

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobce: **CET 21 spol. s r.o.**, se sídlem Kříženeckého náměstí 1078/5, Praha 5, proti žalovanému: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2009, čj. vav/4086/09, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2009, čj. 6 Ca 233/2009 - 40,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.
II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
III. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 5. 2009, čj. vav/4086/2009, uložil žalobci 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 (dále jen „zákon o vysílání"), za porušení povinnosti dle § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání. Zároveň uložil žalobci povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení. Porušení povinnosti se žalobce dopustil tím, že dne 30. 3. 2008 v čase 21:13:29 hodin odvysílal v premiéře na programu Nova reklamu SAZKA (mutace 157), označenou žalobcem jako sponzor pořadu, přičemž tato reklama nebyla oddělena od ostatních částí vysílání, jak požaduje zákon o vysílání.

II.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítl, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro neurčitost výroku, neboť pojem „mutace" není zákonným pojmem, z něhož by mělo vyplývat, jaký konkrétní obsah se pod ním skrývá. Protože existuje několik verzí sponzorského vzkazu, není jisté, o jakou verzi se má jednat.

Namítl rovněž, že jeho deliktní odpovědnost za správní delikt zanikla. Rozhodnutí o uložení pokuty, které bylo žalobci doručeno dne 22. 6. 2009, napadl žalobou, která má podle § 61 odst. 6 zákona o vysílání odkladný účinek. Rozhodnutí tedy nenabylo právní moci a žalobcova odpovědnost za delikt zanikla dne 2. 7. 2009. Rozhodnutí žalovaného považoval za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Nesouhlasil s popisem spotu, ani s jeho vyhodnocením a právní kvalifikací. V posuzovaném případě byl sponzorován pořad X faktor. Pokud se ve spotu objevil hrací tiket, byly v jeho políčkách „zpívající osoby“ a šlo tudíž o dovolenou evokaci spojení sponzorského vzkazu s pořadem. Ve spotu je výslovně uvedeno, že se jedná o sponzorský vzkaz, obsahuje základní údaje o osobě sponzora a jeho produktech, které jsou zmiňovány pouze obecnou charakteristikou. Spot neobsahoval výzvu ke koupi nebo spotřebě. Cílem vzkazu bylo zvýšení povědomí veřejnosti o aktivitách sponzora. Žalovaný se nevypořádal s námitkou, že členy věrnostního klubu se mohou stát i osoby, které nesází. Zmínky o věrnostním klubu tedy nelze považovat za propagaci za účelem prodeje. Věrnostní klub i koník, který se ve spotu objevuje, jsou součástí ochranné známky sponzora. Závěr žalovaného nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Žalobce nebyl předem podle § 59 zákona o vysílání upozorněn na porušení zákona a správní spis upozornění neobsahuje. Žalovaný překročil při ukládání pokuty meze správního uvážení a neposoudil všechna zákonná kritéria.

[3] Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že ve výroku rozhodnutí je skutek popsán nezaměnitelným způsobem. Při posuzování zániku deliktní odpovědnosti nelze zaměňovat právní moc rozhodnutí a odklad jeho vykonatelnosti. Odkladný účinek žaloby podle § 61 odst. 6 zákona o vysílání nemá vliv na běh prekluzivní lhůty pro uložení pokuty. Rozhodnutí žalovaného však shledal městský soud nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. I když byl v rámci hodnocení předmětného spotu v odůvodnění napadeného rozhodnutí zmíněn hrací tiket, který společnost SAZKA, a. s. využívá pro své loterijní hry, žalovaný vyhodnotil tento spot jako reklamu především z důvodu upozornění na věrnostní klub. Za této situace bylo na žalovaném, aby se náležitě a přezkoumatelně vypořádal s otázkou, co představuje „věrnostní klub“. Zda se jedná o produkt, službu dané společnosti či jinou formu prezentace činnosti společnosti a jakým způsobem je jeho prezentací naplňován charakter reklamy. Žalovaný tak neučinil a nevypořádal se ani s námitkou, že členy věrnostního klubu se mohou stát nejen osoby, které sází, ale i ty, které vůbec nesází. Rozhodnutí shledal městský soud nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů též v otázce splnění podmínky předchozího upozornění na porušení povinností podle § 59 odst. 1 a 3 zákona o vysílání. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí ani z obsahu správního spisu nevyplývá, kdy a v jaké věci byla upozornění vydána. Námitku týkající se hodnocení kritérií při ukládání pokuty shledal městský soud důvodnou, pouze pokud jde o kritérium závažnosti věci. Žalovaný v rámci tohoto kritéria uvážil tak, že žalobci bylo vydáno upozornění na porušení § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání se stanovením lhůty k nápravě. Jak však již bylo uvedeno, z odůvodnění rozhodnutí nebylo zřejmé, kdy a v jaké věci bylo upozornění vydáno, a nevyplynulo to ani z obsahu správního spisu. Proto nebylo možné k takto hodnocenému kritériu přihlédnout.

III.

[4] Rozhodnutí městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Ke splnění podmínky předchozího upozornění podle § 59 zákona o vysílání odkázal na své vyjádření k žalobě, kde označil dvě rozhodnutí o uložení upozornění žalobci na porušení právní povinnosti. Byl proto oprávněn přistoupit k uložení pokuty. Tyto skutečnosti jsou navíc žalobci známy z jeho podnikatelské činnosti a všechna relevantní rozhodnutí mu byla řádně doručena. Městský soud k této skutečnosti nepřihlédl. Nezabýval se argumenty stěžovatele a rozhodnutí soudu není v tomto ohledu odůvodněno.

[5] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů co do vyhodnocení předmětného spotu jako reklamy. Žalobou napadené rozhodnutí a vyjádření k žalobě obsahují obšírné a vyčerpávající zdůvodnění, proč stěžovatel považoval dané sdělení za reklamu, čím jsou naplněny jednotlivé definiční znaky reklamy, v čem spočívá prezentace výrobku a přímá nabídka divákům. Městský soud se zaměřil v tomto kontextu na jediný prvek, kterým je věrnostní klub SAZKA. Spot je v celém svém kontextu reklamou a nelze se zaměřit pouze na jednu jeho konkrétní část. Dynamičnost spotu, hudba a slovní doprovod ve svém propojení tvoří reklamní sdělení. Věrnostní klub, nový produkt sponzora, který SAZKA nabízí, představuje konkrétní službu, propagovanou v reklamě. Nebylo podstatné, zda je tento klub službou nebo produktem, ale že byl předkládán a nabízen divákům a spotřebitelům slovy „máme pro vás nový věrnostní klub“. Tato skutečnost je znakem reklamy a tak také byla uvedena v rozhodnutí stěžovatele. Městský soud nehodnotil sdělení jako celek a nevzal v úvahu odůvodnění stěžovatele. Tím se dopustil nepřípadného zúžení problematiky a právního posouzení případu.

IV.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl ve vztahu k předchozímu upozornění podle § 59 zákona o vysílání, že nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nemohou být zhojeny ve vyjádření správního orgánu k žalobě. Správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v části týkající se vyhodnocení předmětného spotu jako reklamy. Stěžovatel se v rozhodnutí skutečně nezabýval námitkou žalobce týkající se věrnostního klubu. Řádným způsobem se nevypořádal ani s kritériem pro uložení pokuty spočívajícím v závažnosti věci. Žalobce konečně upozornil na skutečnosti, že stěžovatel rozhodnutím ze dne 5. 2. 2010 zastavil správní řízení z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejprve je třeba připomenout, že městský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Nezaujal závazné stanovisko k tomu, zda byl předmětný spot reklamou nebo sponzorským vzkazem. Stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně posoudil otázku nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro

nedostatek důvodu týkajících se vyhodnoceného spotu jako reklamy. Odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je k této otázce relativně stručné, avšak je z něj zřejmé, že za produkt, který je nabízen, považoval žalovaný věrnostní klub. Odůvodnění se stručně se rovněž vypořádalo s námitkami, které žalobce ve správním řízení uplatnil.

[10] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné k této otázce doplnit, že předmětný spot má ve skutečnosti dva produkty, u kterých lze uvažovat, že jsou divákům nabízeny. Samotné sázení prostřednictvím vyplnění sázecího tiketu a dále produkt označený jako „nový věrnostní klub“. Část spotu, kde se postava zpěváka mění v sázkový tiket, by izolovaně nazírána mohla být vyjádřením obecně známé skutečnosti, že sázení probíhá prostřednictvím vyplněného tiketu. Spolu s označením společnosti SAZKA a pořadu, který je sponzorován, by bylo lze uvažovat, že jde o působení směrem k vytvoření dobrého jména společnosti.Velmi podstatná je však zvuková složka, zejména v části, kdy se sděluje „a pozor, máme pro vás nový věrnostní klub“. Tím je zcela zřejmě nabízen nový produkt – věrnostní klub. Není v této souvislosti rozhodné, zda je třeba za členství v klubu zaplatit, či zda se lze členem stát bezplatně. Stejně tak není podstatné, zda se členem lze stát jen v souvislosti s podáním sázenky, nebo i bez účasti na hře. Podstatné je, že je v předmětném spotu divák o jeho existenci informován, a to nikoli pouze obecně, ale tak, že je onen klub určen pro něj. To vše za užití výrazu „a pozor“, který má jednoznačně dynamický a přesvědčovací charakter. Jeho účelem je, aby divák jednak zbystřil pozornost, a rovněž, aby se připravil na informaci, které je právě užitím tohoto spojení nejvýznamnější z celého spotu, na informaci o novém věrnostním klubu. Protože je třeba spot posuzovat jako celek a obrazovou a zvukovou složku společně, může divák získat dojem, že sázení je od nynějška komfortnější, neboť je zde věrnostní klub, který tu dříve nebyl. V této souvislosti viděno pak předmětný spot obsahuje pobídku k sázení s tím, že nyní je sázení lepší, neboť SAZKA má nový věrnostní klub. Spot nemusí tudíž být interpretován pouze jako reklama na nový produkt sponzora - věrnostní klub - jak stručně uvádí stěžovatel na třetí straně žalobou napadeného rozhodnutí, ale jako pobídka k sázení obecně.

[11] Stěžovatel zpochybnil závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů v otázce splnění podmínky předchozího upozornění podle § 59 zákona o vysílání.

[12] Nejvyšší správní soud se upozorněním podle § 59 zákona o vysílání opakovaně zabýval (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, čj. 6 As 21/2007 - 109, ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 As 35/2007 - 120, ze dne 10. 2. 2010, čj. 6 As 17/2009 - 94). Dospěl k závěru, že povinnost upozornit provozovatele vysílání na porušení povinnosti stanovené zákonem o vysílání je nezbytným předpokladem pro uložení sankce. Není-li tato povinnost splněna, je případná sankce uložena nezákonně. Je třeba, aby správní orgán (stěžovatel) v průběhu každého správního řízení, jež je ukončeno uložením sankce, postavil na jisto, že povinnost předchozího upozornění byla splněna. Již v okamžiku zahájení řízení o správním deliktu musí být zřejmé, zda byl daný předpoklad naplněn, neboť v případě chybějícího upozornění nemůže být řízení ukončeno v souladu se zákonem. Splnění této povinnosti může stěžovatel deklarovat již v oznámení o zahájení správního řízení. Nejvyšší správní soud přitom ve věci sp. zn. 6 As 17/2009 aproboval postup stěžovatele, který v rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt označí předchozí

upozornění, tedy doloží splnění všech podmínek pro sankcionování provozovatele vysílání. Při přezkumu správního rozhodnutí pak hodnotí správní soud k námitce provozovatele vysílání, zda správní orgán splnil povinnost předchozího upozornění na porušení povinnosti. Posuzuje přitom vazbu (souvislost) mezi jednáním, na něž byl provozovatel jako na nezákonné dříve upozorněn, a nyní postihovaným jednáním. Z tohoto důvodu je v zájmu správního orgánu, aby pečlivě odůvodnil své rozhodnutí v tomto směru tak, že při přezkumu nebude pochyb o souvislosti předchozího upozornění s postihovaným jednáním.

[13] Stěžovatel uvedl v napadeném rozhodnutí k naplnění podmínky předchozího upozornění podle § 59 zákona o vysílání, že „[z]*a porušení tohoto ustanovení* [§ 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání] *byla účastníku řízení vydána v minulém období upozornění Rady se stanovením lhůty k nápravě ihned. Při následném porušení dané povinnosti přistoupila Rada k uložení pokuty, tak jak je uvedeno ve výroku*“. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nevyplývá, jakým konkrétním způsobem stěžovatel splnil povinnost stanovenou v § 59 zákona o vysílání, neboť neoznačil konkrétní upozornění, a to ani v části rozhodnutí, která se týká odůvodnění výše uložené sankce. Ze správního spisu není zřejmé, že by stěžovatel kdykoliv v průběhu správního řízení poukázal na splnění povinnosti předchozího upozornění. Splněním podmínky podle § 59 zákona o vysílání se stěžovatel nezabýval ani v oznámení o zahájení správního řízení a ve správním spisu nejsou založeny žádné listiny, ze kterých by bylo možné usuzovat na to, že podmínka předchozího upozornění byla splněna.

[14] Městský soud proto správně vytkl stěžovateli, že z rozhodnutí ani z obsahu správního spisu není zřejmé, kdy a v jaké konkrétní věci bylo žalobci vydáno upozornění a zda byla splněna podmínka ve smyslu § 59 odst. 1 a 3 zákona o vysílání. Rozhodnutí stěžovatele je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože neumožňuje správnímu soudu přezkoumat, zda byl naplněn jeden z předpokladů pro uložení sankce za spáchání správního deliktu podle § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání. Nejvyšší správní soud proto neshledal stížní námitku důvodnou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 8 As 46/2010 - 81).

[15] Skutečnost, že splnění podmínky podle § 59 zákona o vysílání doložil stěžovatel ve vyjádření k žalobě, nemohla na závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ničeho změnit. Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, nemůže být nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení dodatečně zhojen ve vyjádření žalovaného k žalobě (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003 - 58, ze dne 19. 12. 2008, čj. 7 As 2/2007 - 119). Městský soud tedy postupoval správně, pokud nepřihlédl k upozorněním označeným ve vyjádření k žalobě, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí nemůže být zhojena doplněním argumentace až v rámci řízení před správním soudem.

[16] Městský soud správně zrušil napadené rozhodnutí a výrok jeho rozsudku stojí na důvodech, které v řízení před Nejvyšším správním soudem v podstatné míře obstály. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[17] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť výslovně sdělil, že úhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepožaduje.

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

V Brně 17. března 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu