaně (jedenáctkrát)

neoznačila SMS zprávy vůči třem adresátům zřetelně a jasně jako obchodní sdělení (výrok II), opakovaně (třiadvacetkrát) neuvedla vůči pěti adresátům zřetelně a jasně totožnost odesílatele (výrok III) a opakovaně (čtyřiadvacetkrát) neuvedla ve sděleních vůči pěti adresátům platnou adresu, na kterou by mohli přímo a účinně zaslat informaci, že si nepřejí, aby jim byla obchodní sdělení nadále zasílána (výrok IV). Za to vše uložil žalovaný žalobkyni pokutu ve výši 60 000 Kč (výrok V).

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného rozklad, v němž se bránila pouze proti výroku II (neoznačení SMS zpráv jako obchodních sdělení) a proti výroku V (pokuta). Předseda žalovaného rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku podaný rozklad zamítl a prvostupňové rozhodnutí žalovaného potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že smyslem povinnosti jasně a zřetelně označit zprávu jako obchodní sdělení ve smyslu § 7 odst. 4 písm. a) zákona o některých službách informační společnosti je to, aby adresát na první pohled dokázal rozlišit, že se jedná o obchodní sdělení, a mohl se rozhodnout, zda vynaloží čas a náklady a zprávu přijme (přečte), či nikoli. Z obsahu SMS zpráv zaslaných žalobkyní bylo sice zřejmé, že se jedná o obchodní sdělení, avšak až po otevření zpráv a jejich přečtení. Shodný závěr plyne dle předsedy žalovaného též z odborné komentářové literatury, na kterou žalobkyně odkazuje. Předseda žalovaného připomněl, že žalobkyně byla na povinnost zřetelně označovat obchodní sdělení upozorněna žalovaným již v roce 2021. K výši pokuty předseda žalovaného uvedl, že pokuta byla uložena v přiměřené výši na samé spodní hranici zákonné sazby [dle § 11 odst. 2 písm. b) zákona o některých službách informační společnosti lze za přestupky, jichž se žalobkyně dopustila, uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč]. Žalobkyně zároveň v podaném rozkladu nenamítala likvidační charakter pokuty ani v této souvislosti správnímu orgánu nic nedoložila. Žalovaný proto vycházel z účetní závěrky za rok 2021 zveřejněné v obchodním rejstříku. Předseda žalovaného rovněž ve vztahu k uložené pokutě doplnil, že žalovaný v minulosti opakovaně žalobkyni upozornil na dodržování povinností při šíření obchodních sdělení. Žalobkyně přislíbila nápravu, k níž však nedošlo. Proto žalovaný přistoupil k uložení pokuty.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Městský soud se ztotožnil s výkladem § 7 odst. 4 písm. a) zákona o některých službách informační společnosti provedeným správními orgány. Doplnil, že přijatý výklad dotčené normy plyne též z celého kontextu § 7 zákona o některých službách informační společnosti, který odráží snahu zákonodárce zajistit ochranu fyzických i právnických osob před nežádoucím obtěžováním, spočívajícím v zasílání obchodních sdělení. Tomu odpovídá přijatá regulace, včetně toho, že adresátu musí být zajištěna možnost zaslaná obchodní sdělení vůbec neotvírat a nečíst. K tomu je nutné, aby již z náhledu zjistil, že se jedná o obchodní sdělení. Městský soud se se správními orgány ztotožnil také stran výše uložené sankce. Žalobkyni byl za čtyři přestupky uložen trest v zákonných mezích. Městský soud nevyhověl ani návrhu žalobkyně na moderaci uložené sankce.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že rozsudek je kusý a nepřezkoumatelný, jelikož se z velké části opírá výlučně o závěry učiněné žalovaným a žalobní námitky stěžovatelky nepodrobil

pokračování

hlubšímu a komplexnějšímu přezkumu. Podle stěžovatelky žalovaný vyložil § 7 zákona o některých službách informační společnosti striktně a excesivně, a to bez ohledu na jazykový výklad a smysl zákona. Žalovaný tak dle stěžovatelky dodatečně vytvořil nové odůvodnění právní úpravy, které neodpovídá jejímu smyslu. Městský soud se pak s výkladem správních orgánů nesprávně ztotožnil a dovodil, že informace o tom, že se jedná o obchodní sdělení, musí být obsažena již na počátku sdělení či zprávy. Stěžovatelka v daném kontextu upozornila, že dle odborné literatury může být výraz typu „OS“ (či výraz obdobného typu) obsažen až na konci zasílaného obchodního sdělení, rozhodující je vždy charakter zprávy. Dále dle stěžovatelky komentářová literatura připouští i to, aby zprávy coby obchodní sdělení obsahovaly i jiná označení, než která vyžaduje žalovaný. S argumentací založenou na odborné literatuře se však městský soud dostatečně nevypořádal. Dle odborné literatury zároveň spočívá účel zřetelného a jasného označení obchodního sdělení v zamezení možnosti, aby si je adresát spletl s dokumentem jiné povahy, např. s fakturou, potvrzením o uzavřeném obchodu apod. Městský soud nezohlednil ani ilustrační „screenshotty“ obsahující náhledy zpráv, jimiž se stěžovatelka pokusila o názornou demonstraci na podporu své argumentace.

[5] Stěžovatelka dále namítala, že městský soud převzal argumentaci žalovaného stran výše uloženého trestu. Uložený trest je dle stěžovatelky v rozporu se zákonnými kritérii pro určení druhu a výměry trestu, je nepřiměřeně přísný a není dostatečně odůvodněn. Žalovaný řádně neoznačil důkazy, z nichž při úvahách o druhu a výši trestu vycházel. Stěžovatelka vnímá uloženou sankci jako arbitrární. Pokuta je pro stěžovatelku likvidační, což rozvedla již v podaném rozkladu a následně v žalobě. Proto se domáhala moderace trestu (uložení pokuty v nižší výši nebo napomenutí).

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že povinnost zřetelně a jasně označovat zasílaná obchodní sdělení vyplývá ze zákona. V této souvislosti také připomněl, že stěžovatelku již dříve upozorňoval na povinnost obchodní sdělení označovat, stěžovatelka však požadavku na zjednání nápravy nedostála. Žalovaný zopakoval, že netrval a netrvá na povinnosti označovat obchodní sdělení konkrétním způsobem. V odůvodnění rozhodnutí pouze příkladmo vyjmenoval pojmy, které by pro tento účel bylo možno použít. Rozsudek městského soudu není dle žalovaného ani nepřezkoumatelný. K tomu žalovaný odkázal na relevantní judikaturu a dodal, že ztotožnění se se závěry žalovaného neznamená, že by městský soud výklad zákona sám neprovedl. Dle žalovaného městský soud správně posoudil také otázku správního trestu a jeho výše. Nižší výše pokuty či napomenutí by dle názoru žalovaného již nenaplňovaly individuálně preventivní funkci. Ostatně ani uložená pokuta neměla v daném případě odrazující efekt, neboť stěžovatelce byla v mezidobí uložena pokuta za další přestupky související se zasíláním obchodních sdělení, a to ve výši 40 000 Kč.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti nejprve namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, který dle jejího názoru z velké části vychází ze závěrů správních orgánů a dostatečně podrobně se nevypořádal s jejími žalobními námitkami.

[9] Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené. Není proto vadou, pokud soud v případech shody v názoru soudu a správního orgánu odkáže na odůvodnění vydaného správního rozhodnutí, je-li z něj zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, a tyto se shodují s žalobními námitkami (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, nebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). Povinnost posoudit všechny žalobní námitky zároveň neznamená, že krajský soud musí reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Úkolem soudu je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Tomuto požadavku městský soud v daném případě dostál.

[10] Městský soud postupoval v souladu s výše citovanou judikaturou, odkázal-li v napadeném rozsudku na závěry správních orgánů přímo se vztahující k žalobním námitkám, přičemž v souhrnu vysvětlil, proč se s posouzením správních orgánů obou stupňů ztotožňuje. Napadený rozsudek tedy není namítanou nepřezkoumatelností zatížen, a Nejvyšší správní soud proto mohl přistoupit k posouzení věci samé.

[11] V nyní projednávaném případě je mezi účastníky řízení spor o výklad povinnosti odesílatele označit zprávu zřetelně a jasně jako obchodní sdělení ve smyslu zákona o některých službách informační společnosti.

[12] Podle § 7 odst. 4 písm. a) zákona o některých službách informační společnosti platí, *že zaslání elektronické pošty za účelem šíření obchodního sdělení je zakázáno, pokud tato není zřetelně a jasně označena jako obchodní sdělení (...).*

[13] Citované ustanovení je transpozicí čl. 6 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (směrnice o elektronickém obchodu), dle něhož *vedle ostatních informačních požadavků podle práva Společenství dbají členské státy na to, aby obchodní sdělení, která jsou součástí služby informační společnosti nebo která tuto službu tvoří, splňovala alespoň tyto podmínky: obchodní sdělení musí být jasně rozeznatelná (...).*

[14] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 16. 6. 2020, č. j. 1 As 136/2019-38, vyjádřil ke smyslu a účelu citovaného ustanovení zákona tak, že jeho základním ideovým východiskem je „posílení ochrany soukromí uživatele služby informační společnosti, kterým může být každá fyzická nebo právnická osoba. Je přitom zřejmá snaha zákonodárce docílit, aby uživatel nemusel vydávat žádné náklady na jemu doručená obchodní sdělení posílaná elektronickou poštou, která si nevyžádal a která jej ve svém důsledku obtěžují. Základním smyslem přijetí (nejen § 7) zákona o některých službách informační společnosti tedy byla ochrana adresáta před zasíláním nevyžádaných obchodních sdělení (včetně náležité identifikace těchto sdělení a jejich původce), zamezení vzniku nákladů souvisejících s nevyžádaným obchodním sdělením a zároveň přenos povinností na jejich šířitele (to vše při zachování možnosti elektronické kontraktace)“ (bod 30 citovaného rozsudku; pozn.: zvýraznění podtržením ve všech případech doplnil soud).

pokračování

[15] Při výkladu požadavku na označení sdělení či zprávy jako obchodního sdělení je tedy nutné zohlednit, že má podporovat ochranu adresáta a umožnit mu efektivně se vyhnout obchodním sdělením, o která nemá zájem. Tomu odpovídá i výklad provedený správními orgány a potvrzený městským soudem, že adresátu musí být na první pohled a bez nutnosti studovat celý obsah zprávy zřejmé, že se jedná o obchodní sdělení. Uvedenému výkladu svědčí výslovné znění výše citovaných ustanovení zákona o některých službách informační společnosti a směrnice o elektronickém obchodu, která ukládají povinnost zřetelného a jasného označování obchodních sdělení a jejich jasnou rozeznatelnost. Právní úprava tedy zjevně směřuje k tomu, aby bylo ze zprávy na první pohled zřejmé, že je obchodním sdělením, což má adresátu umožnit odlišení takového sdělení od ostatních zpráv, případně ušetření nákladů (časových či jiných) na zjišťování konkrétního obsahu obchodního sdělení.

[16] Z napadeného rozsudku a vydaných správních rozhodnutí vyplývá, že městský soud a žalovaný se uvedenými východisky při výkladu § 7 odst. 4 písm. a) zákona o některých službách informační společnosti řídili a dotčené ustanovení v souladu s těmito východisky vyložili a aplikovali na zjištěný skutkový stav, který stěžovatelka nečinila v řízení sporným (jde-li o podobu konkrétních jedenácti zpráv, kterými žalovaný vymezil skutek pod výrokem II; Nejvyšší správní soud na tomto místě pro stručnost odkazuje na prvostupňové rozhodnutí žalovaného a na bod 43 napadeného rozsudku městského soudu). Se závěrem, že sporné zprávy nejsou zřetelné a jasně označeny jako obchodní sdělení a že z nich jejich povaha jako obchodních sdělení není zřejmá na první pohled, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Zprávu lze totiž jen stěží považovat za zřetelně a jasně označenou jako obchodní sdělení, získá-li adresát poznatek o její povaze až tím, že ji otevře a přečte.

[17] Stěžovatelka provedený výklad dotčeného ustanovení zákona rozporuje především odkazem na odlišné závěry obsažené v komentářové literatuře. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že názory autorů komentářové literatury na výklad právní úpravy nejsou závazné. Stěžovatelka nadto vytrhává části textu komentáře vztahujícího se k § 7 odst. 4 zákona o některých službách informační společnosti (MAISNER, M. *Zákon o některých službách informační společnosti. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, cit. dle beck-online) z jejich kontextu. Citovaný komentář výslovně uvádí, že cílem pravidla, že zpráva musí být jako obchodní sdělení označena zřetelně a jasně, „je ochrana adresáta spočívající v tom, že tento je schopen co možná nejdříve rozeznat, že se jedná o obchodní sdělení, případně je schopno to rozeznat již zařízením, na něž obchodní sdělení přijde.“ Samotný komentář přitom akcentuje, že ideální je zařadit označení ihned na začátek obchodního sdělení, přičemž „v případě, kdy obchodní sdělení bude vypadat jako běžná obchodní či soukromá korespondence, lze označení na konci textu považovat za nedostatečné.“ Možnost uvést toto označení až na konci (zdůrazňované stěžovatelkou) naopak komentář připouští v situaci, že obchodní sdělení bude klasickou nabídkou zboží v podobě obrázků s uvedením ceny, takže adresát povahu zprávy rozpozná dříve. Tuto pasáž však již stěžovatelka v kasační stížnosti nezmiňuje. Komentář zároveň doplňuje, že je nutné zohlednit celkový kontext a vzhled obchodního sdělení a že i podoba označení bude vždy závislá na konkrétních okolnostech.

[18] Ani stěžovatelkou poukazovaná komentářová literatura tedy není se závěry správních orgánů a městského soudu v rozporu. V daném případě byly stěžovatelkou zasílané SMS zprávy co do podoby bližší obchodní či soukromé korespondenci (např. zpráva

ze dne 20. 9. 2021: „Dobrý den, máme pro Vás doprodej volných voucherů více na <https://thajsky-raj.cz/s/945pg>“) a neodpovídaly obrázkové inzerci s uvedením ceny.

[19] Žalovaný současně neuvedl, že by k označení obchodních sdělení musely být využity pouze určité výrazy, jak namítá stěžovatelka. Konkrétní označení žalovaný užil toliko jako možné příklady. Z rozhodnutí správních orgánů a z rozsudku městského soudu také neplyne, že by k označení obchodního sdělení nebylo možno užít i dalších výrazů, jako jsou např. akce, akční nabídka apod. Související stěžovatelčina argumentace se ovšem míjí s podstatou věci. Rozhodující totiž není to, jaké výrazy jsou ve zprávě obsaženy, nýbrž to, zda je ze zprávy a z jejího celkového kontextu na první pohled zřejmé, že se jedná o obchodní sdělení. Tak tomu v daném případě nebylo.

[20] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že stěžovatelka SMS zprávy zasílala z různých telefonních čísel a její zprávy začínaly oslovením „dobrý den“. Poněti o tom, že se jedná o obchodní sdělení, tak adresát mohl získat až z dalšího čtení zprávy po jejím otevření. To zjevně neodpovídá požadavku na zřetelné a jasné označení. Na tom nemohou nic změnit ani ilustrační „screenshoty“ z mobilního zařízení obsahující zprávy a jejich náhledy, na které stěžovatelka poukazovala v žalobě. Jiná forma prezentace textu zpráv nemůže nahradit absenci jejich dostatečného označení. Nereagoval-li tedy městský soud na uvedené „screenshoty“ výslovně, nezatížil napadený rozsudek vadou s vlivem na jeho zákonnost.

[21] Ke stěžovatelčiným námitkám směřujícím proti arbitrárnosti, nepřiměřenosti a likvidačnímu charakteru uložené pokuty Nejvyšší správní soud poukazuje zejména na obecnost takto uplatněných námitek. Stěžovatelka v kasační stížnosti sice odkázala na žalobní argumentaci, nicméně ani v řízení před městským soudem neuvedla žádné konkrétní údaje (natož doložené konkrétními podklady), z nichž byl vyplývalo, že jí její ekonomická situace neumožňuje úhradu pokuty ve výši 60 000 Kč. Městský soud tudíž správně aproboval, že žalovaný při posouzení dopadů pokuty na stěžovatelku vycházel z listin dostupných ve sbírce vedené při obchodním rejstříku a dospěl k závěru, že výše uložené pokuty není pro stěžovatelku likvidační.

[22] Stran vlastního stanovení druhu správního trestu a výše uložené pokuty Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem nezjistil, že by správní orgány překročily meze správního uvážení či že by je zneužily. S obsahově obdobnými námitkami se přesvědčivě vypořádal již předseda žalovaného v rozhodnutí o rozkladu. Nejvyšší správní soud ve shodě uvádí, že žalovaný mohl stěžovatelce za spáchané přestupky podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona o některých službách informační společnosti uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. Pokuta tedy byla uložena na samé spodní hranici zákonné sazby (její výše dosahuje pouhých šesti desetin procenta zákonné sazby). K výtce, že stěžovatelce mělo být uloženo pouhé napomenutí, pak žalovaný správně poukázal na to, že stěžovatelku v minulosti opakovaně upozorňoval na dodržování povinností při šíření obchodních sdělení. Přislíbenou nápravu však stěžovatelka nezjedнала. Za takové situace proto bylo uložení peněžitého trestu namístě.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 12. prosince 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu