

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA
V PLZNI**

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

VÝVOJ JUDIKATURY V OBLASTI REGULACE

ROZHLASOVÉHO

A TELEVIZNÍHO VYSÍLÁNÍ

Plzeň, 2017

Tereza Rudolfová

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA
V PLZNI**

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

VÝVOJ JUDIKATURY V OBLASTI REGULACE

ROZHLASOVÉHO

A TELEVIZNÍHO VYSÍLÁNÍ

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.

Katedra správního práva

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň, 2017

Tereza Rudolfová

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma „*Vývoj judikatury v oblasti regulace rozhlasového a televizního vysílání*“ zpracovala samostatně a že jsem veškeré prameny a zdroje, ze kterých jsem čerpala, řádně uvedla způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, 2017

.....

Tereza Rudolfová

Anotace

Tématem diplomové práce je vývoj judikatury v oblasti regulace rozhlasového a televizního vysílání v České republice. V současné době jediným orgánem, který je nadán příslušnou veřejnoprávní kontrolní, respektive dozorovou pravomocí v této oblasti, je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Ta vykonává svou vrchnostenskou činnost jednak dle zákona o vysílání, dále podle zákona o regulaci reklamy a nejnověji podle zákona o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání. Posledně jmenovanému se práce se však nevěnuje, neboť zde není prozatím k dispozici žádná relevantní judikatura. Co se týče členění práce, pak ta se dělí na čtyři kapitoly. Po krátkém úvodu následuje první část, kde jsou definovány základní pojmy, jako je regulace, rozhlasové a televizní vysílání, stručně je popsáno postavení Rady jakožto nezávislého správního orgánu a konečně je zde charakterizován obsah regulace vysílání z pohledu historického i současného. Druhá kapitola se zabývá soudním přezkumem rozhodnutí Rady, a to především z hlediska toho, jaké správní akty Radou vydané vlastně mohou být podrobeny soudnímu přezkumu, jaké soudy se na této činnosti podílejí a jakým způsobem je upraveno řízení před nimi. (Jedná se v zásadě o Městský soud v Praze, Nejvyšší správní soud a v jistém směru i Ústavní soud.) Třetí a současně jedna ze dvou nejobsáhlejších kapitol je věnována vývoji judikatury týkající se tzv. obecné části. Tato kapitola je rozdělena na několik dílčích podkapitol, které se postupně věnují jednotlivým oblastem, tj. vývoj judikatury týkající se obecných náležitostí rozhodnutí (výrok, odůvodnění), dále vývoj judikatury týkající se obecných náležitostí rozhodování (dokazování, vydání rozhodnutí v prekluzivní lhůtě, podmínka existence předchozího upozornění na porušení zákona). Následuje čtvrtá kapitola, tzv. zvláštní část, která analyzuje judikaturu týkající se vybraných rozhodnutí vydaných jednak na základě zákona o vysílání, a to v oblasti objektivit a vyváženosti, ochrany dětí a mladistvých a konečně obchodních sdělení, a dále pak podle zákona o regulaci reklamy, jmenovitě v oblasti reklamy na doplňky stravy a klamavé reklamy. Poslední částí práce je stručný závěr.

Annotation

The topic of this thesis is the development of case law in broadcasting regulation (in the Czech Republic). The only agency currently having the appropriate public supervisory or rather oversight authority in this area is the Council for Radio and Television Broadcasting. Its authoritarian activity is conducted partly under the Broadcasting Act, partly under the Advertising Regulation Act and recently also pursuant to the Act on On-demand Audiovisual Media Services. The latter statutes have only been touched upon in the thesis due to the lack of any relevant judicial system for the time being. In terms of structuring, the thesis has been divided into four chapters. A short introduction is followed by the first section which defines basic terms, such as regulation and radio and television broadcasting, briefly describes the Council's position as an independent administrative authority and, in conclusion, provides a characterization of the broadcasting regulation content from both historical and contemporary perspectives. The second chapter addresses the issue of judicial review of the Council decisions, particularly in terms of which administrative acts introduced by the Council can be subjected to a judicial review, which courts participate in this process and the manner in which such court proceedings are regulated. The third, and also one of the two most extensive chapters, is devoted to the development of the general component of the judiciary. This chapter is divided into several subchapters which explore individual areas in succession; i.e. the development of the judiciary with respect to general components of a decision (the verdict, substantiation) and the development of the judiciary in terms of additional general essentials of a decision, namely the presentation of evidence, the issue of a decision in the foreclosure period and the condition relating to the existence of a previous notice of breach of statutory obligations. The following fourth chapter, a special section, analyzes the judicial system in relation to selected decisions issued in accordance with the Broadcasting Act, regarding impartiality and balance, child and youth protection and commercial communication, as well as pursuant to the Advertising Regulation Act, namely advertising on food supplements and deceptive advertising. The final section of the thesis constitutes a brief conclusion.

Klíčová slova

vysílání, regulace, televize, rádio, objektivita, reklama, teleshopping, doplňky stravy, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, rozhodnutí, pokuta, judikatura, soud

Key words

broadcasting, regulation, television, radio, objectivity, advertisement, teleshopping, food supplements, The Council for Radio and Television Broadcasting, decision, sanction, case law, court

Obsah

ÚVOD	1
1. REGULACE ROZHLASOVÉHO A TELEVIZNÍHO VYSÍLÁNÍ	4
1.1 Vymezení základních pojmů.....	4
1.1.1 Regulace.....	4
1.1.2 Rozhlasové a televizní vysílání.....	5
1.1.2.1 Provozovatelé ze zákona.....	6
1.1.2.2 Provozovatelé na základě licence	7
1.2 Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	8
1.2.1 Vznik a postavení Rady	8
1.2.2 Působnost a pravomoc Rady.....	11
1.3 Exkurs do novodobé historie regulace rozhlasového a televizního vysílání ..	12
1.4 Současná úprava regulace rozhlasového a televizního vysílání	13
2. SOUDNÍ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ RADY	17
2.1 Městský soud v Praze	21
2.2 Nejvyšší správní soud.....	24
2.2.1 Náležitosti kasační stížnosti.....	25
2.2.2 Přípustnost kasační stížnosti	26
2.2.3 Důvody kasační stížnosti	27
2.2.4 Rozsah přezkumu.....	28
2.3 Ústavní soud	29
2.4 „Evropské“ soudy	32
3.VÝVOJ JUDIKATURY VE VYBRANÝCH OBLASTECH – obec. část ... 33	
3.1 Obecné náležitosti rozhodnutí a rozhodování	33
3.1.1 Obecné náležitosti rozhodnutí	33
3.1.1.1 Výroková část rozhodnutí.....	33
3.1.1.2 Odůvodnění rozhodnutí	36
3.1.2 Obecné náležitosti rozhodování.....	39
3.1.2.1 Dokazování	39
3.1.2.2 Vydání rozhodnutí v prekluzivní lhůtě	42
3.1.2.3 Existence předchozího upozornění na porušení zákona	48

4.VÝVOJ JUDIKATURY VE VYBRANÝCH OBLASTECH – zvl. část.....	55
4.1 Objektivita a vyváženost	55
4.2 Ochrana dětí a mladistvých	64
4.3 Obchodní sdělení	67
4.3.1 Reklamní limity	68
4.3.2 Neoddělená reklama	69
4.3.3 Skrytá reklama	71
4.3.4 Umístění produktu	73
4.4 Rozhodnutí dle zákona o regulaci reklamy	75
4.4.1 Reklama přisuzující potravině léčebné účinky	76
4.4.2 Klamavá reklama	78
ZÁVĚR	84
RESUMÉ	86
SEZNAM PRAMENŮ	89

Seznam použitých zkratk

AMVS	audiovizuální mediální služby
AVMSNV	audiovizuální mediální služby na vyžádání
kompetenční zákon	zákon č. 2/1969 Sb., zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
Listina	ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
MS v Praze, Městský soud, MS	Městský soud v Praze
NSS	Nejvyšší správní soud
občanský soudní řád, o.s.ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
Rada	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
soudní řád správní, s.ř.s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
zákon č. 103/1992 Sb.	zákon č. 103/1992 Sb., o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání
zákon č. 468/1991 Sb.	zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání
zákon o advokacii	zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii
zákon o AVMSNV	zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání
zákon o České televizi	zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi
zákon o Českém rozhlasu	zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu
zákon o ochraně spotřebitele	zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele
zákon o přestupcích	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
zákon o regulaci reklamy	zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů
zákon o soudech a soudcích	zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích
zákon o Ústavním soudu	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
zákon o vysílání	zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Úvod

„Informační a komunikační technologie s sebou přináší nejenom nepopíratelné možnosti, ale i určitá nebezpečí. Dokáží rozšiřovat hranice lidské svobody a životní horizonty lidí, stejně jako dokáží ovládat, manipulovat s názory a emocemi svých uživatelů...“¹

„A proč jsou média společností kontrolována? Jednoduchá odpověď zní: protože mají moc.“²

Tématem předkládané diplomové práce je vývoj judikatury v oblasti regulace televizního a rozhlasového vysílání v České republice. Jelikož v současné době jediným orgánem, který je nadán příslušnou kontrolní, respektive dozorovou pravomocí v této oblasti, je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, je možno téma práce parafrázovat i jako přehled a analýza zásadních soudních rozhodnutí vydaných v souvislosti s vrchnostenskou činností tohoto správního orgánu.

Ihned v úvodu je třeba upozornit, že s ohledem na omezený rozsah práce i s ohledem na skutečnost, že diplomová práce je zpracována v oboru správního práva, nebudu se detailně zabývat postavením Rady z hlediska ústavněprávního (přestože i v této oblasti existuje řada velmi zajímavých aspektů týkajících se především nezávislosti Rady) ani z hlediska mediálního či snad dokonce sociologického (i když v tomto případě vyslovuji jemné politování, neboť by bylo velmi zajímavé zkoumat, jakým způsobem činnost Rady ovlivnila divácké myšlení, jak ovlivnila vnímání mediálních obsahů, kterými jsou diváci dennodenně obklopeni apod.). V diplomové práci se nebudu ani příliš věnovat popisu práva *de lege lata*, neboť soudní kontrola činnosti Rady je vždy posteriorní, tzn. že odráží stav právní úpravy účinné v minulosti, respektive v době vydání rozhodnutí (ojediněle vydané později, v případě uplatnění zásady

¹ URBAN, Lukáš, Josef DUBSKÝ, Karol MURDZA. *Masová komunikace a veřejné mínění*. Praha: Grada, 2011. Žurnalistika a komunikace, s. 10. ISBN 978-80-247-3563-4.

² URBAN, Lukáš. *Společnost, média a masová komunikace*, s. 71. In URBAN, Lukáš, Josef DUBSKÝ, Karol MURDZA. *Masová komunikace a veřejné mínění*. Praha: Grada, 2011. Žurnalistika a komunikace. ISBN 978-80-247-3563-4.

použití pozdější právní úpravy, pakliže je to pro „pachatele“ příznivější). Platné právo může být soudy ovlivněno pouze zprostředkovaně v případě, kdy aplikují příslušnou právní úpravu na konkrétní posuzovaný případ, jejich právní výklad není pro Radu příznivý a tak se pak snaží se prosadit změnu zákona.³

Jak již samotné téma diplomové práce napovídá, bude se jednat o práci do značné míry retrospektivní, deskriptivní a analytickou, která bude vycházet z rešerše veškeré významné judikatury z oblasti regulace vysílání. Bylo by přehnaně ambiciózním cílem chtít obsáhnout celé více než dvacetileté období, které uplynulo od založení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, respektive od reálného zahájení její činnosti v roce 1992. Z tohoto důvodu jsem se rozhodla věnovat převážně období následujícím po nabytí účinnosti současného zákona o vysílání (tj. zhruba od poloviny roku 2001), kdy současně v přibližně stejném období (respektive o necelé dva roky později) začal fungovat nový systém správního soudnictví, což mělo na vývoj judikatury nemalý vliv. Mám za to, že „opomenutí“ etapy činnosti Rady mezi roky 1992 až 2001 nebude práci nikterak výrazně na škodu, neboť regulace obsahu televizního a rozhlasového vysílání byla v tomto období v plenkách, Rada – s ohledem na změnu politických a celospolečenských poměrů v roce 1989 – začínala jako tabula rasa a své pevné místo v soustavě správních úřadů teprve hledala. V daném období se Rada zaměřovala spíše na řekněme preventivní působení na subjekty mediálního trhu, nikoli na tvrdé sankcionování, a proto ani judikatura této doby nebyla nikterak bohatá ani příliš hodnotná.

Ráda bych dále uvedla, že se v předkládané diplomové práci budu věnovat vybraných oblastem, o kterých se domnívám, že jsou v rámci činnosti Rady ty nejklíčovější a také současně, dle mého názoru, nejzajímavější. Jak uvidíme níže, v průběhu sledovaného období se totiž Rada v rámci své správní činnosti vždy potýkala s různými problémy, neřkuli až „fenomény“, a to především procesně-právními, kdy do jejich vyřešení musel zasáhnout rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, případně dokonce Ústavní soud.

³ Rada není orgánem, který by měl zákonodárnou iniciativu dle čl. 41 odst. 2 Ústavy, je však dle čl. 2 Legislativních pravidel vlády orgánem, který může vypracovat věcný záměr zákona a předložit jej vládě, a dále je dle čl. 5 odst. 1 tzv. připomínkovým místem jiných věcných záměrů, pokud se jí dotýkají (viz blíže *Legislativní pravidla vlády* [online]. [cit. 2017-03-06]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>).

A konečně považuji taktéž za nutné uvést, že překládaná práce se zabývá regulací rozhlasového a televizního vysílání pouze co do obsahu a pouze co do regulace tzv. následné. Jinými slovy tedy nebude zohledněna regulace přístupu k vysílání, tj. oblast vydávání licencí či registrací k provozování vysílání, neboť tím by byl značně překročen rozsah diplomové práce. Mimo to se domnívám, že judikatura v této oblasti není příliš rozsáhlá a je takřkajíc jednodušší (v zásadě se jedná o to, že potenciální či stávající provozovatelé brojí dostupnými právními prostředky proti rozhodnutím týkajícím se různým způsobem licencí nebo registrací).

Ačkoli vývoj judikatury v oblasti regulace vysílání byl již v hledáčku několika autorů odborných publikací, vždy bylo toto téma zpracováno spíše namátkově; autoři se většinou omezili pouze na dílčí otázky nebo problémy. Dosavadní absence komplexního zpracování dané otázky byla hlavním důvodem, proč jsem si zvolila dané téma diplomové práce. Dalším, neméně významným důvodem byla skutečnost, že oblast televizního a rozhlasového vysílání je mi velmi blízká i z hlediska profesního.

1. Regulace rozhlasového a televizního vysílání

1.1 Vymezení základních pojmů

1.1.1 Regulace

Pakliže se má tato práce zabývat vývojem judikatury v oblasti regulace rozhlasového a televizního vysílání, je třeba v první řadě vymezit, co se vlastně pod pojmem „regulace“ skrývá. Regulace v obecné mluvě znamená usměrňování, úprava, řízení, v rovině právní pak lze regulaci dle mého názoru – s mírnou korekcí – ztotožnit s pojmem „dozor“, respektive „správní dozor“.⁴ Pod pojmem správní dozor lze rozumět „*takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem*“⁵ nebo obdobně „*zákonem povolenou (podloženou) činností správy, při které dozorčí orgán (tj. orgán veřejné správy) sleduje chování nepodřízených subjektů (fyzických osob, právnických osob soukromého i veřejného práva) a ve věcech své specializované působnosti je porovnává s chováním žádoucím, tj. zda je v souladu s právními předpisy, příp. s akty vydanými na jejich základě*“⁶. Pakliže daný dozorčí orgán zjistí nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním onoho nepodřízeného subjektu (tedy subjektu stojícího vně systému veřejné správy), pak vůči němu aplikuje sankční prostředky – pochopitelně pouze v případě, je-li mu taková pravomoc zákonem svěřena.⁷ Dozorčím orgánem je nejčastěji správní úřad jakožto přímý vykonavatel státní správy, případně fyzická nebo právnická osoba práva soukromého, pakliže je jí zákonem tato tzv. vrchnostenská pravomoc svěřena. V oblasti dozoru nad rozhlasovým a televizním vysíláním správní dozor vykonává v zásadě jediný správní úřad, kterým je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Zákon jí svěřuje specializovanou, výlučnou a celostátní působnost.

⁴ Regulace je spíše jednou z forem dozoru, respektive regulace probíhá formou dozoru.

⁵ STAŠA, Josef. Kapitola XIII. *Správní dozor*, s. 201. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9.vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 230. ISBN 978-80-7478-002-8.

⁷ Vykonavatelé veřejné správy mohou postupovat výhradně na základě a v mezích zákona; tato ústavní zásada bývá nazývána jako tzv. enumerativnost veřejnoprávních pretenzí (In GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6.vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 33. ISBN 978-80-7380-454-1.)

1.1.2 Rozhlasové a televizní vysílání

Co se týče definování pojmů „rozhlasové vysílání“ a „televizní vysílání“, zcela jistě bychom vystačili s tím, jaký význam je těmto slovům přisuzován v běžné mluvě. S ohledem na téma práce se však sluší pokusit se o jejich, alespoň stručnou, právní charakteristiku. Samotný zákon o vysílání jimi rozumí *poskytování pořadů a dalších částí vysílání uspořádaných v rámci programu, včetně služeb přímo souvisejících s programem, provozovatelem vysílání veřejnosti prostřednictvím sítí elektronických komunikací v podobě chráněné nebo nechráněné podmíněným přístupem za účelem simultánního sledování pořadů a dalších částí vysílání*. Oba typy vysílání můžeme označit jako tzv. elektronická média, tedy taková, „*kteřá zajišťují přenos informací svým uživatelům elektronickou cestou*“⁸. Rozhlasové a televizní vysílání taktéž můžeme považovat za hromadné sdělovací prostředky či také masmédia. Hromadné sdělovací prostředky jsou institucemi, „*kteřé sestávají z mediálních organizací, aktivit, pravidel, jimž se řídí, a požadavků, které jsou na ně kladeny společností*.“⁹ Pro masová média je typické využívání komunikačních kanálů, které umožňují jednomu mluvčímu oslovit široké publikum, tj. typicky „*jeden mluví a ostatní poslouchají*“.¹⁰ Vše právě uvedené shrnuje, dle mého názoru velice příznačně, následující definice: „*Masovou komunikaci lze tedy charakterizovat jako jednu z forem veřejného oznamování, která je prováděna specializovanými skupinami, s využitím vyspělých technických prostředků a postupů; je prováděna směrem k rozsáhlému, heterogennímu publiku, a to při prostorové nebo časové (respektive obojí) distanci komunikujících subjektů, které se zpravidla osobně neznají*.“¹¹

Rozhlasové a televizní vysílání je vždy určeno pro veřejnost, a to tehdy, pokud okruh osob, jež mohou tuto službu využívat, není předem nijak omezen. Vysíláním je pouze takové poskytování pořadů a dalších částí vysílání, které je určeno k simultánnímu sledování. Jedná se o tzv. lineární audiovizuální mediální službu; tedy takovou, u níž divák či posluchač nemůže ovlivnit seřazení pořadů

⁸ ROZEHNAL, Aleš. *Mediální právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 81. ISBN 978-80-7380-549-4.

⁹ MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 13. ISBN 978-80-87576-52-6.

¹⁰ Tamtéž, s. 15.

¹¹ URBAN, Lukáš. *Společnost, média a masová komunikace*, s. 40. In URBAN, Lukáš, Josef DUBSKÝ, Karol MURDZA. *Masová komunikace a veřejné mínění*. Praha: Grada, 2011. *Žurnalistika a komunikace*. ISBN 978-80-247-3563-4.

v programu.¹² Oproti tomu tzv. nelineární audiovizuální mediální služby (na vyžádání) spočívají v tom, že jejich uživatel si prostřednictvím elektronických komunikací rozhodne o začátku běhu pořadu, jeho přerušování a jeho ukončení sám, podle svých vlastních preferencí, přičemž si zároveň tyto pořady vybírá z určitého archívu pořadů, určuje si tím vlastně sám svoji vlastní programovou skladbu.¹³

Je důležité poznamenat, že od účinnosti zákona č. 468/1991 Sb., je v České republice zakotven tzv. duální systém vysílání, dle kterého mohou rozhlasové a televizní vysílání provozovat v zásadě dva typy subjektů – provozovatelé ze zákona a provozovatelé na základě licence. Co se týče dozorových kompetencí Rady, není v přístupu k těmto dvěma – až na velice drobné výjimky – rozdíl, nicméně i tak považují za přínosné alespoň ve stručnosti uvést základní charakteristiky obou jmenovaných skupin provozovatelů.

1.1.2.1 Provozovatelé ze zákona

Tito provozovatelé jsou do určité míry zvláštními entitami, neboť jsou na jedné straně zřízeni přímo zákonem a mají tak charakter veřejnoprávní korporace (jsou také proto často nazýváni *veřejnoprávními provozovateli*), na straně druhé nejsou řízeni vládou ani jinou organizační složkou státu a nejsou ani přímo napojeni na státní rozpočet. Jejich činnost je mimo jiné charakteristická tím, že kromě dodržování obecných podmínek stanovených jejich zřizovacím zákonem a zákony týkajícími se regulace obsahu vysílání, jsou pověřeni specifickými úkoly v oblasti uspokojování veřejného zájmu; v současné terminologii jsou proto také nazýváni jako „*média veřejné služby*“. Aleš Rozehnal se domnívá, že samotné vymezení pojmů „*veřejná služba*“ a „*veřejný zájem*“ je nejasné, neexistuje žádná obecně přijímaná a ucelená, ani žádná legální definice. Současně však dodává, že by zřejmě nebylo účelné, aby byl obsah těchto pojmů právními normami striktně vymezen, neboť se může v průběhu času měnit. Za mnohem lepší řešení považuje cestu, kdy si veřejnoprávní média vymezí obsah tohoto pojmu sama. Lze se však dle jeho názoru shodnout, že veřejnoprávní vysílání by si mělo zachovávat svoji speciální sociální úlohu, která spočívá v poskytování základních obecných služeb

¹² POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 51-52. ISBN 978-80-7552-335-8.

¹³ POUPEROVÁ, Olga. *Audiovizuální mediální služby na vyžádání*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck, 2007, 19(10), s. 352. ISSN 1210-6410.

včetně nabídky zpráv, vzdělávacích, kulturních a zábavných programů určených různým kategoriím veřejnosti.¹⁴ To je dle mého mínění úvaha zcela jistě správná, ovšem nemohu zcela souhlasit s tím, že zákon pojem „veřejná služba“ necharakterizuje. Definici nám totiž poměrně spolehlivě přináší zákon o České televizi a stejně tak zákon o Českém rozhlasu, když uvádí, že „*hlavními úkoly veřejné služby jsou...*“ a následuje výčet těchto služeb, tedy například poskytování objektivních informací, poskytování vyvážené nabídky pořadů pro všechny skupiny obyvatel, rozvíjení kulturní identity obyvatel atd.¹⁵

Lze shrnout, že pro veřejnoprávnost těchto provozovatelů tedy hovoří jejich zřízení zákonem (který nejen že je zřizuje, ale také upravuje jejich organizační strukturu, hospodaření atd.), dále jejich nadstandardní povinnosti, které komerční provozovatelé nemají (tj. povinnosti veřejné služby) a v neposlední řadě jejich veřejnoprávní zdroj financování (koncesionářské poplatky).¹⁶ V současné době jsou jedinými veřejnoprávními provozovateli vysílání Česká televize a Český rozhlas.

1.1.2.2 Provozovatelé na základě licence

Provozovatelé vysílání na základě licence neboli také komerční či soukromí provozovatelé jsou ti, jejichž oprávnění k vysílání nevyplývá ze zákona, ale ze speciálního podnikatelského oprávnění, licence udělené Radou. Licence lze podle zákona o vysílání členit jednak podle druhu vysílání na licence k provozování televizního vysílání a licence k provozování rozhlasového vysílání, dále podle typu vysílání na licence pro zemské vysílání, licence pro vysílání prostřednictvím družice, prostřednictvím kabelových systémů a konečně prostřednictvím zvláštních přenosových systémů (neboli zjednodušeně prostřednictvím internetu). Licence uděluje Rada v případě rozhlasového vysílání na osm let, v případě televizního pak na 12 let, přičemž je lze jedenkrát prodloužit. Je třeba doplnit, že zákon o vysílání vedle licencí upravuje tzv. registrace, o něž jsou budoucí provozovatelé povinni požádat v případě, že hodlají provozovat pouze převzaté vysílání, tedy nikoli původní. „*Podstatou převzatého*

¹⁴ ROZEHNAL, Aleš. *Mediální právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 85. ISBN 978-80-7380-549-4.

¹⁵ Dle ustanovení § 2 zákona o České televizi, respektive ustanovení § 2 zákona o Českém rozhlasu.

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. Student (Leges), s. 313. ISBN 978-80-87576-48-9.

vysílání je přebírání programu, který vytvořil jiný, primární provozovatel, a současné, nezměněné a úplné šíření takto převzatého programu veřejnosti. Provozovatel převzatého vysílání „přebírá“ vysílání od provozovatele původního vysílání a v podobě, ve které jej převzal, beze změn a kompletně, je zároveň s provozovatelem „původního“ vysílání dál šíří veřejnosti.“¹⁷ Pravidla pro registraci jsou velice benevolentní; na její vydání existuje za splnění zákonných podmínek právní nárok.

Jak jsem však již uvedla, z hlediska povinností kladených zákonem o vysílání na provozovatele ze zákona a na provozovatele na základě licence, není mezi nimi v zásadě žádného významnějšího rozdílu.¹⁸

1.2 Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

1.2.1 Vznik a postavení Rady

„Federální shromáždění (FS) přijalo zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání...Nad dodržováním zákona, rozvojem plurality vysílání a rozvojem domácí a evropské audiovizuální tvorby by měla dbát Federální Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (FRRTV), zřízená k podpoře zájmů veřejnosti na uskutečňování svobody projevu a práva na informace.“¹⁹ Rada převzala pravomoci po Meziresortní komisi vlády a Meziresortní komisi ministerstva kultury ČR pro výběr uchazečů o nestátní vysílání.

V návaznosti na události související s rozdělením Československa na dva samostatné státy, přijala dne 21. února 1992 Česká národní Rada zákon č. 103/1992 Sb., o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, čímž de facto zanikla původní Federální Rada. Zákon č. 103/1992 Sb. v několika málo ustanoveních upravil působnost a činnost Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání. Co se týká postavení Rady, zákon znovu pouze deklaroval, že Rada vykonává ve stanovém rozsahu státní správu v oblasti vysílání. Zákon nabyl účinnosti dne 5. března 1992 a tímto dnem fakticky započala Rada ČR svou

¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. Student (Leges), s. 310. ISBN 978-80-87576-48-9.

¹⁸ Viz například rozsudek NSS ze dne 20. října 2014, č.j. 8 As 104/2013 (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou zveřejněné na www.nssoud.cz).

¹⁹ *Dějiny českých médií v datech: rozhlas, televize, mediální právo*. Praha: Karolinum, 2003, s. 418. ISBN 80-246-0632-1.

existenci. Rada působila nejprve do konce roku 1992 ve věcech rozhlasového a televizního vysílání s výjimkou působnosti ohledně subjektů, jejichž činnost podstatně překračovala území České republiky. Po zániku federace ke dni 31. prosince 1992 působí Rada jako jediný orgán státní správy ve věcech rozhlasového a televizního vysílání v systému státní správy ČR. Dle výroční zprávy Rady za rok 1993 „zákonodárce seznal účelným takové řešení, kdy orgán státní správy pro oblast rozhlasového a televizního vysílání je samostatnou, na vládě nezávislou institucí. Oblast sdělovacích prostředků je totiž sférou, kde standardní orgány exekutivy nevystupují pouze v neutrální roli dané svými zákonnými kompetencemi, ale také jako konkrétní zájmová skupina.“²⁰ Rada dále uvedla, že při spoluvytváření duálního systému vysílání je Rada nezastupitelná především jako orgán dohlížející na dodržování norem vymezujících oblast rozhlasového a televizního vysílání a jako orgán, který vytváří a realizuje licenční politiku.²¹ Platnost původního zákona o vysílání (č. 468/1991 Sb.) zůstala nedotčena a Rada tak dohlížela na jeho dodržování.

Dne 17. května 2001 byl přijat zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, který oproti původnímu zákonu o vysílání stanovil – mimo jiné – o mnoho podrobněji a detailněji jednotlivé pravomoci Rady a pravidla pro její fungování. Zákon nabyl účinnosti dne 4. července 2001 a platí dodnes.

Dne 14. listopadu 2011 nabyl účinnosti zákon č. 302/2011 Sb., kterým se mění zákon o České televizi a některé další zákony. Tímto zákonem byl mimo jiné novelizován i zákon o vysílání, když uvedl, že v § 4 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. se za slova "Rada je" vkládá slovo "ústřední". (tj. *Rada je ústřední správní úřad*). Zákon tedy povýšil Radu pro rozhlasové a televizní vysílání mezi ostatní ústřední orgány státní správy uvedené v ustanovení § 2 kompetenčního zákona. K novelizaci kompetenčního zákona však současně s přijetím zákon č. 302/2011 Sb., nedošlo, a byl tak po několik let v zjevném rozporu se zákonem o vysílání. Otázkou postavení Rady v systému správních úřadů se mezitím také zabývalo plénum Ústavního soudu, které ve svém

20 Zpráva o stavu vysílání a o činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (od března 1993 do ledna 1994) [online]. 1994 [cit. 2017-03-22]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0855_01.htm.

21 Tamtéž.

usnesení ze dne 30. listopadu 2010, sp.zn. Pl. ÚS 52/04, podalo výklad pojmu „ústřední správní úřad“, a to nejen z hlediska formálního, ale především pak materiálního. Ústavní soud uvedl, že „nepřípustné by bylo ovšem konstatování, že správní úřad, jenž vykonává svou působnost na celém území státu a jenž není podřízen žádnému ústřednímu orgánu státní správy, není automaticky ústředním správním úřadem. V takovém případě by existovala oblast státní správy, jež by nebyla v gesci některého ústředního správního úřadu. Podle názoru Ústavního soudu je proto nutno označit za ústřední orgán státní správy orgán, jenž naplňuje následující kritéria: výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu, správní orgán vykonává celostátní působnost a tento orgán není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy (Další kritéria jako normotvorná pravomoc či monokratičnost správního orgánu nejsou v odborné literatuře jednoznačně přijímána a v jejich případě můžeme hovořit o znacích sice převažujících, nicméně nikoli nutných).“ Soud dospěl k závěru, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání tyto znaky definitivně naplňuje a je tedy třeba ji považovat za ústřední orgán státní správy.²²

Dle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o vysílání je tak Rada ústřední správní úřad, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, převzatého vysílání a v oblasti audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání, a dohlíží na zachovávání a rozvoj plurality programové nabídky a informací v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání, dbá na jeho obsahovou nezávislost a plní další úkoly stanovené tímto zákonem a zvláštními právními předpisy.

Je vidno, že Rada své oficiální „povyšení“ mezi ústřední orgány státní správy náležitě refletovala, neboť od okamžiku účinnosti zmíněné novely ve všech svých rozhodnutích začala používat formulaci „Rada... jakožto ústřední správní úřad“.²³

²² Rada dokonce nově naplňuje i kritérium normotvorné pravomoci, neboť dne 1. června 2013 nabyla účinnosti novela zákona o vysílání, která v ustanovení § 5 písm. y) svěřila Radě pravomoc vydávat prováděcí právní předpisy v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a AVMSNV. Na základě tohoto zmocnění vydala Rada vyhlášku č. 122/2013 Sb., která stanovuje konkrétní technické parametry regulace hlasitosti televizních obchodních sdělení.

²³ Viz přehled rozhodnutí Rady o uložení pokuty dostupný na <http://www.rrtv.cz/cz/static/prehledy/rozhodnuti-o-ulozeni-pokuty.htm>.

Rozpor mezi zákonem o vysílání (a potažmo nálezem Ústavního soudu) a kompetenčním zákonem byl poněkud těžkopádně odstraněn až novelou provedenou zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, jímž byla Rada oficiálně včleněna do výčtu ústředních správních úřadů v ustanovení § 2 kompetenčního zákona.

Co se tedy týče postavení Rady, lze tedy shrnout, že je ústředním správním úřadem, věcně specializovaným regulačním orgánem s celostátní územní působností, který není podřízen žádnému jinému správnímu úřadu ani vládě a zároveň ani nemá žádnému podřízené správní úřady. Je tedy tzv. nezávislým správním úřadem. Princip nezávislosti je navíc v případě Rady posílen jejím kolegiálním uspořádáním.²⁴

1.2.2 Působnost a pravomoc Rady

Působnost Rady lze s odkazem na ustanovení § 5 zákona o vysílání přiblížit zejména jako dohled nad dodržováním právních předpisů v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a podmínek stanovených v rozhodnutí o udělení licence či v rozhodnutí o registraci, udělování a odnímání licencí k provozování rozhlasového a televizního vysílání, vydávání a rušení registrací k převzatému vysílání, ukládání sankcí podle tohoto zákona, monitoring obsahu rozhlasového a televizního vysílání, atd.

Pravomoc Rady spočívá především v udělování licencí provozovatelům televizního a rozhlasového vysílání a v ukládání sankcí, a to nejen v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, ale rovněž v oblasti poskytování audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání.

Při ukládání sankcí postupuje Rada podle výše citovaných zákonů a subsidiárně potom podle správního řádu, neboť uvedené zákony jako lex specialis neobsahují mnoho o správním řízení. Sankcí za porušení zmíněných právních předpisů jsou primárně peněžité pokuty, v případě velmi závažného porušení zákona může Rada rozhodnout i o omezení či odejmutí licence k provozování televizního či rozhlasového vysílání.

²⁴ K otázce nezávislosti Rady blíže POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 60-72. ISBN 978-80-7552-335-8.

1.3 Exkurs do novodobé historie regulace rozhlasového a televizního vysílání

Dne 29. listopadu 1989 přijalo Federální shromáždění ústavní zákon č. 135/1989 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky. Tento zákon vypustil z Ústavy čl. 4 o vedoucí úloze Komunistické strany Československa ve společnosti i ve státě. I na základě této změny ústavy se sdělovací prostředky vymanily z dosavadní kontroly ÚV KSČ a dalších orgánů komunistické strany a Národní fronty. V programovém prohlášení vlády z července 1990 se kabinet důrazně vymezil proti jakékoli formě cenzury ve sdělovacích prostředcích a vyslovil požadavek svobodného a nezávislého šíření informací, kterému odpovídá povinnost poskytovat občanům včasné, pravdivé a úplné informace. V návaznosti na to byl dne 21. února 1992 přijat zákon č. 103/1992 Sb., o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, jako orgánu dohlížejícího na dodržování předpisů pro vysílání, rozvoj plurality vysílání a nezávislosti jeho provozování.²⁵

Je zřejmé, že v počátečních letech činnosti Rady byla její regulativní funkce takřkajíc v plenkách. V roce 1994 na území České republiky působili pouze dva provozovatelé celoplošného televizního vysílání a čtyři provozovatelé celoplošného rozhlasového vysílání.²⁶ Rada se tak v tomto období zaměřila především na podporu rozvoje celoplošného i regionálního mediálního trhu, zajištění co možná nejširší plurality masmédií a v neposlední řadě na legislativní i technické návrhy související s přechodem na duální vysílání. Tato její priorita se pak odrazila i v počtu soudních řízení, kterých bylo minimum.

Spíše pro zajímavost lze zmínit, že v tomtéž roce vydávala Rada jakési quazi-správní akty nazvané jako „*kritická stanoviska*“.²⁷ Není zřejmé, jaká měla

²⁵ Blíže *Dějiny českých médií v datech: rozhlas, televize, mediální právo*. Praha: Karolinum, 2003, s. 418-426. ISBN 80-246-0632-1.

²⁶ Počátkem roku 1994 skončil takřka čtyřicet let trvající „monopol“ České televize (s programy ČT1, ČT2 a ČT3) a na mediální trh přistoupil dodnes zřejmě komerčně nejúspěšnější hráč, společnost CET 21 spol. s r.o., nejprve s programem NOVA TV. Není bez zajímavosti, že přípravy na spuštění provozování televizního vysílání tohoto prvního českého komerčního programu trvaly více než rok a byly ze strany Rady dle jejich slov „*průběžně kontrolovány*“. viz *Zpráva o stavu vysílání a o činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (od března 1993 do ledna 1994)* [online]. Praha, 1994 [cit. 2017-03-22]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0855_01.htm.

²⁷ Tamtéž.

být závaznost tohoto dokumentu pro provozovatele vysílání; zřejmě se jednalo o jakousi předzvěst institutu upozornění na porušení zákona (viz níže).

1.4 Současná úprava regulace rozhlasového a televizního vysílání

Nyní, kdy je již o něco více zřejmé, co rozumíme pod pojmy „*regulace*“ a „*rozhlasové a televizní vysílání*“, stejně tak jako víme, jaká je působnost Rady, není již těžké v jasných obrysech vymezit, co je předmětem regulace rozhlasového a televizního vysílání a jak probíhá.

Jak jsem již uvedla, Rada je dle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o vysílání *ústřední správní úřad, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, převzatého vysílání a v oblasti audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání poskytovaných podle jiného právního předpisu, a dohlíží na zachování a rozvoj plurality programové nabídky a informací v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání, dbá na jeho obsahovou nezávislost a plní další úkoly stanovené tímto zákonem a zvláštními právními předpisy*. Jak vyplývá z právě citovaného, Rada dohlíží nejen nad oblastí rozhlasového a televizního vysílání, ale rovněž tak nad poskytováním audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání, a to na základě zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání, neboli zcela laicky a zjednodušeně řečeno „nad obsahem internetu“. Nabízí se otázka, proč tato oblast dozoru nebyla do diplomové práce zahrnuta; odpověď je však velmi prostá – zákon č. 132/2010 Sb., nabyl účinnosti dne 1. května 2010, a ačkoli se tak stalo již takřka před sedmi lety, doposud neproběhlo žádné soudní řízení aplikace tohoto zákona se týkající a judikatura v této oblasti se tak rovná nule. Z hlediska tématu práce by tedy daná oblast byla nezajímavá.

Taktéž jsem již výše zmínila, že vedle zákona o vysílání a zákona o AVMSNV postupuje Rada taktéž podle zákona o regulaci reklamy, a to na základě ustanovení § 7 písm. a).²⁸ Ačkoli tento zákon svěřuje dozorové pravomoci v oblasti reklamy mnoha dalším správním úřadům (Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Státní ústav pro kontrolu léčiv,

²⁸ Dle ustanovení § 7 písm. a) zákona o regulaci reklamy je Rada orgánem příslušným k výkonu dozoru nad dodržováním tohoto zákona pro reklamu šířenou v rozhlasovém a televizním vysílání a v audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a pro sponzorování v rozhlasovém a televizním vysílání a v audiovizuálních mediálních službách na vyžádání.

krajské živnostenské úřady atd.), bylo by chybou domnívat se, že pravomoc Rady je zde zmíněna jen „do počtu“. V roce 2016 bylo Radou na základě zákona o regulaci reklamy uloženo celkem 11 pokut, kdežto na základě zákona o vysílání pouze devět.²⁹

Z hlediska tématu práce je důležité, že regulaci rozhlasového a televizního vysílání provádí Rada na základě dvou právních předpisů – zákona o vysílání a zákona o regulaci reklamy. Žádné jiné právní předpisy Radě dozorovou pravomoc v této oblasti nesvěřují. Zákon o regulaci reklamy sice užívá vlastní pojmosloví a taktéž odpovědnost za správní delikty spáchané podle tohoto předpisu upravuje samostatně, nicméně lze pro účely zákona o regulaci reklamy užívat pojmy a právní úpravu zákona o vysílání a především i judikaturu z něj vycházející (samozřejmě pouze tehdy, jde-li o obsahově stejné pojmy, instituty a pravidla nacházející se v obdobných souvislostech).³⁰

Rada provádí regulaci, respektive vykonává dozor jak předběžný, tak (nejčastěji) průběžný a rovněž i následný. Předběžnou regulací rozhlasového a televizního vysílání rozumíme, nikoli snad jak tomu bylo před rokem 1989 zvykem cenzuru, ale udělování licencí k provozování televizních a rozhlasových programů. Tyto licence obsahují celou řadu povinností, které se provozovatel zavazuje ve vysílání svého programu dodržovat, ať už se jedná o časový rozsah vysílání, programovou skladbu, minimální podíl evropských děl ve vysílání atd. Jsem přesvědčena, že udělením licence a schválením konkrétních licenčních podmínek Rada apriorně zajistí (nebo alespoň k tomu vyvine snahu), že nebudou vysílány programy, jejichž cílem by bylo například porušování základních lidských práv.³¹ Průběžnou kontrolou lze rozumět dohled nad samotným

²⁹ Viz přehled rozhodnutí Rady o uložení pokuty dostupný na <http://www.rrtv.cz/cz/static/prehledy/rozhodnuti-o-ulozeni-pokuty.htm>.

³⁰ Srovnej rozsudek NSS ze dne 24. června 2010, č.j. 7 As 24/2010 nebo rozsudek NSS ze dne 19. listopadu 2015, č.j. 2 As 218/2015.

³¹ Je nutno poznamenat, že například Josef Staša usuzuje, že pokud jsou dozorové činnosti realizovány předběžně, nepůjde zřejmě většinou o správní dozor, nýbrž o povolovací nebo obdobnou činnost veřejné správy (STAŠA, Josef. Kapitola XIII. *Správní dozor*, s. 203. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1). Domnívám se však, že pokud Rada schválí žadateli o provozování vysílání licenční podmínky konkrétního znění, pak zřejmě předběžný dozor vykonává, neboť již v této fázi vyvine maximální snahu o eliminování případného protiprávního jednání, ke kterému by ve vysílání mohlo dojít. Problém však je, že v současné době existuje na udělení licence k provozování televizního digitálního vysílání právní nárok, samozřejmě za splnění zákonem stanovených podmínek. Dříve, když probíhalo televizní vysílání analogově, musela Rada přidělovat jednotlivé frekvence pouze vybraným uchazečům, neboť vysílací pásma byla

vysíláním jednotlivých rozhlasových či televizních programů. Jedná se nejen o kontrolu dodržování definovaných licenčních podmínek, ale především o kontrolu dodržování příslušných právních předpisů, tj. zákona o vysílání a zákona o regulaci reklamy. Následnou kontrolu pak Rada provádí zejména v případě tzv. upozornění na porušení zákona (blíže viz níže), kdy provozovatele vysílání upozorní na porušení zákona a současně mu vždy stanoví lhůtu k nápravě. Po jejím uplynutí pak následným monitoringem vysílání programu zkontroluje, zda provozovatel provedl či neprovedl nápravu, a na základě konkrétního zjištění pak případně přistoupí k dalším krokům, zpravidla tedy k uložení pokuty.

Pokud hovoříme o regulaci televizního a rozhlasového vysílání, lze zmínit, že vedle regulace vrchnostenské, jak ji provádí Rada, se prosazuje také tzv. samoregulace či autoregulace. Tyto samoregulační systémy jsou v protikladu k regulaci mocenské postaveny na svobodné autonomii jednotlivců, kteří se dobrovolně rozhodnou podřídit se určitým pravidlům této organizace, ať už na bázi smluvního závazku či vstupem do profesního spolku. Jedná se tedy o regulaci na soukromé bázi.³² Většina těchto samoregulačních systémů je vždy určitým způsobem institucionalizována, tyto organizace vytvářejí svůj vlastní systém pravidel, který však zavazuje výhradně její členy. V současné době působí v České republice například Asociace televizních organizací (sdružuje komerční provozovatele televizního vysílání), Rada pro reklamu, Sdružení pro internetovou reklamu a nejnověji Asociace komerčních televizí. Určitou formu autoregulace provádí také Rada České televize a Rada Českého rozhlasu, i když jejich postavení je do značné míry specifické. Na jedné straně provádějí regulaci taktéž pouze tzv. dovnitř, tedy výhradně ve vztahu k jím podřízené České televizi, respektive Českému rozhlasu a jedná se tak vlastně o samoregulaci, na druhé straně je však jejich postavení veřejnoprávní (členové obou Rad jsou voleni

omezená. Digitálně však může být vysíláno prakticky neomezené množství programů a Rada je svým způsobem povinna vyhovět každému žadateli o udělení licence. Jinak je tomu v případě vysílání rozhlasového, neboť zde stále ještě probíhá vysílání i v analogové formě na jednotlivých frekvencích (kmitočtech), jejichž počet je omezený a Rada tedy musí mezi jednotlivými uchazeči vybírat jediného. Na takovouto licenci pak logicky právní nárok neexistuje. Blíže také SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. Student (Leges), s. 317. ISBN 978-80-87576-48-9.

³² POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 29. ISBN 978-80-7552-335-8.

Poslaneckou sněmovnou, jejich zřízení zákon nejen předpokládá, ale v podstatě nařizuje).

Olga Pouperová hovoří taktéž o tzv. koregulaci, která spočívá ve spolupráci výše zmíněných samoregulačních institucí s orgánem vrchnostenským.³³ V zákoně o vysílání je povinnost této spolupráce zakotvena jednak obecně v ustanovení § 5 písm. x) a dále pak v ustanovení § 61 odst. 3, které stanoví Radě povinnost při rozhodování o konkrétní výši pokuty *přihlédnout* ke stanovisku věcně příslušného samoregulačního orgánu uvedeného v seznamu samoregulačních orgánů. Nelze se však v žádném případě domnívat, že Rada by měla být takovým stanoviskem jakkoli věcně vázána při rozhodování o tom, zda byl spáchán správní delikt. Tento závěr je oprávněna (a zároveň i povinna) učinit výhradně sama a nemůže se nechat ovlivnit stanoviskem soukromoprávní osoby. Není však ani příliš jasné, jakým způsobem by dané stanovisko mělo ovlivnit výši pokuty. Mimo to je třeba si uvědomit, že daný samoregulační orgán bude zcela jistě hájit zájmy svého člena, ať už provozovatele vysílání či třeba zadavatele reklamního spotu, takže jeho stanovisko bude zřejmě dosti subjektivní.

³³ POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 32. ISBN 978-80-7552-335-8.

2. Soudní přezkum rozhodnutí Rady

Česká republika patří do právního systému tzv. kontinentálního, v němž soudní rozhodnutí nejsou státem uznaným pramenem práva, nicméně nemůže být pochyb o tom, že judikatura hraje v oblasti aplikace a interpretace práva velice významnou roli. Soudy mnohdy právo nejen vykládají, ale v mnoha případech dokonce dotvářejí. *„Soudce tak právo, ač primárně toliko pro individuální kauzu, spoluvytváří zejména předně tehdy, pokud právní systém nedává výslovnou odpověď na řešenou otázku (mezery v právu). Dále při výkladu práva na předmětnou skutkovou podstatu dopadající, přičemž takto pouze potud, pokud je třeba s ohledem na konkrétní okolnosti daný právní předpis (přesněji příslušnou právní normu) se zřetelem k jeho účelu a smyslu blíže vyložit.“*³⁴ Jak bude později ukázáno, Rada vždy rozhodnutí soudů (zejména tedy Nejvyššího správního soudu a samozřejmě soudu Ústavního) respektuje a promítne je v širších souvislostech do své správní praxe. V takovém postupu lze spatřit zcela opodstatněnou snahu předejít budoucímu zrušení jejího rozhodnutí, které by „šlo“ proti již vyslovenému závěru soudu. Ačkoli totiž Rada není obecně vázána soudními rozhodnutími v jiných věcech, je takřka pravidlem, že účastníci správního řízení ve svých vyjádřeních a později žalobách či kasačních stížnostech vždy argumentují různými judikáty, s jejichž právními závěry se Rada a posléze soudy musejí určitým způsobem vypořádat. A pokud ohledně dané otázky existuje již ustálená, konstantní judikatura, je takřka jisté, že protichůdný názor Rada neobhájí. Proto je tak důležité věnovat se analýze judikatury, neboť ta činnost Rady – nebojím se říci až skutečně zásadním způsobem – postupem času vždy formovala a samozřejmě doposud formuje.

Samotný soudní přezkum rozhodnutí Rady je do značné míry určen jejím specifickým postavením jakožto nezávislého a zároveň ústředního správního úřadu, který stojí mimo jakoukoli instanční strukturu. Rada tedy nemá žádný tzv. klasický odvolací orgán³⁵ a proti jejím rozhodnutím je tak nutno brojit přímo

³⁴ HANUŠ, Libor. *K míře závaznosti soudní judikatury*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck 2007, 15(16), s. 576-577. ISSN 1210-6410.

³⁵ Správní řád obecně předpokládá tzv. dvouinstanční přezkumné řízení, kdy proti rozhodnutí orgánu prvního stupně je možné podat odvolání, případně rozklad. Pokud správní orgán prvního stupně v přezkumném řízení rozhodne o zrušení nebo změně přezkoumávaného pravomocného rozhodnutí, není to konečný stav, neboť je třeba vyčkat rozhodnutí odvolacího orgánu. (blíže viz VEDRAL, Josef. *K možnému souběhu přezkumného řízení podle správního řádu a občanského soudního řízení podle části páté OSŘ*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck

žalobou. Soudem, k němuž účastníci správního řízení musí výlučně směřovat své žaloby, je Městský soud v Praze. Tato příslušnost je pevně dána v ustanovení § 7 odst. 1 a 2 s.ř.s.

Pakliže žalobce není v řízení o žalobě úspěšný (tj. žaloba je soudem zamítnuta), nebo pokud naopak úspěšný je a rozhodnutí Rady je zrušeno, mohou obě strany podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nyní blíže k tomu, jaké správní akty vydávané Radou v oblasti regulace rozhlasového a televizního vysílání mohou být vlastně podrobeny soudnímu přezkumu. Odpověď přibližuje ustanovení § 66 zákona o vysílání, které obsahuje taxativní výčet případů, kdy Rada rozhoduje formou rozhodnutí. Je to v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení licence, rozhodnutí o změně licence, rozhodnutí o odnětí licence, rozhodnutí o neprodloužení licence, rozhodnutí o odmítnutí registrace, rozhodnutí o zrušení registrace, rozhodnutí o pokutě, rozhodnutí o pozastavení šíření převzatého televizního programu a konečně rozhodnutí o zákazu činnosti, která porušuje nebo může porušit společný zájem spotřebitelů. Ve všech ostatních případech (například v případě zastavení správního řízení, přerušování správního řízení apod.) rozhoduje Rada usnesením, proti kterému není žádný „opravný prostředek“, tj. žaloba přípustná není.

Již bylo zmíněno, že Rada kromě zákona o vysílání rozhoduje také podle zákona o regulaci reklamy, přičemž zákon o vysílání je vůči zákonu o regulaci reklamy *lex specialis*, tedy pouze pokud zákon o regulaci reklamy nestanoví jinak, postupuje Rada dle zákona o vysílání. Tento vztah je jednak vyjádřen v ustanovení § 66a zákona o vysílání a rovněž tak je plně akceptován judikaturou (viz například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. ledna 2017, č.j. 11A 37/2015 nebo rozsudek NSS ze dne 24. června 2010, č.j. 7 As 24/2010). Jelikož zákon o regulaci reklamy neupravuje možnosti přezkumu rozhodnutí vydaných podle tohoto zákona, aplikuje se právní úprava zákona o vysílání. V případě vydání rozhodnutí dle zákona o regulaci reklamy pak bude z podstaty věci přicházet v úvahu zřejmě pouze žaloba proti rozhodnutí o pokutě, žádná jiná rozhodnutí Rada dle tohoto zákona nevydává.

2016, 24(18), s. 621-625. ISSN 1210-6410). Takový postup je však případě přezkumu rozhodnutí Rady vyloučen právě díky jejímu postavení jako ústředního a nezávislého správního úřadu.

Co se týče samotné povahy zmiňované žaloby, zákon o vysílání o ní nikterak blíže nehovoří, pouze uvádí, že žalobu je možno podat do dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí (např. o uložení pokuty) a že podání žaloby má odkladný účinek. V dalším odkazuje na zvláštní právní předpis, kterým je, nikterak překvapivě, soudní řád správní, konkrétně ustanovení jeho Části třetí, Hlavy II., která upravuje žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Samotné projednání žaloby se pak samozřejmě zcela standardně řídí příslušnými ustanoveními s.ř.s. *„Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 až 78 s.ř.s.) patří k nejčastěji používaným prostředkům kontroly a ochrany subjektivních práv v oblasti veřejné správy. Má možnost ji podat každý (tedy nejen účastník správního řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí), kdo tvrdí, že byl na svých subjektivních právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutí, tj. úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.“*³⁶ Případy, kdy aktivně legitimován k podání žaloby bude jiný subjekt než samotný účastník řízení, budou však v případě rozhodnutí Rady o uložení pokuty naprosto výjimečné, až snad takřka nemožné.

Není ovšem bez zajímavosti, že zákon o vysílání obsahuje ve svém ustanovení § 60 věta čtvrtá poněkud překvapivou extenzi do s.ř.s., když stanoví, že *„soud o žalobě rozhodně ve lhůtě 90 dnů“*. Ať už byl úmysl zákonodárce v tomto případě jakýkoli, pak lze s mírným politováním konstatovat, že rozhodnout ve stanovené lhůtě se podaří Městskému soudu v Praze skutečně jen ojedinele. Není žádnou výjimkou, pokud tento soud nařídí jednání ve věci po dvou, třech či čtyřech letech ode dne podání žaloby.³⁷ Naprostým „rekordmanem“ je v tomto směru rozhodnutí Rady o uložení pokuty (které nebylo nikterak výjimečné ani skutkově či právně náročné), které bylo vydáno dne 8. února 2011 a soud v rámci prvního nařízeného ústního jednání rozhodl dne 9. února 2016, tedy

³⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 49. ISBN 978-80-7357-518-2.

³⁷ Viz například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. září 2016, č.j. 9A 26/2013 (soud nařídil ústní jednání a rozhodl téměř po čtyřech letech od vydání rozhodnutí Rady), rozsudek dostupný na <http://www.rtv.cz/cz/files/judikaty/65f42c91-506b-4609-ad34-987069b20859.pdf>, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 5. února 2015, č.j. 6A 62/2011 (nařízené ústní jednání proběhlo po čtyřech letech ode dne vydání rozhodnutí Rady), rozsudek dostupný na <http://www.rtv.cz/cz/files/judikaty/efd4b33a-ba60-4afc-b7af-4cc19d8d7448.pdf>.

takřka po pěti letech od podání žaloby.³⁸ Takovéto dlouhé prodlevy jednak samozřejmě obecně příliš nepřispívají k právní jistotě účastníků soudního řízení, ale především je zde značné a reálné riziko, že Rada bude po celé mezidobí vydávat rozhodnutí v souladu s jejím určitým právním názorem, který se pak může ukázat jako nesprávný, nezákonný. Bránit se proti takovým průtahům lze jednak podáním stížnosti k předsedovi soudu dle ustanovení § 170 zákona o soudech a soudcích (stížnost musí být vyřízena do jednoho měsíce a stěžovatel musí být vyrozuměn, jaká řešení byla přijata k odstranění tvrzených závad – samozřejmě pouze v případě, že byla shledána důvodnou) nebo podáním tzv. návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle ustanovení § 174a téhož zákona (zde rozhoduje vždy NSS, který v případě opodstatněnosti návrhu určí lhůtu, ve které má být úkon proveden).³⁹ Pokud je mi známo, Rada nikdy tyto instituty, zřejmě z důvodu snahy o zachování si vysoce korektních vztahů se soudci Městského soudu v Praze, nevyužila. Helena Chaloupková a Petr Holý ve svém komentáři k zákonu o vysílání uvádějí, že by v této souvislosti bylo možno uvažovat o vzniku nároku na náhradu škody⁴⁰ (dodávám, že samozřejmě z podstaty věci, kdy žalovaná Rada je státním úřadem, pouze na straně žalobce). Prokázání skutečné škody či jiné újmy by bylo dle mého názoru poměrně obtížné, a to zejména z důvodu odkladného účinku žaloby, kdy žalobce až do nabytí právní moci rozsudku soudu nemusí uloženou pokutu uhradit. Bylo by možno uvažovat maximálně o nemateriální újmě spočívající buď v dlouhodobé „stigmatizaci“ sankcionovaného subjektu ve formě zveřejnění rozhodnutí o uložení pokuty na internetových stránkách Rady, případně ve formě dlouhodobé právní nejistoty, jakým způsobem bude věc nakonec soudem posouzena. To je však dle mého názoru konstrukce už poměrně vyhrocená, a snad i proto nebyla náhrada škody z důvodu průtahů mezi podáním žaloby a vyhlášením rozsudku doposud nikdy požadována.

³⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. února 2016, č.j. 5A 102/2011, dostupný na <http://www.rrtv.cz/cz/files/judikaty/e2ae21de-b575-4d44-9f4c-6a0af98cbd26.pdf>.

³⁹ MIKULE, Vladimír. *Kapitola XXVIII. Správní soudnictví*, s. 382-383. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9.vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁴⁰ CHALOUPOKOVÁ, Helena, Petr HOLÝ. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 200. ISBN 978-80-7400-143-7.

Je třeba dodat, že řízení u NSS se s průtahy nepotýká, soud zcela pravidelně rozhodne do jednoho roku od podání kasační stížnosti, mnohdy i dříve.⁴¹

2.1 Městský soud v Praze

Jak již bylo výše řečeno, v zásadě proti všem rozhodnutím Rady (rozhodnutím v materiálním slova smyslu, naplňujícím znaky dané v ustanovení § 67 správního řádu, tedy v zásadě všem vyjmenovaným v ustanovení § 66 zákona o vysílání) lze podat ve lhůtě dvou měsíců žalobu k Městskému soudu v Praze. Žalobě je výslovně ustanovením § 66 zákona o vysílání přiznán odkladný účinek. Při přezkumu rozhodnutí Rady vychází soud v souladu s ustanovením § 77 odst. 2 soudního řádu správního z požadavku tzv. plné jurisdikce, coby atributu práva na spravedlivý proces. To znamená, že soud při svém rozhodování není omezen ve skutkových otázkách tím, co našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení. „Soud zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkově či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám.“⁴² Bývá pravidlem, že při nařízeném jednání MS v Praze sám provede důkaz zhlédnutím (event. poslechem) záznamu inkriminované části vysílání, tj. pořadu, obchodního sdělení atp., a to s ohledem na specifickou regulaci rozhlasového a televizního vysílání, kdy bezprostřední vizuální vjem mediálního obsahu je takřka ničím nahraditelný.

V souvislosti s přezkumem rozhodnutí Rady Městským soudem v Praze je třeba také zmínit nedávné usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. listopadu 2016, č.j. 5 As 104/2013, kde soud uvedl, že „rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní

⁴¹ Průměrná délka řízení u NSS se pohybuje okolo 200 dnů od podání kasační stížnosti (viz *Nejvyšší správní soud bilancoval pět let své činnosti*. Právní zpravodaj. Praha: C.H.Beck. 2008, IX(2), s. 2. ISSN 1212-8694.

⁴² Viz blíže rozsudek NSS ze dne 27. února 2013, č.j. 3 As 79/2012.

úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“ Nejvyšší správní soud zde tedy jasně potvrdil právní názor, který byl již poměrně dlouhodobě některými jeho senáty aplikován, a sice že i v oblasti správního trestání se musí uplatnit obdobné principy a zásady jaké jsou vlastní právu trestnímu. Velice zajímavé je, že toto unesení bylo odhlasováno „těsnou“ většinou členů rozšířeného senátu, neboť tři soudci vydali odlišné stanovisko. Zde se vyjádřili v tom smyslu, že daným výkladem je významně popřeno znění ustanovení § 75 odst. 1 s.ř.s., které deklaruje, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Uvedli, že žádný ústavní princip neukládá brát v potaz změny právní úpravy, které nastanou až v průběhu řízení před soudem. Naopak, s požadavky judikatury Evropského soudu pro lidská práva je souladná retrospektivní koncepce správního soudnictví, která fixuje právní a skutkový stav přezkumu správního rozhodnutí zpětně k okamžiku vydání pravomocného rozhodnutí. K tomuto názoru se přikláním i já.⁴³

Městský soud v Praze může, v souladu s kasačním principem správního soudnictví, žalobu odmítnout (například pokud směřuje proti správnímu aktu Rady, proti kterému nelze podat žalobu, tj. například proti upozornění na porušení zákona, viz níže), zamítnout, nebo rozhodnutí Rady zrušit. Soud eventuálně může žalobu zamítnout a současně využít svého moderačního práva a uloženou pokutu snížit, což je drobná výjimka ze zmíněného kasačního principu.

Jedním ze základních principů správního práva a veřejného práva vůbec je požadavek předvídatelnost, tedy že *„účastníci řízení mají právo oprávněně očekávat, že právní otázka, která je předmětem řízení, bude soudem či orgánem veřejné moci vyřešena obdobně jako byla rozhodnuta ve starších případech jiných osob.“*⁴⁴ Ačkoli by tedy každý účastník řízení měl očekávat, že soudy budou v obdobných případech rozhodovat obdobně a budou vázány svým již dříve vysloveným právním názorem, zkušenost s rozhodováním Městského soudu v Praze je poněkud jiná. Soud se poměrně často odchýlí od názoru vysloveného

⁴³ Stejně také MIKULE, Vladimír. *Kapitola XXVIII. Správní soudnictví*, s. 390. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, rovněž také BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL, Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 120,122-126. ISBN 978-80-7400-413-1.

⁴⁴ MATES, Pavel. *Požadavek předvídatelnosti ve správním právu*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck 2012, 20(12), s. 445. ISSN 1210-6410.

jiným senátem, aniž by svůj odlišný postoj jakkoli odůvodnil.⁴⁵ Reálná situace je taková, že řízení o žalobě proti rozhodnutí Rady před Městským soudem v Praze je považováno za jakési prvoinstanční řízení a konečný a relevantní právní názor ve věci je očekáván až od Nejvyššího správního soudu, což je s ohledem na skutečnost, že kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným, poněkud paradoxní situace. Nebojím se odhadnout, že poměr rozsudků Městského soudu v Praze, které NSS zruší a vrátí soudu k novému řízení, se konstantně pohybuje okolo 50% ze všech přezkoumávaných.⁴⁶ S ohledem na tyto důvody jsou v diplomové práci poskrovnu citovány rozsudky Městského soudu v Praze, neboť zde by se často jednalo o ukázkou nesprávných právních názorů, nežli o prezentaci kvalitní judikatury.

Mimo to je třeba si uvědomit, že snad každý nosný právní názor Městského soudu v Praze byl dříve či později posuzován v řízení před NSS, kdy tento soud jej buď vyvrátil, nebo potvrdil, a i proto je jaksi „důvěryhodnější“ odkazovat přímo na rozsudky NSS. Domnívám se, že právě řečené platí nejen v této práci, ale i obecně v žalobě, kasační stížnosti či jiném podání soudu.

NSS mnohdy překvapivou rozhodovací praxi Městského soudu v Praze částečně ospravedlňuje, když uvádí: „... městský soud nemá, na rozdíl od Nejvyššího správního soudu, instrument pro sjednocování judikatury a dospěje-li jeden ze senátů městského (krajského) soudu k právnímu názoru odlišnému od právního názoru vysloveného v rozhodnutí jiným senátem městského (krajského) soudu, je zcela legitimní takový právní názor vyslovit, ale je nezbytné vypořádat se s argumentací podporující tento opačný právní názor. Rozdílné právní názory mohou být sjednoceny pouze rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.“⁴⁷

Pokud se odkloní od svého dřívějšího právního názoru některý ze senátů Městského soudu v Praze, setká se tak nanejvýše s případnou kritikou ze strany NSS a zrušení jeho rozhodnutí, ale žádné jiné, zejména procesní následky jej

⁴⁵ Dokonce došlo i k takovému „excesu“, kdy stejný senát rozhodl tentýž den (!) ve skutkově velice obdobné věci tak, že jedním rozsudkem žalobu zamítl a druhým žalobě „vyhověl“, tzn. zrušil rozhodnutí Rady (jednalo se o rozsudky ze dne 9. ledna 2007, č.j. 8 Ca 299/2006 a č.j. 8 Ca 298/2006, dostupné na <http://www.rrtv.cz/cz/files/judikaty/79472b82-932b-4263-8726-377adb9cc1cb.pdf> a <http://www.rrtv.cz/cz/files/judikaty/8%20Ca%20299-2006-61.pdf>).

⁴⁶ Například v roce 2009 zrušil NSS 33 rozsudků MS v Praze, ve 34 případech kasační stížnost zamítl. V roce 2016 Nejvyšší správní soud ve čtyřech případech rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, ve třech případech kasační stížnost zamítl – viz www.rrtv.cz/cz/static/cim-se-ridime/judikaty.htm.

⁴⁷ Rozsudek NSS ze dne 7. února 2013, č.j. 7 As 101/2012.

nestíhají; na úrovni krajských soudů neexistuje žádná obdobná povinnost jako je tomu u NSS, tj. povinnost předložit věc rozšířenému senátu. Koneckonců, jak připomíná Michal Bobek, činnost vrcholných soudů spočívá v širším působení soudů a jejich judikatury, respektive autoritativním rozhodováním nových či sporných otázek, naproti tomu funkce soudů první, případně odvolací instance je zaměřena výhradně k jednotlivým spisům.⁴⁸

K potenciální nápravě tímto způsobem vadného rozsudku pak NSS uvádí, že *„důvodem pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí pro neodůvodněný rozpor v judikatuře (jenž sám o sobě je způsobilý zasáhnout právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod) ...pak ovšem může být jen takový případ, kdy k tomuto faktu přistupuje i věcná nesprávnost rozhodnutí.“*⁴⁹ NSS tedy nemá možnost zrušit rozsudek krajského soudu výhradně z toho důvodu, že se tento odklonil od právního názoru dřívějšího, takže s nadsázkou lze říci, že MS v Praze může takřka „bezstarostně“ vydávat rozsudky odporující jeho dosavadní judikatuře.⁵⁰

2.2 Nejvyšší správní soud

S ohledem na fakt, že v této diplomové práci je citována z drtivé většiny judikatura Nejvyššího správního soudu, věnuji se popisu řízení u něj probíhajícího poněkud podrobněji, než je tomu u Městského soudu v Praze, případně než je tomu u Ústavního soudu.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze lze dle ustanovení § podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení tohoto rozsudku. Je důležité zmínit, že *„přestože je k podání kasační stížnosti stanovena lhůta dvou týdnů od doručení rozhodnutí, zákon obsahuje ustanovení, kterým se fakticky tato lhůta prodlužuje. Stanoví, že náležitosti*

⁴⁸ BOBEK, Michal. *Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů*. Mimořádná příloha. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck, 2016, 24(18), s. 1-12. ISSN 1210-6410.

⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 14. května 2008, č.j. 6 As 21/2007.

⁵⁰ Poněkud nepředvídatelné rozhodování MS v Praze „trápí“ Radu zjevně dlouhodobě, ve výroční zprávě za rok 2009 uvedla: *„Přestože Rada ve svých rozhodnutích maximálně zohledňuje požadavky soudů, tyto kladou stále nové a nové, přestože v související legislativě nedošlo k žádným změnám...v rozsudcích je jednoznačně možné vystopovat stále se zvyšující nároky a požadavky soudu, kladené na rozhodnutí Rady. A to i přesto, že žalobní námítky jsou od stejných žalobců téměř totožné a rozhodnutí Rady jsou zpracovávána na obdobných principech jako v letech minulých.“* (viz Zpráva o stavu vysílání a činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání za rok 2009 [online]. Praha, 2010, s. 45.[cit. 2017-03-22]. Dostupné z: http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/VZzprava_2009.pdf.)

*kasační stížnosti mohou být doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání... Z toho plyne, že zákonodárce poskytl vlastně fakticky lhůtu minimálně 6 týdnů. Spíše však bude ještě delší, neboť nejdříve musí být stěžovateli doručena výzva soudu k doplnění. Postačuje proto, když je ve lhůtě dvou týdnů podána toliko blanketní kasační stížnost.*⁵¹

Oprávnění podat kasační stížnost svědčí jak žalobci, tak žalované Radě. Na rozdíl od řízení před Městským soudem v Praze, musí být stěžovatel (tedy ten, který podává kasační stížnost, nikoli již další účastníci soudního řízení) dle ustanovení § 105 odst. s.ř.s. zastoupen advokátem, případně zaměstnancem stěžovatele nebo jeho členem, který má vysokoškolské právnické vzdělání, jež je podle zákona o advokacii vyžadováno pro výkon advokacie.

NSS může kasační stížnost odmítnout, zamítnout, dále může rozsudek Městského soudu v Praze zrušit, případně může spolu se zrušením rozsudku zrušit i rozhodnutí Rady.

2.2.1 Náležitosti kasační stížnosti

Podle ustanovení § 106 odst. 1 s.ř.s. musí kasační stížnost obsahovat (kromě obecných náležitostí podání) označení rozhodnutí, proti kterému směřuje, údaje o tom, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. Absence těchto zvláštních náležitostí (ve většině případů se bude jednat o absenci důvodů kasační stížnosti) je nedostatkem odstranitelným, neboť – jak již bylo uvedeno výše – dle ustanovení § 106 odst. 3 s.ř.s. platí, že pokud kasační stížnost nemá všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání. Lze vysledovat⁵², že Rada naprosto pravidelně podá ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení rozsudku Městského soudu v Praze právě onu zmíněnou blanketní kasační stížnost (kde uvede jen ty nezákladnější údaje jako je označení rozsudku, který napadá a identifikace účastníků řízení) a poté vyčká, až ji NSS vyzve k doplnění takto podané kasační stížnosti. Významně si tak prodlouží lhůtu pro přípravu

⁵¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Lukáš POTĚŠIL a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 447. ISBN 978-80-7502-024-6.

⁵² Viz internetové stránky Nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz, kde je zveřejněn i přehled usnesení k doplnění kasační stížnosti.

konkrétních právních a skutkových důvodů kasační stížnosti, kdy namísto dvou týdnů se jí může věnovat minimálně měsíc a půl (viz výše).

Pokud hovoříme o Nejvyšším správním soudu, je nutné upozornit, že tento rozhoduje jednak v „běžných“ senátech, ale také v tzv. rozšířených senátech, kterýžto institut je významným prostředkem k zajišťování jednotnosti rozhodování. *„Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud je povolán ke sjednocování judikatury správních soudů a ty jsou povolány ke sjednocování praxe správních orgánů, stojí rozšířený senát na samém vrcholu jednotícího mechanismu. Závěry vyslovené rozšířeným senátem tak mají velmi široký dopad a představují jakési pomyslné konečné slovo v rámci správního soudnictví... Zároveň slouží rozšířený senát k tomu, aby Nejvyšší správní soud k některým sporným právním otázkám zaujal jednotný (a jediný) právní názor a zabránil atomizaci rozhodování jednotlivých senátů, jež by nutně vedlo k otázce, jaký ze závěrů těchto senátů je hodný následování.“*⁵³ Dle účastníků řízení je pak samozřejmě „hodný následování“ vždy ten, který jim z hlediska jejich právní argumentace nejvíce vyhovuje. Jak bude ukázáno níže, zmíněné konečné slovo měl rozšířený senát v oblasti regulace obsahu televizního a rozhlasového vysílání několikrát.

2.2.2 Přípustnost kasační stížnosti

Ústavní soud ve svém unesení ze dne 21. července 2015, sp.zn. II. ÚS 464/15⁵⁴, potvrdil, že *„dle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Smyslem citovaného ustanovení je zamezit bezúčelnému řetězení kasačních stížností v případech, kdy Nejvyšší správní soud v dané věci svůj závazný právní názor na věc již jednou vyslovil.“* Je třeba doplnit, že se jedná o zákaz podání další kasační stížnosti týkající se totožné právní otázky (respektive z totožných důvodů), totožným účastníkem daného soudního řízení. Pokud se kasační stížnost týká jiného posouzení hmotněprávní či procesní otázky, pak samozřejmě přípustná je. Nejvyšší správní soud při projednávání každé podané

⁵³ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Lukáš POTĚŠIL a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 120. ISBN 978-80-7502-024-6.

⁵⁴ Obdobně také nález Ústavního soudu ze dne 8. června 2005, sp.zn. IV. ÚS 136/05.

kasační stížnosti nejdříve zkoumá, zda zde není důvod pro její odmítnutí dle citovaného ustanovení.⁵⁵

2.2.3 Důvody kasační stížnosti

První kasační důvod, uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s., tedy namítaná nesprávnost posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení, může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl, nebo že sice aplikoval správný předpis, ale nesprávně jej vyložil. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo byl sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí byl nesprávně prezentován.

V případě kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s.ř.s. se jedná o situaci, kdy skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu (skutkový materiál buď vede k jiným skutkovým závěrům, nebo skutkový materiál zcela chybí) nebo byl při zjišťování skutkové podstaty porušen zákon v ustanovení o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí a pro tuto vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. Kasační důvod uvedený pod písmenem b) pokrývá také nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti.

Dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s.ř.s. je možno kasační stížnost podat z důvodu zmatečnosti řízení před soudem, kdy například ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, případně bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. Tento kasační důvod účastníci soudního řízení ve věcech, v nichž rozhoduje Rada, prakticky nikdy neuplatňují.

A konečně, důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s. spočívá buď v tom, že rozhodnutí vykazuje takové textové a formulační nedostatky, že z jeho obsahu není dostatečně zřejmá souvislost s příslušnými podklady pro rozhodnutí, nebo text obsahuje nejasné, rozporné či jiným způsobem nesrozumitelné údaje. Nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů pro rozhodnutí spočívá

⁵⁵ Srovnej rozsudek NSS ze dne 16. prosince 2009, č.j. 6 As 8/2009, č.j. 6 As 9/2009 nebo č.j. 6 As 10/2009.

v tom, že se rozhodnutí neopírá o důvody, které opodstatňují dospět k určitému výroku rozhodnutí.⁵⁶

Ačkoli kasační stížnost musí být podána výhradně z jednoho (nebo více) shora taxativně uvedených důvodů, nesprávné podřazení argumentace pod jednotlivé důvody nebrání věcnému projednání daných námitek. Postačí, aby stěžovatel tento důvod tvrdil, a jeho subsumpci pod příslušné zákonné ustanovení provede soud sám. Na druhé straně, v řízení o kasační stížnosti je dána povinnost být zastoupen advokátem (případně zaměstnancem stěžovatele s vysokoškolským právnickým vzděláním) a kasační stížnost tedy musí obsahovat dostatečně konkrétní a srozumitelnou právní argumentaci, například tedy vymezení, s jakou konkrétní hmotně-právní úpravou je napadený rozsudek v rozporu (pokud uplatňuje kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), jaké podklady, z nichž správní orgán vycházel, nejsou ve spise či jaká procesní pravidla při zjišťování stavu věci byla porušena (§ 103 odst. 1 písm. b), atd.⁵⁷

2.2.4 Rozsah přezkumu

S ohledem na taxativní výčet důvodů, pro které může být kasační stížnost podána, je řízení před NSS ovládáno dispoziční zásadou. Soud je omezen rozsahem napadaného rozhodnutí a taktéž skutkovými i právními důvody tvrzené nezákonnosti tohoto rozhodnutí (samozřejmě s výhradou vady dle ustanovení §109 odst. 3 s.ř.s., ke které musí soud přihlížet z úřední povinnosti, viz níže). To koneckonců platí obdobně i v řízení o žalobě před Městským soudem v Praze. Dle ustanovení § 104 odst. 4 s.ř.s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se o jiné důvody, než které jsou uvedeny v ustanovení § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učít mohl. Řízení před NSS je tedy rovněž ovládáno zásadou koncentrace řízení; tedy tento soud se může v řízení o kasační stížnosti námitkou zabývat pouze v případě, že byla v identické rovině vznesena před Městským soudem v Praze. NSS není oprávněn posuzovat rozhodnutí správního

⁵⁶ K jednotlivým kasačním důvodům blíže například rozsudek NSS ze dne 17. září 2008, č.j. 4 As 17/2008 nebo ze dne 23. dubna 2009, č.j. 4 As 60/2008.

⁵⁷ BROTHÁNKOVÁ, Jana, Marie ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. aktualizované a přepracované vydání podle stavu k 1.1.2006. Praha: Linde. 2006, s. 192-193. ISBN 80-7201-579-6.

orgánu v mezích, ve kterých nebylo předmětem přezkumu krajského soudu.⁵⁸ K oběma zmíněným zásadám, tj. dispozitivnost a koncentrace, uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. června 2000, sp.zn. Pl. ÚS 12/99, uvedl, že i když tyto principy mohou být kritizovány za to, že se vzdalují zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhají k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, tedy bez zbytečných průtahů.

V návaznosti na již zmíněné ustanovení § 109 odst. 3 s.ř.s. však Ústavní soud zároveň dodává, že obě zásady musí vždy ustoupit tehdy, kdy by důraz na jejich lpění znamenal neakceptovatelný zásah do základních práv a svobod účastníků řízení či by byl v razantním rozporu s principy spravedlnosti a spravedlivého rozhodování.⁵⁹

2.3 Ústavní soud

Jak již bylo zmíněno výše, český právní řád, není precedenčním typem práva, nicméně „skutečností, že Ústavní soud odkazuje na svá předchozí rozhodnutí...lze hovořit o určité soudní doktríně, kterou se z důvodů obecné justiční jistoty zřejmě bude cítit většinou vázán. Ostatní subjekty je sice nemusí považovat za textové dogma (jako např. jinak v zákonech normami upravené právní vztahy), ale v obecném respektu k exkluzivnímu nositeli ochrany ústavnosti – Ústavnímu soudu – by k nim měly přihlížet.“⁶⁰ Tato tzv. přirozená závaznost autoritativní je v případě Ústavního soudu naprosto nezpochybnitelná, v podstatě není ničeho více, než v odůvodnění jakéhokoli správního či soudního rozhodnutí argumentovat právními závěry vyslovenými tímto vrcholným orgánem ochrany ústavnosti.

Rada při své činnosti samozřejmě také přichází do právního styku s Ústavním soudem, přičemž ona je vždy výlučně orgánem, jehož rozhodnutí je napadáno, případně vedlejším účastníkem, pokud je napadáno rozhodnutí Městského soudu v Praze nebo Nejvyššího správního soudu. Dle ustanovení § 72 zákona o Ústavním soudu není totiž Rada sama oprávněna podat ústavní

⁵⁸ Blíže viz rozsudek NSS ze dne 14. května 2008, č.j. 6 As 21/2007.

⁵⁹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 12. ledna 2016, sp.zn. II. ÚS 2732/15.

⁶⁰ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. s. 703. ISBN 978-80-7380-261-5.

stížnost.⁶¹ Sluší se poznamenat, že Rada – ať už v roli účastníka nebo vedlejšího účastníka – nemusí být, na rozdíl od fyzických a právnických osob, v řízení před Ústavním soudem zastoupena advokátem, neboť v souladu s ustanovením § 30 odst. 2 zákona o Ústavním soudu za ni jedná předseda Rady, případně jím pověřený zaměstnanec.

Co se týče samotného rozhodování Ústavního soudu, tak ten o ústavní stížnosti rozhodne buď usnesením (v zásadě pokud ústavní stížnost odmítá), nebo náležením (když se jedná o meritorní rozhodnutí ve věci samé). Nelze však dovozovat, že v usnesení nevyslovuje žádné své právní názory či závěry; mnohá taková usnesení jsou pro rozhodovací praxi Rady přínosná či přinejmenším inspirující.

Pokud Ústavní soud stížnost odmítá, pak argumentuje podobně jako třeba v usnesení ze dne 29. listopadu 2016, sp.zn. II. ÚS 3485/16: *„Ústavní soud konstatuje, že návrhy zjevně neopodstatněné jsou zvláštní kategorií návrhů zakotvenou v ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Dle tohoto ustanovení přísluší Ústavnímu soudu v zájmu racionality a efektivity jeho řízení odmítnout návrh, který sice splňuje všechny zákonem stanovené procesní náležitosti, nicméně je zjevné, tedy bez jakýchkoli důvodných pochybností a bez nutnosti dalšího podrobného zkoumání, že mu nelze vyhovět... V této fázi řízení se proto přezkum Ústavního soudu zpravidla omezí na podrobné seznámení se s obsahem napadených rozhodnutí orgánů veřejné moci a údaji obsaženými v samotné ústavní stížnosti. Vyžádání stanoviska účastníků a vedlejších účastníků řízení o ústavní stížnosti, event. spisu či jiné dokumentace, týkající se napadeného rozhodnutí orgánu veřejné moci, není pravidlem.“* O skutečnosti, že některý z účastníků správního řízení vedeného Radou podal proti jejímu rozhodnutí ústavní stížnost, se tak Rada mnohdy dozví až ve chvíli, kdy jí je doručeno usnesení Ústavního soudu o odmítnutí ústavní stížnosti. Pravidlem zůstává, že pokud Ústavní soud rozhoduje meritorně, tj. náležením, pak si vždy od Rady vyžádá písemné vyjádření a zpravidla také předložení spisového materiálu.

⁶¹ Lze připomenout usnesení Ústavního soudu ze dne 14. října 2010, sp.zn. I. ÚS 2885/10, kde soud uvedl, že pokud Rada vystupuje v postavení vrchnostenského orgánu veřejné moci, není nositelem subjektivních hmotných práv, a z tohoto důvodu nemůže brojit ústavní stížností proti případnému zásahu do těchto práv, ani tím pádem do práv procesních, jako je například právo na spravedlivý proces.

„Právo na spravedlivý proces, jehož porušení se stěžovatelka dovolává, neznamená, že je jednotlivci zaručováno přímo a bezprostředně právo na rozhodnutí odpovídající jeho názoru, ale je mu zajišťováno právo na spravedlivé soudní řízení, v němž se uplatňují všechny zásady správného soudního rozhodování podle zákona a v souladu s ústavními principy. Skutečnost, že správní orgány a soudy svá rozhodnutí opřely o právní názor, se kterým se stěžovatelka neztotožňuje, nezakládá důvod ústavní stížnosti.“⁶² Je totiž poměrně častou praxí stěžovatelů, že opřou svou ústavní stížnost o tvrzené porušení článku 36 Listiny základních práv a svobod, ale poté v podstatě pouze zopakují námitky, které předložili v kasační stížnosti, eventuálně v řízení předcházejícím. Právo na spravedlivý proces však rozhodně nelze vykládat natolik extenzivně, že by se Ústavní soud stal fakticky přezkumným, resp. odvolacím orgánem Nejvyššího správního soudu. To ostatně již mnohokrát Ústavní soud potvrdil; lze zmínit usnesení ze dne 10. září 2013, sp.zn. III. ÚS 1312/13, kde uvedl, že „řízení o ústavních stížnostech není pokračováním řízení před obecnými soudy v další instanci a Ústavnímu soudu v něm zásadně nepřísluší, aby v jeho rámci přehodnocoval skutkové a právní závěry obecných soudů nebo sjednocoval jejich judikaturu“, nebo usnesení ze dne 8. března 2012, sp.zn. I. ÚS 3628/11, kde Ústavní soud deklaroval, že „napadená rozhodnutí posuzuje kritériem, jímž je ústavní pořádek a jím garantovaná základní práva a svobody; není tedy jeho věcí perfekcionista přezkoumat případ sám z pozice podústavního práva....stěžovatelka se v podstatě domáhá přezkoumání napadených soudních rozhodnutí tak, jako by Ústavní soud byl dalším stupněm v hierarchii obecných soudů. Takto pojatá ústavní stížnost staví Ústavní soud do pozice další instance v systému všeobecného soudnictví. Jak však Ústavní soud vyslovil v řadě svých rozhodnutí, s ohledem na ústavní vymezení svých pravomocí (čl. 87 Ústavy ČR) není součástí soustavy obecných soudů.“ Proto také valná většina ústavních stížností, které podali Radou sankcionované osoby, byla Ústavním soudem odmítnuta, a nálezů, které by vyslovily skutečné porušení ústavního práva, bylo prozatím jen poskrovnu.⁶³

⁶² Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2016, sp.zn. II. ÚS 3485/16.

⁶³ Viz přehled judikátů dostupný na <http://www.rrtv.cz/cz/static/cim-se-ridime/judikaty.htm>.

Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně připouští, že v období, kdy nebyl zřízen Nejvyšší správní soud, respektive kdy byl sice Ústavou zřízen, ale nebyl „uveden v činnost“, byl Ústavní soud nucen sám rozhodovat ve správním soudnictví a tedy i provádět korekci právních názorů soudů správních. Tato jeho pravomoc však samozřejmě skončila faktickým započítáním činnosti Nejvyššího správního soudu a nyní již Ústavní soud zcela respektuje základní rozhraní pravomocí obou soudů.⁶⁴ Domnívám se, že s ohledem na povinné zastoupení stěžovatelů „*profesionálem vzdělaným oblasti práva*“, tj. advokátem, jim je zcela přesně zřejmé, jaký je mezi oběma soudy rozdíl. Ústavní stížnosti však nejsou „zbytečně“ podávány z toho důvodu, že by se snad stěžovatelé domnívali, že Ústavní soud je nadán pravomocí ve správním soudnictví, ale spíše proto, že považují tento soud za jakousi čtvrtou instanci, když přezkum Nejvyšším správním soudem je pro ně jaksi nedostačující. To koneckonců dokazuje i fakt, že ve valné většině případů stěžovatelé pouze opakují argumenty uplatněné v řízení před obecnými soudy, případně dokonce již ve správním řízení.

2.4 „Evropské“ soudy

Aby byl výklad o soudním přezkumu rozhodnutí Rady kompletní, není možné opominout existenci Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora EU. Zmínka o nich však bude velice krátká, neboť žádné rozhodnutí Rady (či rozhodnutí soudu na ně navazujícího) nebylo doposud předmětem přezkumu u těchto „evropských“ soudů. (I když, je třeba zmínit, že účastníci řízení několikrát soudu navrhovali předložení předběžné otázky k SD EU, nicméně prozatím jim nikdy nebylo vyhověno.). Judikatura těchto dvou institucí tak bývá v oblasti přezkumu rozhodnutí Rady pouze zdrojem inspirace pro rozhodování soudů tuzemských; často jsou citovány judikáty týkající se svobody projevu a přípustných mezí jejího omezení, judikáty z oblasti ochrany spotřebitele apod.

⁶⁴ Viz například usnesení Ústavního soudu ze dne 8. března 2013, sp.zn. I. ÚS 3628/11 nebo ze dne 9. října 2012, sp.zn. I. ÚS 1746/12.

3. Vývoj judikatury ve vybraných oblastech – obecná část

3.1 Obecné náležitosti rozhodnutí a rozhodování

V této kapitole se budu věnovat judikatuře ve vybraných oblastech „rozhodnutí“ a „rozhodování“ Rady. Je třeba mít na paměti, že mezi oběma pojmy jsou určité rozdíly, a není tedy možné je používat promiscue. Dá se říci, že rozhodnutí je výsledkem rozhodování; jedná se v podstatě o jakýsi hmatatelný „výstup“ proběhnuvšího správního řízení, tj. rozhodování.

3.1.1 Obecné náležitosti rozhodnutí

Každé rozhodnutí správního orgánu musí splňovat určité formální a materiální (obsahové) náležitosti. Výjimkou nejsou ani rozhodnutí vydávaná Radou. Mezi ty formální náležitosti můžeme, vedle těch zcela elementárních jako je identifikace správního orgánu, identifikace účastníka řízení, datum vyhotovení, podpis oprávněné úřední osoby apod., řadit především výrokovou část, odůvodnění a poučení. Již na tomto místě je třeba říci, že každá z těchto tří „komponent“ byla v průběhu existence Rady určitým způsobem soudně přezkoumávána a ke každé tak existuje více či méně bohatá judikatura.

Nejpočetnější, a troufnu si říci i ze zmíněných tří nejzajímavější, jsou soudní rozhodnutí týkající se výrokové části rozhodnutí (zde dokonce rozhodoval i rozšířený senát NSS). Co se týče odůvodnění, zde se judikatura soustředí především na jeho přezkoumatelnost a srozumitelnost a ve druhé řadě pak na přezkum správního uvážení, které každé odůvodnění obsahuje v především v části týkající se hodnocení kritérií pro uložení konkrétní výše pokuty. Soud rozhodoval i v souvislosti s poučením soud rozhodoval, nicméně v tomto případě se jedná o jev takřka historický a veskrze nezajímavý, a proto není třeba mu zde věnovat pozornost.

Nyní tedy již blíže k přezkumu výroku a odůvodnění rozhodnutí.

3.1.1.1 Výroková část rozhodnutí

Soudní přezkum výrokové části rozhodnutí Rady se zaměřil v zásadě na dvě otázky – na formální podobu výrokové části a na obsah výroku, respektive popis skutku, který je nutnou součástí výrokové části.

Co se týče formální podoby výrokové části, do vyřešení tohoto problému musel zasáhnout rozšířený senát, neboť jeden a tentýž senát NSS se v posouzení náležitostí výrokové části rozhodl odchýlit od svého dříve zastávaného závěru. Problém spočíval v tom, že Rada výrokovou část svého rozhodnutí rozdělila na jakési záhlaví či návětí a samotný výrok, přičemž v tomto výroku neoznačila zákonná ustanovení, na základě kterých rozhodla. Ta byla uvedena pouze v onom záhlaví. Zatímco v roce 2011 se osmý senát konstantně držel názoru, že v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 správního řádu musí být ustanovení právního předpisu, podle něhož správní orgán rozhoduje, součástí výroku rozhodnutí, který je zpravidla uvozen slovy „rozhodl takto“, a nikoli tedy v tzv. záhlaví rozhodnutí⁶⁵, pak o rok později svůj postoj přehodnotil, a sice že postačuje uvedení odkazu na příslušné právní ustanovení ve výrokové části rozhodnutí, která kromě samotného výroku zpravidla obsahuje další údaje označené jako záhlaví rozhodnutí. Odkaz na dané zákonné ustanovení tak může být uveden pouze v tomto záhlaví.

Rozšířený senát při posuzování předložené právní otázky vycházel z toho, že správní řád rozlišuje výrokovou část rozhodnutí a výrok či výroky jako užší kategorii. Výrokovou část rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí, neboť ve výroku je označen správní orgán, účastníci řízení, dále pak vlastní právní otázka (tj. skutek), jsou zde uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí a poté následuje samotný výrok rozhodnutí. Samotný výrok rozhodnutí vyjadřuje, jakým způsobem správní orgán rozhodl. Ve výrokové části rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 68 správního řádu jsou tedy uvedeny jak výše zmíněné údaje (označení správního orgánu, účastníků řízení a příslušná zákonná ustanovení), které se obecně nazývají záhlavím či návětím rozhodnutí, tak samotný výrok. Správní řád nestanoví, že odkaz na právní ustanovení musí být uveden přímo ve výroku. Rozšířený senát tedy uzavřel takto:

„Povinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodnuto (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), je splněna i tehdy, když je příslušné ustanovení právního předpisu uvedeno v tzv. návětí (záhlaví) rozhodnutí, které je třeba podkládat za součást výrokové části rozhodnutí.“⁶⁶

⁶⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 7. dubna 2011, č.j. 8 As 54/2010, rozsudek NSS ze dne 29. června 2011, č.j. 8 As 33/2011, ze dne 31. října 2011 č.j. 8 As 68/2011.

⁶⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. července 2015, č.j. 8 As 141/2012.

Další otázkou, která byla podrobena soudnímu přezkumu, byla otázka obsahových náležitostí výroku. MS v Praze i Nejvyšší správní soud vycházely z usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. ledna 2008, č.j. 2 As 34/2006, že „výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.“ Lze doplnit, že vedle jmenovaných náležitostí je nutné, aby výrok obsahoval také údaje o tom, jaká zákonná povinnost byla porušena a jaká sankce byla účastníku řízení uložena.

Popis skutku ve výrokové části rozhodnutí se nemůže spokojit s pouhým označením odvíšlaného pořadu (obchodního sdělení, jiné části vysílání atd.), ale je nutné, aby obsahoval alespoň stručný popis závadného obrazového, zvukového nebo obrazově-zvukového děje, respektive příslušná skutková zjištění zakládající porušení toho kterého zákonného ustanovení. Nestačí tedy například pouze demonstrativní, příkladný popis protiprávního jednání, s tím, že zbývající popis bude doplněn v odůvodnění rozhodnutí.⁶⁷ Míra podrobnosti popisu skutku je sice na uvážení Rady, ale musí se jednat o popis natolik podrobný, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti a v popisu skutku byly uvedeny veškeré zákonné znaky příslušné skutkové podstaty, tedy aby z výroku vyplývalo, jakým jednáním byl předmětný delikt spáchán.⁶⁸ Na druhé straně však, v souladu s rozsudkem NSS ze dne 22. října 2009, č.j. 3 As 15/2009, „není nutné zařazovat do výroku konkrétních přepis všech jednotlivých obsahově závadných scén pořadu, včetně vylíčení jejich celkového kontextu, způsobu jejich zobrazení atd., neboť tato nadbytečnost by skutečně mohla celý výrok rozhodnutí učinit nepřehledným, v krajním případě až nesrozumitelným.“ V zásadě tak lze shrnout, že postačí, pokud bude skutek popsán dostatečně konkrétně tak, aby nemohl být zaměněn s jiným.

V dané souvislosti je třeba také poznamenat, že výroková část písemného rozhodnutí Rady musí naprosto přesně odpovídat znění usnesení Rady, které bylo přijato hlasováním. „Není-li tomu tak, má tento rozpor za následek nezákonnost rozhodnutí, neboť rozhodnutí v této odlišné podobě nebylo Radou nikdy přijato,

⁶⁷ NSS v jednom ze svých rozsudků (rozsudek ze dne 1. září 2010, č.j. 3 As 9/2010) dospěl k závěru, že pokud Rada ve výroku rozhodnutí v rámci popisu závadného jednání použije slovo „zejména“, tj. užije pouze příkladný výčet, tak toto způsobuje nedostatečný popis skutku a tím pádem i nezákonnost rozhodnutí.

⁶⁸ Srovnaj rozsudek NSS ze dne 30. dubna 2010, č.j. 8 As 67/2009.

*takže se nejedná o projev vůle tohoto kolegiálního orgánu.*⁶⁹ Právě citovaný rozsudek NSS se tímto vypořádal se zdánlivě „nevinnou“ úpravou výrokové části Radou přijatého usnesení, kterou dodatečně provedl Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (jež je dle ustanovení § 11 odst. 2 zákona o vysílání „pomocným“ orgánem Rady, zajišťující její odborné, organizační a technické zabezpečení) a které spočívalo v doplnění údajů o splatnosti uložené pokuty a nákladů řízení a doplnění čísla účtu, na který mají být dané částky uhrazeny.

3.1.1.2 Odůvodnění rozhodnutí

Dle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, je nutné v odůvodnění výroku nebo výroků uvést důvody rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí.

V rámci soudního přezkumu odůvodnění rozhodnutí Rady se lze setkat především s posuzováním jeho přezkoumatelnosti, respektive srozumitelnosti. Za nepřezkoumatelné je nutno považovat například rozhodnutí, u něhož existuje rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním, dále pak rozhodnutí, které správní orgán opřel o důvody nebo o skutečnosti, které ve správním řízení nedostatečně zjistil a dokázal, dále pak pokud se správní orgán opomenul vypořádat s některou z námitek účastníka řízení vznesených v průběhu správního řízení nebo například pokud rozhodnutí postrádá elementární zákonné náležitosti jako dostatečná identifikace účastníka řízení, skutku atd. Spíše pro zajímavost lze uvést rozsudek NSS ze dne 9. prosince 2009, č.j. 4 As 13/2009. Zde soud poměrně ostře vytkl Radě, že *„opakovaně upozorňoval stěžovatelku (pozn. Radu), že v rozhodnutích, ostatně i v podáních soudu užívá obrátů a slovních spojení, jejichž významový obsah je jen stěží zjistitelný. To se týká zejména obrátů bezcitné konání antihrdinů působí dojmem glorifikace krutosti; či v daném kontextu obrat extrémní svět těžkého zločinu nebo obrozovací skutek, které zejména s ohledem na skutkové okolnosti případu a na absenci jakéhokoli konkrétnějšího vysvětlení nepřispívají ke sdělnosti a srozumitelnosti napadeného rozhodnutí.“*

Soudní přezkum odůvodnění rozhodnutí se dále koncentruje na správní uvážení Rady, respektive jak uvidíme dále, na správní uvážení týkající se

⁶⁹ Blíže rozsudek NSS ze dne 7. února 2013, č.j. 7 As 101/2012.

vyhodnocení jednotlivých kritérií pro uložení pokuty. Obecně k přezkumu správního uvážení Rady soudem lze uvést, že „rozhodnout na základě správního uvážení lze pouze v těch případech, kdy toto oprávnění zákon správním orgánům přiznává, a to jen způsobem a v mezích stanovených zákonem. Naopak v případech, kdy právní norma jednoznačně stanoví, jakým způsobem má správní orgán za splnění určitých podmínek rozhodnout, diskreční pravomoc použít nelze...Stěžovatelka totiž ve správním řízení zjistila skutkový stav věci a poté věc posoudila po právní stránce, tj. subsumovala zjištěný skutkový stav pod, podle jejího názoru, relevantní právní normy. Hodnocení skutkového zjištění a právní hodnocení pak uvedla v odůvodnění svého rozhodnutí. Správnost těchto úvah a to, zda stěžovatelka aplikovala právní normy na posouzenou věc skutečně dopadající, může být nepochybně předmětem soudního přezkumu. Z výše uvedených důvodů nelze na daný případ uplatnit omezení soudního přezkumu vztahující se na rozhodnutí vydaná na základě diskreční pravomoci správního orgánu, a to s jedinou výjimkou týkající se výše uložené pokuty.“⁷⁰ Tedy v podstatě jediná část rozhodnutí Rady, kde se uplatní správní uvážení, je hodnocení jednotlivých kritérií rozhodných pro uložení konkrétní výše pokuty.

Kritérii pro uložení pokuty jsou dle ustanovení § 61 odst. 2 a 3 zákona o vysílání *povaha vysílaného programu, postavení provozovatele na mediálním trhu se zřetelem k jeho odpovědnosti vůči divácké veřejnosti v oblasti informací, výchovy, kultury a zábavy, závažnost věci, míra zavinění, rozsah, typ a dosah závadného vysílání, výše případného finančního prospěchu* a v neposlední řadě *stanovisko samoregulačního orgánu*. Dle ustanovení § 8b odst. 2 zákona o regulaci reklamy pak Rada při ukládání pokuty hodnotí *závažnost správního deliktu, spočívající zejména ve způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán*. Jak uvedl rozšířený senát NSS ve svém usnesení ze dne 23. května 2006, č.j. 6 A 25/2002, „*správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované*

⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 9. prosince 2009, č.j. 7 As 74/2009.

libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinnosti výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.“ Správní uvážení Rady je kromě těchto obecnějších principů limitováno již zmíněnými kritérii pro uložení pokuty. NSS ve své judikatuře konstantně uvádí, že tato kritéria jsou do značné míry neurčitá a vzájemně úzce propojená.⁷¹ Ne všechna musí být nutně pro konkrétní posuzovanou věc stejně důležitá, avšak Rada je povinna se se všemi jednotlivě vypořádat, i za cenu toho, že by u některých z nich měla uvést, že je nehodnotila a že na výši pokuty neměla vliv (jedná se nejčastěji o kritérium případného finančního prospěchu, jehož výši se Radě podaří prokázat pouze ojediněle). „Nepostačuje také pouhé vyjmenování kritérií, ale vždy musí být uvedeno, jak se správní orgán s každým z nich vypořádal a čím byl v úvaze o výši sankce veden.“⁷² Pouze v takovém případě je totiž správní soud vůbec schopen rozhodnutí Rady přezkoumat.

Z hlediska Rady jakožto kolegiálního orgánu není bez zajímavosti závěr NSS vyslovený v rozsudku ze dne 20. listopadu 2015, č.j. 4 As 126/2015 nebo v rozsudku ze dne 22. března 2016, č.j. 9 As 70/2015: „Požadavek stěžovatelky na to, aby se kolektivní orgán usnášel na konkrétním znění odůvodnění, jde nad rámec zákona. Ustanovení § 134 odst. 2 spr.ř. (resp. § 8 odst. 2 zákona o provozování televizního vysílání) ...sice hovoří o přijetí usnesení nadpoloviční většinou, resp. rozhodnutí nadpoloviční většinou, avšak v tomto případě se nejedná o usnesení ve smyslu typu rozhodnutí dle správního řádu a jeho odůvodnění, ale o způsob rozhodnutí ve smyslu usnesení se na něm, jeho přijetí, a to na základě odsouhlasení nadpoloviční většinou ... Sdělení důvodů a vypořádání se s argumentací účastníka řízení náleží odůvodnění vlastního rozhodnutí, které v případě žalované jako kolektivního orgánu připravuje jeho administrativní aparát – Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a to zejména na základě diskuse o důvodech rozhodnutí, která proběhla na neveřejném zasedání žalované.

⁷¹ Blíže například rozsudek NSS ze dne 23. července 2008, č.j. 4 As 13/2008

⁷² MATES, Pavel. *Místo diskrece ve správním trestání*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck 2014, 22(22), s. 774. ISSN 1210-6410.

Za správnost tohoto vyhotovení pak odpovídá předseda žalované, který písemné vyhotovení podepisuje.“

3.1.2 Obecné náležitosti rozhodování

Institutů, které se mohou uplatnit v průběhu rozhodování, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí, tj. fakticky v průběhu správního řízení, je celá řada, proto jsem si, jako i jinde v této práci, opět zvolila k podrobnějšímu rozboru ty z nich, které jsou z hlediska judikatury nejzajímavější.

3.1.2.1 Dokazování

S ohledem na subsidiární použití správního řádu tam, kde zákon o vysílání nestanoví jinak, je právě dokazování jedním z takových procesně-právních institutů, jehož průběh se řídí takřka výhradně správním řádem.

V průběhu roku 2007 vydal čtvrtý senát NSS několik rozsudků, kde v návaznosti na námitky provozovatelů vysílání vyjádřil následující právní názor: *„...stěžovatelka navrhla provedení důkazu zvukově-obrazovým záznamem tohoto pořadu. Ve správním spisu není založen žádný písemný doklad o tom, že tento důkaz byl ve správním řízení žalovanou skutečně proveden. To nelze přímo zjistit ani z rekapitulační části odůvodnění části rozhodnutí žalované. Na druhé straně ovšem nelze přehlédnout, že celé rozhodnutí žalované je postaveno na zjištěních, která mohla žalovaná získat pouze detailním studiem předloženého zvukově-obrazového záznamu. Z toho dle Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí je postaveno na skutkových zjištěních majících původ ve zvukově-obrazovém záznamu předmětného pořadu, který je jeho formou existence sui generis. Podstatným pro posouzení dané otázky je proto skutečnost, zda žalovaná na svém zasedání, kdy bylo rozhodováno o předmětné pokutě, měla k dispozici správní spis, jenž by jí umožnil zjistit obsah předmětného pořadu...Přitom pro posouzení této otázky není významné, zda analýzu zvukově-obrazového záznamu pořadu provedla přímo žalovaná, anebo Úřad žalované jako její organizační složka, a zda se žalovaná jako kolegiální orgán seznámila s obsahem posuzovaného pořadu odvysílaného stěžovatelkou bezprostředně shlednutím projekce audiovizuálního díla, anebo prostřednictvím analýzy pořadu*

*provedené Úřadem žalované.*⁷³ Obdobný právní názor zaujal i senát šestý, který vedl své úvahy ještě dále: „*Analýza záznamu prováděná Úřadem, která je obsahem správního spisu, pak má obecné náležitosti protokolu (§ 18 správního řádu) svědčícího o tom, co bylo viděno a slyšeno.*“⁷⁴ Takový závěr byl dle mého názoru od počátku nesprávný, neboť oba senáty v podstatě ztotožnily Úřad Rady s Radou samotnou a de facto připustily, že Rada může rozhodnout o uložení pokuty bez toho, aniž by osobně zhlédla audiovizuální záznam vysílání. Zhlédnutí záznamu je však s ohledem na specifickou oblast regulace televizního vysílání naprosto nezbytné. Žádný, byť sebelepší či sebedetailnější, písemný popis skutku nemůže nahradit bezprostřední vjem ze zhlédnutí mediálního obsahu.

Zcela opačný – a jak se později ukázalo také správný – názor zaujal druhý senát NSS, a to například v rozsudku ze dne 26. listopadu 2008, č.j. 2 As 59/2009. Soud zde s odkazem na poměrně jasné znění ustanovení § 18 správního řádu uvedl, že „*není pochyb o tom, že dokazování prostřednictvím promítnutí záznamu dotyčného pořadu (pakliže bylo vůbec provedeno) bylo prováděno mimo ústní jednání. V takovém případě se o výsledku svědka a znalce, provedení důkazu listinou a ohledání protokol vyhotovit musí. Promítnutí záznamu lze pak považovat právě za specifický případ tzv. ohledání. Jakkoli není tento termín správním řádem definován, soud je toho názoru, že ohledáním je třeba rozumět každý postup, jímž se správní orgán vlastním empirickým nazíráním přesvědčuje o předmětu řízení.*“

Ani jeden z obou citovaných senátů však nepředložil věc rozšířenému senátu NSS, ačkoli si musely být vědomy toho, že zde existují rozporné právní názory (na které ještě potažmo samy ve svých rozsudích odkazovaly) a že tím tak

⁷³ Rozsudek NSS ze dne 30. června 2008, č.j. 4 As 37/2007, obdobně také rozsudek NSS ze dne 30. dubna 2008, č.j. 4 As 34/2007, rozsudek ze dne 29. května 2008, č.j. 4 As 36/2007, rozsudek ze dne 30. května 2008, č.j. 4 As 35/2007.

⁷⁴ Rozsudek NSS ze dne 22. ledna 2009, č.j. 6 As 20/2008. Není bez zajímavosti, že soud v citovaném rozsudku argumentoval také tím, že z jeho strany jde ve vztahu k utváření skutkového podkladu pro rozhodnutí o setrvalý a dlouhodobě zastávaný názor, jež nebyl zpochybněn ani při přezkumu jeho rozhodnutí ze strany Ústavního soudu (odkazuje přitom na usnesení sp.zn. IV. ÚS 2449/08, sp.zn. IV. ÚS 1979/08 či sp.zn. III. ÚS 2122/08). Toto tvrzení však není zcela přesné, neboť Ústavní soud se v citovaných usneseních vůbec otázkou dokazování před Radou nezabýval, nikterak se k němu konkrétně nevyjadřoval, pouze přezkoumával rozsudky NSS z hlediska ústavnosti, přičemž žádný rozpor s ústavními právy neshledal. To ovšem dle mého názoru neimplikuje, že Ústavní soud souhlasil s tím, že dokazování zhlédnutím záznamu není při rozhodování o uložení pokuty potřeba. Obdobně se však Nejvyšší správní soud vyjádřil i v rozsudku ze dne 22. ledna 2009, č.j. 6 As 16/2008 nebo v rozsudku ze dne 10. listopadu 2010, č.j. 6 As 3/2010.

vlastně porušují povinnost danou ustanovením § 17 odst. 1 s.ř.s. Výsledkem bylo, že danou otázku postoupil rozšířenému senátu až dne 20. ledna 2011 sedmý senát, kterému se dostala obdobná věc k projednání.

Rozšířený senát rozhodl usnesením ze dne 3. dubna 2012, č.j. 7 As 57/2010 takto: „*Rada pro rozhlasové a televizní vysílání provádí jednotlivé důkazy při ústním jednáním. Provádí-li dokazování ohledáním výjimečně mimo ústní jednání promítnutím audiovizuálního záznamu, musí být o provedení tohoto důkazu vyhotoven protokol podle § 18 správního řádu.*“ Rozšířený senát se fakticky ztotožnil s právním závěrem druhého senátu (viz výše), tedy že promítnutí záznamu je specifickým případem provedení důkazu ohledáním a že o provedení takového důkazu musí být vyhotoven protokol, který je pro účastníka řízení „*jistou formální garancí dokazování*“. Rozšířený senát zdůraznil, že členové Rady vykonávají své funkce osobně a pakliže mají pravomoc rozhodovat o otázkách ústavněprávního charakteru (ve smyslu přípustného omezování svobody projevu), pak je zcela nezbytné, aby rozhodovali osobně.

Je poměrně pozoruhodné, že již v roce 1996 si Rada byla vědoma, že „*přesto, že snahou Rady je maximální možná unifikace a kvantifikace prováděné analýzy, nelze zřejmě nikdy zcela vyloučit odlišné pohledy na stejný pořad, a to zejména v případech, souvisejících s propagací násilí nebo u pořadů, kde se má posoudit jejich způsobilost ohrozit psychický a mravní vývoj dětí a mládeže. Individuální a obecné meze tolerance mohou být odlišné, právě tak jako vkus. Prvek subjektivity tu nelze nikdy zcela vyloučit, ale jeho rizika jsou snížena právě tím, že Rada je kolektivním orgánem a rozhodnutí je průsečíkem více názorových proudů.*“⁷⁵ Přesto však svá rozhodnutí zakládala pouze na přepisu nebo popisu audiovizuálního obsahu provedeného jedním (jediným) analytikem Úřadu Rady.

Sluší se dodat, že v návaznosti na usnesení rozšířeného senátu NSS poté tento soud v průběhu roku 2012 vydal několik rozsudků, kterými zrušil rozhodnutí Rady v případech, kdy ve spise chyběl protokol o provedení důkazu, a tím byla daná kapitola v podstatě uzavřena. Žádná námitka podobného typu nebyla již od vydání předmětného usnesení rozšířeného senátu předmětem soudního přezkumu.

⁷⁵ ZPRÁVA o stavu vysílání a činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (1.2.1996-30.9.1996) [online]. Praha, 1997. [cit.:2017-03-01]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t013000a.htm>.

3.1.2.2 Vydání rozhodnutí v prekluzivní lhůtě

Zákon o vysílání pracuje v zásadě se dvěma různými prekluzivními lhůtami – první se týká lhůty pro uložení pokuty, druhá pak lhůty pro zahájení správního řízení. Zatímco druhá uvedená nezpůsobuje v praxi takřka žádné výkladové potíže, do vymezení první z nich musel zasáhnout i Ústavní soud.

Dle ustanovení § 61 odst. 1 zákona o vysílání uloží Rada pokutu do jednoho roku ode dne, kdy se dozvěděla o porušení povinnosti, nejdéle však do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Dle věty druhé tohoto ustanovení Rada zahájí správní řízení o uložení pokuty nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy jí byl doručen záznam vyžádaný dle § 32 odst. 1 písm. l)⁷⁶.

Počátek lhůty pro zahájení správního řízení na základě záznamu vyžádaného od provozovatele je velice snadno a jasně identifikovatelný, neboť je jím den, kdy byl Radě tento záznam doručen. Tuto skutečnost lze prokázat zpravidla podacím razítkem či obdobně jinak. Jak jsem již uvedla, tato prekluzivní lhůta je naprosto neproblematická a judikatura se jí dotkla jen nepatrně.⁷⁷ Co je však nutno v dané souvislosti zdůraznit, je skutečnost, že se zde jedná pouze a výhradně o případy zahájení správního řízení na základě poskytnutého záznamu vysílání, tedy případy, kdy Rada nemá k dispozici svůj vlastní záznam a požádá o něj provozovatele. Ten má pak dle ustanovení § 32 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání povinnost jej Radě „zapůjčit“. Pakliže Rada disponuje vlastním záznamem, pak se tříměsíční lhůta pro zahájení řízení logicky neuplatní. Snad jen pro úplnost lze dodat, že Rada pořizuje vlastní záznamy zpravidla všech programů vysílaných celoplošně, zatímco záznamy vysílání regionálních provozovatelů si zpravidla vyžádá.⁷⁸

Co se týče lhůty k vydání rozhodnutí o uložení pokuty dle § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání, pak zde byla situace dramatičtější a došlo zde také

⁷⁶ Dle ustanovení § 32 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání je provozovatel vysílání povinen uchovávat v odvysílané podobě a v náležitě technické kvalitě záznamy všech pořadů včetně dalších částí vysílání alespoň po dobu 30 dnů ode dne jejich vysílání a na písemnou výzvu je zapůjčit Radě.

⁷⁷ Jedním z mála rozsudků, který se touto lhůtou zabýval, je rozsudek NSS ze dne 30. září 2010, č.j. 6 As 16/2010. Zde soud ve zkratce uvedl, že prekluzivní lhůta počítaná ode dne zapůjčení záznamu se použije i v případě záznamu, který nespĺňuje požadované technické parametry. Neztotožnil se tak s výkladem Rady, že pokud provozovatel zapůjčí záznam technicky nezpůsobilý, pak nelze ode dne doručení tohoto záznamu počítat prekluzivní lhůtu, neboť takový záznam vlastně není záznamem.

⁷⁸ Srovnej tiskové zprávy ze zasedání Rady, dostupné na: <http://www.rrtv.cz/cz/static/orade/tiskove-zpravy.htm>.

k významnému vývoji judikatury. Zatímco počátek běhu této lhůty objektivní (tři roky) nezpůsobuje žádné výkladové potíže, neboť zákon hovoří o dni, „*kdy k porušení povinnosti došlo*“, čímž je zpravidla vždy den, kdy došlo k odvysílání předmětného pořadu, obchodního sdělení či jiné „závadné“ části vysílání, pak nejasné je určení počátku běhu lhůty subjektivní. Ustanovení § 61 totiž operuje s pojmem „*kdy se dozvěděla o porušení povinnosti*“. Městský soud v Praze, stejně tak jako Nejvyšší správní soud jej zpočátku poměrně konstantně vykládali takto: „...*ačkoli jde o lhůtu subjektivní, počátek běhu takové lhůty nemůže být v žádném případě dán pouhým vědomím správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení zákona. Pokud by se totiž počátek běhu subjektivní lhůty odvíjel od subjektivních postojů pracovníků příslušného orgánu k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkového postupu, při kterém by dospěl k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením právních předpisů a kterých, byl by počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení příslušného správního úřadu apod. ...S takovými právně irelevantními skutečnostmi však zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon veřejné správy nespojuje, neboť by tím popřel nejenom ústavněprávní požadavek právní jistoty, ale i další zásady činnosti správních orgánů (viz zejména ust. § 2 a násl. správního řádu). Shora zmiňované „zjištění porušení zákona“ proto musí být založeno na objektivní skutečnosti, například dni, kdy příslušný orgán rozhodl o zahájení příslušného řízení, či dni, kdy jiným dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona.“⁷⁹ Soud tak spojoval počátek prekluzivní lhůty v zásadě s datem, kdy Rada na svém zasedání přijala usnesení o zahájení správního řízení. Soud jednoznačně odmítl domněnku, že počátek jednoleté prekluzivní lhůty by měl být spojen se dnem, kdy Rada obdržela stížnost diváka na předmětný pořad, neboť takovéto podání není spjato s žádným „úvodním posouzením“ spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci.⁸⁰*

⁷⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 29. října 2008, č.j. 9 As 43/2008, obdobně pak rozsudky NSS ze dne 29. října 2008, č.j. 9 As 42/2008, č.j. 9 As 47/2008, č.j. 9 As 48/2008, č.j. 9 As 51/2008, rozsudky NSS ze dne 29. ledna 2009, č.j. 9 As 84/2008, č.j. 9 As 85/2008, č.j. 9 As 86/2008, č.j. 9 As 52/2008, dále rozsudek NSS ze dne 22. října 2009, č.j. 3 As 15/2009, ze dne 22. prosince 2009, č.j. 4 As 16/2009.

⁸⁰ Srovnej rozsudek NSS ze dne 22. října 2009, č.j. 3 As 15/2009.

Právě citovaný právní názor NSS, který byl zastáván konstantně napříč různými senáty, se však posléze stal předmětem několika ústavních stížností. Chronologicky prvním rozhodnutím Ústavního soudu v dané věci byl náleze ze dne 11. ledna 2010, sp.zn. IV. ÚS 946/09, který zrušil rozsudek NSS ze dne 29. ledna 2009, č.j. 9 As 52/2008, i jemu předcházející rozsudek Městského soudu v Praze, neboť oběma byl porušen čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod a zároveň právo na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny. Ústavní soud uvedl, že správní soudy sice správně dovodily, že okamžikem počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty je třeba rozumět den, kdy správní orgán došel k „*důvodnému podezření, že došlo k porušení zákona*“, nicméně již nesprávně, neadekvátně za tento den shledaly den, kdy správní orgán zahájil správní řízení. Dle Ústavního soudu je Rada „*především správní orgán, který sice vydává rozhodnutí kolektivní formou, není však možné dovozovat běh správních lhůt výhradně od jejich zasedání... Pro takové účely slouží výkonný orgán, jímž je v projednávaném případě Úřad Rady*“.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. března 2010, č.j. I. ÚS 947/09, pak doplnil: „*Smyslem uvedené jednoroční prekluzivní subjektivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti – včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný – bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového... Výklad správních soudů – který má za následek, že (prekluzivní subjektivní) jednoroční lhůta nezapočne nutně běžet od získání shora uvedené vědomosti (tj. o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona), nýbrž až od okamžiku získání vědomosti správního orgánu o porušení zákona ze strany určitého, konkrétního subjektu – zakládá důsledky nerozumné. Takový výklad totiž umožňuje správnímu orgánu nečinnost v podobě absence či neadekvátního zjišťování a prokazování, kdo je odpovědný za porušení zákona, i po dobu dlouhé řady měsíců (dokud by neuplynula prekluzivní objektivní lhůta) bez hrozby negativního důsledku (pro správní orgán) v podobě uplynutí prekluzivní subjektivní lhůty.*“ Nálezy Ústavního soudu ze dne 17. března 2010, sp.zn. I. ÚS 948/09 či ze dne 26. srpna 2010, sp.zn. III. ÚS 949/09 právě citovaný právní názor již jen následovaly.

Ústavní soud tedy sice deklaroval, že správní soudy danou právní otázku nesprávně posoudily, ovšem nikterak konkrétněji nedefinoval, jaký okamžik by tedy měla Rada považovat za počátek prekluzivní lhůty. Proto na sebe nedalo dlouho čekat usnesení NSS ze dne 2. února 2012, č.j. 7 As 95/2011, kterým soud rozhodl postoupit spornou otázku počátku běhu prekluzivní lhůty rozšířenému senátu. Soud v tomto usnesení odkázal na rozsudek jiného senátu NSS (ze dne 28. května 2010, č.j. 2 Afs 125/2009), který se netýkal činnosti Rady a který ve zkratce obsahoval názor, že počátek lhůty nemůže být dán pouhým vědomím pracovníků správního orgánu o porušení cenových předpisů, ale s objektivní skutečností, kterou je v dané věci vyhotovení kontrolního protokolu. Analogicky tedy ve věci Rady by jím bylo zahájení správního řízení jako první formalizovaný úkon správního orgánu ve věci. Sedmý senát dále uvedl, že na rozdíl od senátu druhého nespojuje počátek prekluzivní lhůty s posouzením spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci, ale „s možností takové předběžné vyhodnocení provést. Počátek běhu lhůty subjektivní prekluzivní lhůty je tedy třeba počítat ode dne, kdy se do dispoziční sféry správního orgánu dostane informace o možném porušení zákona, bez ohledu na to, jaké závěry poté správní orgán z této informace dovodí. Musí se však jednat o takovou informaci, z níž je alespoň v základních rysech zřejmé, v čem konkrétně má porušení zákona spočívat. Je přitom naprosto irelevantní, jaký subjekt tuto informaci správnímu orgánu poskytl. V dané věci považuje sedmý senát za takovou informaci podnět diváka, který obsahoval dostatečné údaje o pořadu, jehož odvysíláním měla stěžovatelka porušit zákon o vysílání (vysílací čas, program, na kterém byl odvysílán, poukaz na konkrétní vytýkané jevy).“

Rozšířený senát NSS však následně ve svém usnesení ze dne 25. června 2013, č.j. 7 As 95/2011, dospěl k závěru, že neexistuje rozpor mezi názory vyslovenými sedmým, překládajícím senátem, a senátem druhým. Soud jednak předeslal, že charakter řízení ve věcech zákona o vysílání je od řízení podle zákona o cenách značně odlišný, ale především uvedl, že citovaný rozsudek druhého senátu 2 Afs 125/2009 byl překonán usnesením rozšířeného senátu ze dne 18. září 2012, č.j. 7 Afs 14/2011, kde soud uvedl, že správní orgán se dozví o porušení cenových předpisů dnem, kdy soustředí onen okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není rozhodující, zda v tento den byl již zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly

analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým. Určení počátku běhu prekluzivní lhůty tedy nadále nebylo vyřešeno.

Pozdější judikatura NSS přinesla do posuzování otázky prekluze přece jen více světla. Rozsudek NSS ze dne 26. září 2013, č.j. 7 As 45/2012, uvedl, že správní spis musí bezpodmínečně obsahovat také relevantní podklad pro určení počátku běhu prekluzivní lhůty, jinak je rozhodnutí zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. V případě, že by správní spis takový podklad neobsahoval, je třeba při počátku určení běhu této lhůty zvolit řešení, které je pro účastníka řízení v souladu se zásadou *in dubio pro reo* nejpříznivější, tedy zpravidla již den odvysílání inkriminované části vysílání.⁸¹

Autoři František Dolíhal a Václav Štencel shrnují několik alternativ, od kdy je možno počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty počítat: okamžik odvysílání pořadu, obdržení vnějšího podnětu, první zhlédnutí pořadu zaměstnancem Úřadu Rady, sestavení analýzy pořadu Úřadem Rady, zhlédnutí pořadu samotnou Radou a nakonec zahájení řízení usnesením Rady. Okamžik odvysílání pořadu zakládá běh prekluzivní lhůty pouze v případě, že ze správního spisu nebude možné zjistit, kdy se Rada o porušení zákona dozvěděla (v souladu se zásadou *in dubio pro reo* se tedy bude k dobru účastníka řízení prekluzivní lhůta počítat od nejzazšího možného okamžiku). Co se týče vnějšího podnětu, jeví se tento okamžik jako ten nejrelevantnější (musí se ovšem jednat o tzv. kvalifikovaný podnět; tedy musí obsahovat takové údaje, které umožní Radě učinit předběžný závěr o porušení zákona, tj. zpravidla datum, čas, program, kde byl pořad odvysílán a alespoň stručný poukaz na vytýkané jevy). Okamžik zhlédnutí úředníkem přichází v úvahu tehdy, kdy správní řízení není zahájeno na základě diváckého podnětu, obdobně tak jako okamžik zpracování analýzy Úřadem Rady. Zpracování analýzy však neodpovídá pojmu „*dozvědění se*“, neboť tato analýza je už jen následným zachycením podezření z možného porušení zákona pro účely zasedání Rady; tento okamžik následuje až po skutečném „*dozvědění se*“.⁸²

⁸¹ Obdobně také rozsudek NSS ze dne 27. září 2013, č.j. 8 As 12/2012 nebo rozsudek NSS ze dne 21. listopadu 2013, č.j. 7 As 119/2012.

⁸² DOLÍHAL, František, ŠTENCEL, Václav. *Lhůty pro uložení pokuty za správní delikt podle zákona o vysílání*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck 2013, 21(4), s. 136-142. ISSN 1210-6410.

Lze zpozorovat, že Rada v současné době ve všech svých rozhodnutích o uložení pokuty explicitně otázku počátku běhu jednoleté subjektivní prekluzivní lhůty zmiňuje, přičemž diferencuje mezi správním řízením zahájeným na základě analýzy části vysílání provedené z vnějšího (diváckého či posluchačského) podnětu, a mezi správním řízením zahájeným na základě analýzy vzešlé z jejího pravidelného monitoringu obsahu vysílání (tedy takového, který byl vypracován z její vlastní iniciativy). Provedení monitoringu vysílání a zpracování analýzy lze považovat za formu určitého neformalizovaného „*přípravného řízení*“ nebo také „*kontrolního řízení*“, kdy výsledek této kontroly (tj. ona analýza) je podkladem pro zahájení správního řízení.⁸³ V návaznosti na toto rozdělení pak Rada spojuje počátek běhu prekluzivní lhůty buď se dnem, „*kdy bylo pojata kvalifikované podezření o možném spáchání jiného správního deliktu, a to na základě postoupení divácké stížnosti*“⁸⁴, nebo „*od okamžiku kompletního zpracování analýzy předmětného pořadu*“⁸⁵.

Poté, co byla vyjasněna otázka počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty, vyvstal další, dílčí problém, jímž bylo stavění této lhůty. Dle ustanovení § 41 s.ř.s., stanoví-li zvláštní zákon ve věcech (mimo jiné) správních deliktů lhůty pro zánik odpovědnosti, tyto lhůty neběží po dobu řízení před soudem. Řízení před soudem je dle ustanovení § 32 s.r.š. zahájeno v okamžiku, kdy byla soudu doručena žaloba. Jak již víme, proti rozhodnutí Rady lze podat žalobu do dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí. Pokud tedy účastník řízení podá žalobu v poslední den lhůty, pak ke stavění prekluzivní lhůty pro uložení pokuty dochází až tento den, tj. za dva měsíce ode dne doručení rozhodnutí. Toto má význam samozřejmě především v případě vydání nového rozhodnutí Rady ve věci (poté, co je předchozí rozhodnutí soudem zrušeno). „*Stěžovatelka má pro své rozhodnutí jeden rok, nikoli deset měsíců, jak tvrdila. Za předpokladu, že soud zruší její rozhodnutí, jistě může nastat situace, kdy již stěžovatelka nemá dostatek času pro vydání nového rozhodnutí. Pokud stěžovatelka, jako v nyní posuzované věci, doručí rozhodnutí účastníku řízení v samém závěru lhůty, může dojít i k tomu, že*

⁸³ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010, s. 175. ISBN 978-80-7400-357-8.

⁸⁴ Viz rozhodnutí Rady o uložení pokuty sp.zn. 2016/56/LOJ/DON dostupné na: <http://www.rrtv.cz/files/Pokuty/201608055920.pdf>.

⁸⁵ Viz rozhodnutí Rady o uložení pokuty sp.zn. 2016/492/RUD/CET dostupné na: <http://www.rrtv.cz/files/Pokuty/201610277815.pdf>.

*je žaloba podána až po uplynutí prekluzivní lhůty. Obstojí-li v takovém případě rozhodnutí žalované v soudním přezkumu, bude vykonáno. Neobstojí-li, pak již žalovaná nedisponuje lhůtou pro vydání nového rozhodnutí ve věci.*⁸⁶

Při vydání prvního rozhodnutí tak Rada již předem musí počítat s tím, že toto rozhodnutí bude eventuálně soudem zrušeno a že bude muset rozhodovat znovu, a je tedy nutné, aby si vytvořila dostatečnou časovou rezervu, jinými slovy, aby rozhodla co nejdříve. Vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě bez zbytečných odkladů koneckonců odpovídá jednomu z principů tzv. dobré správy.⁸⁷

Lze také doplnit, že k případnému uplynutí prekluzivní lhůty musí soud přihlídnout z moci úřední a tato vada správního řízení samozřejmě způsobuje nezákonnost vydaného rozhodnutí. Nepochybně i to bylo důvodem, proč byla v minulosti značná část rozhodnutí Rady o uložení pokuty soudem bez dalšího zrušena pro uplynutí prekluzivní lhůty, aniž by tak došlo k meritornímu projednávání jednotlivých žalobních námitek. Docházelo tak k situaci, kdy se soud nevyjadřoval k nosným skutkovým ani právním otázkám rozhodnutí, což pochopitelně bylo Radě z hlediska její činnosti ke škodě.

V současné době je již výklad všech sporných otázek týkajících se prekluzivní lhůty ustálen, jedná se o tzv. procesně zamčenou otázku, a ke zmíněným „zbytečným“ rušením rozhodnutí Rady by již nemělo docházet.

3.1.2.3 Existence předchozího upozornění na porušení zákona

Institut předchozího upozornění na porušení zákona zakotvuje v českém právním řádu i v systému trestání jako takovém nestandardní, specifickou konstrukci, kdy subjekt, který poruší právní předpis, je na toto porušení nejdříve pouze upozorněn, a potrestán je až ve chvíli, kdy obdobné pochybení zopakuje.⁸⁸

⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 10. srpna 2011, č.j. 8 As 44/2011.

⁸⁷ HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. Praha: Linde, 2006, s. 148. ISBN 80-7201-636-9

⁸⁸ Upozornění na porušení zákona nelze připodobňovat k institutu napomenutí, které zná zákon o přestupcích. Napomenutí „pracuje“ na odlišném principu; lze jej ukládat za méně závažné protiprávní jednání, má spíše výchovnou funkci v situaci, kdy se jeví jako neúčelné nebo nikoli nezbytné ukládat jinou, přísnější sankci. Naproti tomu upozornění dle zákona o vysílání je nutno uložit při jakkoli závažném (nikoli zvláště závažném, viz poznámka níže) porušení zákona, pokud se jedná o první takové protiprávní jednání, a jeho funkce tedy není subsidiární vůči přísnějšímu trestu, jak je tomu u napomenutí. (K institutu napomenutí blíže BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL, Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H.Beck, 2013. Právní praxe, s. 49. ISBN 978-80-7400-413-1.)

Dle ustanovení § 59 odst. 1 zákona o vysílání jestliže provozovatel vysílání porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem nebo podmínky udělené licence, upozorní jej Rada na porušení tohoto zákona a stanoví mu lhůtu k nápravě (neboli vydá tzv. upozornění na porušení zákona). Dojde-li k nápravě ve stanovené lhůtě, Rada sankci neuloží. A contrario pokud k nápravě nedojde, Rada sankci uloží.

Jednoduchým jazykovým výkladem lze dovodit, že uložení upozornění na porušení zákona (či licence) je nutným předpokladem pro pozdější uložení pokuty.⁸⁹ Zákon však již nehovoří ničehož o tom, jaká je právní povaha tohoto institutu, jaké má splňovat materiální a formální náležitosti, jakou musí mít časovou nebo věcnou souvislost s jednáním, za které je později ukládána pokuta atd. Všechny tyto otázky se tak pochopitelně staly předmětem soudního přezkumu.

Nejdříve se tedy zabývejme tím, jaká je charakteristika tohoto upozornění na porušení zákona. K této otázce existuje velice bohatá judikatura, jež se, více či méně úspěšně, pokusila vymezit právní povahu tohoto institutu. „*Smyslem a účelem tohoto institutu je nepochybně zajistit, aby provozovatel vysílání nebyl potrestán za deliktní jednání, jehož si nebyl vědom, tj. z procesního hlediska vzato, aby prvním úkonem vůči provozovateli nebylo oznámení o zahájení řízení o uložení pokuty za správní delikt.*“⁹⁰ Podle NSS je nutno upozornění vnímat v materiálním smyslu, tedy jako předání informace o tom, že provozovatel porušuje povinnost a že mu hrozí pokuta. Rozsudek NSS ze dne 18. září 2013, č.j. 3 As 144/2012, konkretizoval, že upozornění na porušení zákona se vydává „*v méně formálnějším postupu a svou povahou je úkonem podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád*“.

Již nyní je třeba upozornit, že ještě v roce 2008 byl Nejvyšší správní soud toho názoru, že povinnost předchozího upozornění „*není vázána na konkrétní skutkové jednání provozovatele, nýbrž pouze na to, zda naplňuje příslušnou*

⁸⁹ Toto pravidlo se neuplatní v případě tzv. kvalifikovaného porušení zákona o vysílání, o kterém hovoří ustanovení § 59 odst. 4 zákona o vysílání, a které naplní současně dva znaky – jedná se o porušení zde taxativně uvedených ustanovení zákona o vysílání (například povinnosti zajistit, aby vysílané pořady neobsahovaly podprahová sdělení) a dále musí být tyto povinnosti porušeny zvláště závažným způsobem. Pakliže jsou naplněny obě tyto podmínky, Rada nemá povinnost uložit provozovateli nejdříve upozornění na porušení zákona dle ustanovení § 59 odst. 1, ale naopak může rovnou přistoupit k uložení pokuty.

⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 19. září 2008, č.j. 4 As 11/2008.

skutkovou podstatu“⁹¹. Jak uvidíme dále, tento právní názor byl pozdější judikaturou významně překonán.

Určitý myšlenkový posun lze zaznamenat již v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. dubna 2012, č.j. 6 As 26/2010, kde soud uvedl, že „*upozornění podle § 59 zákona o vysílání nemůže mít toliko obecně preventivní povahu (např. varování, že nelze vysílat sponzorské vzkazy, které by obsahově měly charakter reklamy). Upozornění podle uvedeného ustanovení je účinné toliko vůči danému konkrétnímu provozovateli, kterému bylo adresováno, a vůči ostatním provozovatelům může působit nanejvýš jako jistý signál regulátora o jím uplatňované správní praxi. Uvedená úvaha neznamena, že jednání, na jehož závadnost byl provozovatel upozorněn, a další jednání, za něž je již sankcionován, musí být ve všech skutkových aspektech totožná. To by nepochybně vedlo k faktické nemožnosti sankcionovat řadu skutků ve své podstatě obdobných, avšak lišících se od sebe drobnými, nevýznamnými nuancemi...Na druhé straně povaha rozhlasového a televizního vysílání vyžaduje, aby upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání bylo účinné vskutku pouze ve vztahu k takovým navazujícím jednáním, která ve všech podstatných rysech jsou obdobou toho, na jehož závadnost byl provozovatel upozorněn...Důvodem pro takový výklad je vysoce variabilní, pestrý, kreativní a jen málo typizovaný obsah rozhlasového a televizního vysílání, zejména pak těch jeho částí, jež jsou svou podstatou tvůrčím dílem v pravém slova smyslu (uměleckým výtvozem, reportáží, zábavným pořadem aj.), ve spojení s ústavním požadavkem zajištění co možná nejširší svobody projevu. Příliš restriktivní postup by hrozil předběžnou autocenzurou provozovatelů v obavě ze sankcí ze strany regulátora...“ Běžné senáty NSS si však právě citované usnesení vyložily tak, že „*nepostačuje pouhá podobnost předchozího jednání, na které byl provozovatel vysílání upozorněn, s jednáním, za které je nově sankcionován, ani shoda v jejich právní kvalifikaci*“⁹², a nastoupila tak série rozsudků, která k posuzování skutkové a právní shody mezi předchozím upozorněním a následným rozhodnutím o uložení pokuty přistoupila velice restriktivně – viz například rozsudek NSS ze dne 30. května 2012, č.j. 8 As 18/2011, kde se soud v rámci posuzování objektivitu a vyváženosti reportáže*

⁹¹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 19. září 2008, č.j. 4 As 11/2008.

⁹² Např. rozsudek NSS ze dne 17. května 2012, č.j. 7 As 110/2010.

odvysílané ve zpravodajském pořadu zabýval taktéž shodou Radou uvedeného předchozího upozornění a reportáží, která byla předmětem rozhodnutí o uložení pokuty. Dospěl k závěru, že „žalobkyně odvysílala předmětnou zpravodajskou reportáž pouze jednou. Je proto nepochybné, že stěžovatelka (pozn. Rada) neupozornila žalobkyni ve smyslu § 59 odst. 1 zákona o vysílání před uložením sankce a že ostatně prakticky ani učinit nemohla. Je zřejmé, že zpravodajská reportáž je až na výjimky jednorázovou záležitostí, která nebývá s ohledem na její povahu a účel zpravidla reprízována. Ve světle závěrů rozšířeného senátu však nezbývá než konstatovat, že oprávnění stěžovatelky potrestat porušení § 31 zákona o vysílání je podmíněno předchozím upozorněním na závadnost jednání, které je ve všech podstatných rysech obdobou toho jednání, za něž má být uložena sankce. Jakkoli ve vztahu ke zpravodajským pořadům vede tento výklad k popření samotného smyslu citovaného ustanovení a v zásadě neguje kontrolu nad dodržováním objektivitu a vyváženosti zpravodajství, Nejvyšší správní soud je jím ve smyslu § 17 s.ř.s. vázán.“ Obdobně v rozsudku ze dne 14. června 2012, č.j. 6 As 24/2011 nebo ze dne 18. června 2012, č.j. 8 As 26/2012, případně pak dále v rozsudku ze dne 20. února 2014, č.j. 6 As 31/2012. Na druhé straně se ovšem vyskytly i rozsudky, dle kterých postačovala mezi oběma jednáními blízká podobnost a bylo tedy dle nich možno považovat podmínku předchozího upozornění za splněnou třeba i v případě dvou různých obchodních sdělení⁹³, či dokonce dvou zcela odlišných pořadů⁹⁴.

Je nasnadě, že takováto situace, kdy by provozovatelé měli být fakticky nepostižitelní za jakékoli porušení zákona, pakliže by se ho dopustili pouze jednou, byla neudržitelná. Osmý senát NSS rozhodl usnesením ze dne 8. února 2013, č.j. 8 As 85/2012, že následná judikatura vyložila závěry rozšířeného senátu č.j. 6 As 26/2010 různými způsoby a je tedy znovu třeba předložit věc rozšířenému senátu, přičemž jádrem sporu je výklad pojmu „jednání vykazující v podstatných rysech znaky jako to, na jehož protiprávnost byl provozovatel upozorněn“.

⁹³ Rozsudek NSS ze dne 30. května 2012, č.j. 6 As 26/2010.

⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 15. srpna 2012, č.j. 6 As 3/2011. Zde soud shledal potřebnou shodu mezi reportáží zpravodajského pořadu, v jejímž rámci byly odvysílány záběry týraného nahého chlapce v komoře, a pořadem Nejúžasnější videa světa, tedy zánrově zcela odlišných formátů.

Rozšířený senát rozhodl dne 14. července 2014, č.j. 8 As 85/2012, a korigoval, „změkčil“ předchozí usnesení rozšířeného senátu č.j. 6 As 26/2010. NSS v novém usnesení uvedl, že upozornění je *„způsobilým podkladem pro uložení sankce za následná porušení povinností provozovatele stanovených tímto zákonem (pozn. zákonem o vysílání) nebo podmínek udělené licence, pokud obsahuje obdobné skutkové okolnosti, které by naplnily příště stejnou skutkovou podstatu deliktu jako ve skutku, na jehož protiprávnost byl provozovatel po odvysílání upozorněn“*. Rozšířený senát se neztotožnil s výkladem osmého senátu, že jednou učiněné upozornění „pokrývá“ pouze taková budoucí protiprávní jednání, kterých se provozovatel dopustí ve stejném, případně pouze mírně upraveném pořadu. Takový výklad by totiž dle rozšířeného senátu vedl k nepostižitelnosti provozovatele, který by se i přes upozornění na své protiprávní jednání mohl stejného porušení zákona vědomě a opakovaně, avšak beztrestně dopouštět v typově obdobných případech, které by jen skutkově pozměnil. *„Upozornění proto bude účinné ve vztahu k takovým budoucím jednáním, u kterých bude právě s ohledem na obsah upozornění zřejmé, že tato jednání jsou svými skutkovými okolnostmi typově obdobná tomu, na jehož závadnost již byl provozovatel upozorněn, a jsou i shodně právně kvalifikována. U takových jednání si provozovatel jako profesionál v tomto oboru může a musí být jist, že by – stejně jako jednání, na jehož závadnost byl upozorněn – byla regulátorem hodnocena jako protiprávní, a to bez ohledu na to, v jakém konkrétním spotu či pořadu se takového jednání dopustí.“* S právě citovaným právním názorem se posléze ztotožnil i Ústavní soud, a to například v usnesení ze dne 21. července 2015, sp.zn. II. ÚS 464/15, s tím, že opačný výklad by *„odporoval smyslu a účelu zákona a umožňoval by jeho snadné obcházení, což nelze připustit“*.

Domnívám se, že ačkoli v otázce potřebné míry právní a skutkové shody předchozího upozornění a jednání sankcionovaného pokutou již dvakrát rozhodoval rozšířený senát, není tato problematika doposud nikterak uzavřena. Provozovatelé vysílání stále brojí proti posouzení oné *„typové shodnosti“*, jak ji v jednotlivých případech provádí Rada, a lze říci, že ani soudy nejsou dodnes ve shodě. Zatím naposledy v této věci rozhodoval NSS rozsudkem ze dne 30. srpna 2016, č.j. 7 As 104/2016, kde dospěl k závěru, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil vztah mezi Radou aplikovaným předchozím upozorněním a později sankcionovaným jednáním, a rozsudek krajského soudu z tohoto důvodu zrušil.

Důsledkem nutné aplikace institutu upozornění na porušení zákona je tak skutečnost, že provozovatel nikdy nemůže být sankcionován za první porušení určité povinnosti, nýbrž až za případné opakování takového jednání, vždy samozřejmě minimálně nejdříve po uplynutí stanovené lhůty k nápravě. Zde si dovolím oponovat názoru vyjádřeném v komentáři k zákonu o vysílání⁹⁵, že pokud dojde k takovému porušení zákona, které nejde odstranit či napravit (například byl odvysílán pořad, který mohl ohrozit vývoj dětí a mladistvých), pak že Rada poskytovat lhůtu k nápravě nebude a provozovatele pouze upozorní. Rada totiž nikdy neukládá upozornění na porušení zákona, aniž by zároveň nestanovila lhůtu k nápravě, a to i když se jedná o porušení zákona, které zcela jistě napravit nelze (například odvysílání jedné konkrétní reportáže apod.).⁹⁶ Rada tím zjevně ctí znění ustanovení § 59 odst. 1 (...*upozorní jej Rada na porušení tohoto zákona a stanoví mu lhůtu k nápravě*); pokud Rada ukládá upozornění na porušení zákona, musí zároveň uložit lhůtu k nápravě, a to i když si je vědoma, že k požadované nápravě fakticky vlastně nemůže dojít. Domnívám se, že pokud by v upozornění na porušení zákona lhůta k nápravě absentovala, nemohlo by být dané upozornění relevantním podkladem pro následné uložení pokuty, neboť by zde nebyl naplněn požadavek poskytnout provozovateli – alespoň formálně – šanci k nápravě vytýkaného stavu.

Jelikož samotné upozornění jakožto správní akt bylo také předmětem několika žalob a posléze kasačních stížností (přesněji řečeno se jednalo o žaloby a kasační stížnosti jediného provozovatele televizního vysílání), musely soudy zaujmout stanovisko i k otázce, zda je upozornění samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Zde oba správní soudy dospěly ve vzácné shodě k tomu, že nikoli. Upozornění není ve správním soudnictví samostatně přezkoumatelné, neboť nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti osoby, nejsou s ním spojeny žádné právní účinky, a nejedná se proto o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. Ani stanovení lhůty k nápravě, kterou každé upozornění obsahuje, neodůvodňuje závěr, že by bylo upozornění samostatně přezkoumatelné. V případě stanovení lhůty k nápravě jde obecně o úkon, kterým

⁹⁵ CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s.188. ISBN 978-80-7400-143-7.

⁹⁶ Viz tiskové zprávy ze zasedání Rady, dostupné na: <http://www.rrtv.cz/cz/static/orade/tiskove-zpravy.htm>.

se realizuje preventivní funkce správního trestání a dává se jím provozovateli najevo, že pokud odstraní vytýkané nedostatky, nebude s ním v případě dalšího takového porušení zákona zahájeno správní řízení. Provedení nápravy je pak postaveno na dobrovolnosti a neodstranění vytýkaných nedostatků není samo o sobě spojeno s žádnou sankcí.⁹⁷

Závěrem je třeba zdůraznit, že institut předchozího upozornění na porušení zákona se uplatní výhradně ve vztahu k zákonu o vysílání a pouze pokud Rada sankcionuje provozovatele dle tohoto zákona. Zákon o regulaci reklamy tento institut nezná a zde Rada může přistoupit k uložení pokuty bezprostředně.

⁹⁷ Blíže viz rozsudek NSS ze dne 6. srpna 2009, č.j. 6 As 46/2008, ze dne 22. září 2011, č.j. 6 As 28/2011, č.j. 6 As 29/2011, ze dne 14. prosince 2011, č.j. 6 As 38/2011, ze dne 12. ledna 2012, č.j. 6 As 42/2011, ze dne 21. března 2012, č.j. 6 As 36/2011.

4. Vývoj judikatury ve vybraných oblastech – zvláštní část

4.1 Objektivita a vyváženost

„Při výkladu ustanovení o správním dozoru na úseku rozhlasového a televizního vysílání je nutno mít vždy na paměti, že omezení náplně vysílání je omezením, a to zásadním, svobody projevu chráněné jako jedno z nejdůležitějších základních práv v čl. 17 odst. 1, 2 a 3 Listiny základních práv a svobod.“⁹⁸

Požadavek důsledného zvažování omezování svobody projevu provozovatele správním orgánem nabývá největší intenzity právě v oblasti dozoru nad dodržováním objektivitu a vyváženosti ve vysílání.

Je zcela zřejmé, že požadavek na zachování objektivitu a vyváženosti v rozhlasovém a televizním vysílání nabyt zásadního významu po roce 1989. *„Společenská reakce na události roku 1989 se vyznačovala důrazem na svobodu slova, přístup k informacím a odstranění bariér jejich naplňování v masmédiích. V praxi, zvláště v rozhodování tzv. meziresortních komisí udělujících první rozhlasové licence, ale i v rozhodování samotné Rady nutně a koneckonců pozitivně došlo k nástupu místy až vypjatého liberalismu jako reakci na předcházející paternalismus a státní dirigismus v oblasti médií.“⁹⁹*

Rada se ihned v počátcích své existence důrazně vymezila proti cenzurním zásahům a zavázala se přesně dodržovat omezující zásahy státu do vysílání na taxativně vyjmenované případy a zavázala se k respektování zákona. Rada považovala i šest let po revoluci za potřebné zdůraznit, že se distancuje od praktik aplikovaných vůči médiím za minulého režimu.¹⁰⁰

Rada ve své výroční zprávě za rok 1996 konstatovala, že požadavek objektivitu a vyváženosti informací je ve své stávající podobě spíše mravním apelem na právní vědomí a zodpovědnost provozovatelů vysílání i jednotlivých redaktorů, neboť v současné době (tj. v roce 1996) je autorita zákona obecně

⁹⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. dubna 2012, č.j. 6 As 26/2010.

⁹⁹ ZPRÁVA o stavu vysílání a činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (9.7.1994-31.1.1995), [online]. Praha, 1995.[cit.:2017-03-01]. Dostupné na: http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1541_01.htm.

¹⁰⁰ Viz blíže ZPRÁVA o stavu vysílání a činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (1.2.1995-31.1.1996) [online]. Praha, 1996.[cit.:2017-03-01]. Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t001900a.htm>.

nízká.¹⁰¹ Nelze se divit, že Rada byla v počátcích své existence takto skeptická vůči účinné regulaci objektivit a vyváženosti (ačkoli na druhé straně vnímala zachování tohoto požadavku v médiích za naprosto prioritní a z hlediska právního státu zcela nezbytný), neboť v té době účinný zákon č. 468/1991 Sb., sice obsahoval obecnou povinnost provozovatelů k poskytování objektivních a vyvážených informací nezbytných pro svobodné vytváření názorů¹⁰², avšak jednalo se o typickou právní normu imperfektní, neboť k ní neexistovalo žádné sankční ustanovení. Rada se tedy až do účinnosti stávajícího zákona o vysílání byla nucena omezit na vydávání tzv. „stanovisek“, v nichž vyslovovala svůj právní názor na porušování zákona provozovateli vysílání, sdělovala své „vážné výhrady“ vůči obsahové stránce pořadů apod.¹⁰³ Tento stav panoval prakticky až do přijetí stávajícího zákona o vysílání. Zde byly (a dodnes jsou) v ustanovení § 31 odst. 2 a odst. 3¹⁰⁴ jasně vymezeny povinnosti provozovatelů ve vztahu k zachování objektivit a vyváženosti ve vysílání, za jejichž porušení je Rada oprávněna je sankcionovat.

Stojí za povšimnutí, že počet pokut uložených za porušení těchto ustanovení je velice nízký, Rada často přistupuje pouze k vydání upozornění na

¹⁰¹ Viz blíže ZPRÁVA o stavu vysílání a činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (1.2.1996-30.9.1996) [online]. Praha, 1996. [cit.:2017-03-01]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t013000a.htm>

¹⁰² Viz ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 468/1991 Sb., které odpovídá znění dnešního ustanovení § 31 odst. 2, případně odst. 3 zákona o vysílání.

¹⁰³ Viz příloha č. 3 ZPRÁVA o stavu vysílání a činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (1.2.1996-30.9.1996) [online]. Praha, 1996. [cit.:2017-03-01]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t013000a.htm>. Není bez zajímavosti, že v příloze č. 4 se tato stanoviska nazývají pro změnu jako *Rozhodnutí podle § 20 odst. 1 – upozornění se lhůtou k nápravě*. Tedy dnešní tzv. upozornění na porušení zákona (která ovšem nejsou rozhodnutími, o tom podrobněji viz výše).

¹⁰⁴ Dle ustanovení § 31 odst. 2 zákona o vysílání provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů; názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru. Dle ustanovení § 31 odst. 3 je pak provozovatel povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti a zejména nebyla v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě. Rozdíl mezi oběma spočívá v tom, že odst. 2 se vztahuje na poskytování informací v rámci vysílání, tudíž na všechny typy programů, na které lze kritéria objektivit a vyváženosti vztáhnout, odst. 3 je pak speciální vůči odst. 2 a týká se výlučně pořadů zpravodajských a politicko-publicistických – viz například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. prosince 2007, č.j. 6Ca 252/2007. Judikatura přitom připouští, aby v politicko-publicistických pořadech nezaznívaly pouze ploché, opatrné či hyperkorektní názory, ale mohou být koncipovány jako angažované, kritické a názorově vyhraněné, samozřejmě při zachování objektivit a pravdivosti (viz blíže rozsudek NSS ze dne 5. května 2010, č.j. 7 As 23/2010).

porušení zákona a pokud již správní řízení s provozovatelem přece jen zahájí, pak jej zastaví z důvodu absence předchozího typově shodného porušení zákona dle ustanovení § 59 zákona o vysílání.¹⁰⁵ Tento jev je celkem pochopitelný, neboť každá zpravodajská či politicko-publicistická reportáž je vysoce individuální a není lehké najít (a obhájit) požadovanou míru shody mezi dvěma různými jednáními. Možná právě i z důvodu nízkého počtu následných žalob se v této oblasti nevyskytuje žádná „převratná“ judikatura; hmotně-právní argumentace Rady neprochází žádným významným vývojem jako je tomu třeba v oblasti obchodních sdělení.

Pojem „objektivní a vyvážené informace“, který figuruje jak v ustanovení § 31 odst. 2, tak v odst. 3 zákona o vysílání, je tzv. neurčitým právním pojmem. Neurčitý právní pojem „zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoli. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se pak uvážení správního orgánu, na rozdíl od realizace diskreční pravomoci, zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu.“¹⁰⁶

„Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, za určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem... Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu.“¹⁰⁷

¹⁰⁵ Viz tiskové zprávy ze zasedání Rady, dostupné na: <http://www.rrtv.cz/cz/static/orade/tiskove-zpravy.htm>.

¹⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 22. března 2007, č.j. 7 As 78/2005, rovněž rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, č.j. 4 As 81/2006.

¹⁰⁷ Rozsudek NSS ze dne 22. března 2007, č.j. 7 As 78/2005, rovněž rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, č.j. 4 As 81/2006.

Rada ve všech svých rozhodnutích, jimiž provozovatele sankcionuje za porušení ustanovení § 31 odst. 1 nebo 2 zákona o vysílání, uvádí, že si je vědoma toho, že pojmy objektivita a vyváženost jsou neurčité právní pojmy, ale že má za to, že se jedná o pomy běžně užívané a relativně snadno srozumitelné a jejich obsah lze považovat za obecně známý. Pro pořádek Rada uvádí, že pojem „objektivní“ interpretuje jako *věcný, nestranný, nepředpojatý, neutrální, správný, úplný, přesný, předmětný, držící se faktů*. Principy objektivit a vyváženosti tak zpravidla jsou *fakticita a nestrannost*, přičemž fakticity se dosahuje *věcnou správností a relevancí a nestrannosti vyvážeností a neutralitou*.¹⁰⁸ Je nutno dodat, že s tímto výkladem (pokud se dá vůbec výkladem nazvat), správní soudy nikdy nevyslovily nesouhlas¹⁰⁹ a vymezení pojmů je akceptováno i ze strany provozovatelů (soudě podle absence žalobních námitek, které by jej snad rozporovaly).

Další skutečností, se kterou se Rada musí vypořádat vedle definování shora zmíněných neurčitých právních pojmů, je vyhodnocení, o jaký typ pořadu se vlastně v té které věci jedná, respektive vyhodnocení, zda v daném případě šlo o pořad zpravodajský, pořad politicko-publicistický, či jiný. Je přitom logické, že na některé typy pořadů nelze kritéria daná ustanovením § 31 odst. 2 a 3 zákona o vysílání vůbec aplikovat, jedná se například o pořady zábavné, sportovní, dětské, reality show a podobně.¹¹⁰ Zdá se, že ani toto nečiní Radě problém; při hodnocení, o jaký typ pořadu se jedná, vychází Rada především z označení provedeného přímo samotným provozovatelem (*Zprávy FTV Prima, Naše zprávy, Televizní noviny* apod.), případně z informací uvedených na internetové stránce pořadu. Je třeba dodat, že ani toto není ze strany provozovatelů rozporováno.

Co však považuji z hlediska ukládání pokut za porušení zásad objektivit a vyváženosti za zcela zásadní, je nutnost velmi pečlivě zvažovat, zda zásahem Rady, jakožto správního orgánu, nedošlo k nepřipustnému zásahu do již zmíněné ústavně zaručené svobody projevu dle čl. 17 Listiny. NSS připomíná „*klíčovou úlohu, kterou plní média v demokratické společnosti. Přestože média nesmí*

¹⁰⁸ Viz například rozhodnutí Rady o uložení pokuty sp.zn. 2012/138/DRD/ČTV dostupné na: <http://www.rrtv.cz/files/Pokuty/201207126566.pdf>.

¹⁰⁹ NSS se ve svém rozsudku ze dne 26. května 2010, č.j. 3 As 6/2010, v podstatě ztotožnil s názorem Rady, když uvedl, že zásadou objektivit lze rozumět věcnost, nestrannost, správnost, transparentnost a nemanipulativnost, požadavek ověřování pravdivosti výpovědí, informování bez emocí a s použitím neutrálních výrazů.

¹¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, č.j. 4 As 81/2006.

*překračovat určité hranice, zejména s ohledem na pověst a práva jiných, přísluší jim sdělovat informace a myšlenky o všech otázkách veřejného zájmu, a to nejen informace kladně přijímané, ale i negativní, a to zejména v politicko-publicistických pořadech. Svoboda projevu bezpochyby zahrnuje i možnost použití určité míry přehánění či nadsázky. Velmi obezřetně je třeba postupovat při vymezování hranice mezi přímočarým a kritickým způsobem vedení reportáže na straně jedné, s přístupem zaujatým a předpojatým, s nevyvážeností reportáže, či nepřijatelným ovlivňováním a matením diváka na straně druhé.*¹¹¹ Každému provozovateli rozhlasového nebo televizního vysílání musí být zaručeno právo vyjadřovat se svobodně k jakýmkoli otázkám. „Jejich úlohou není poskytovat sterilní informace, nýbrž odrážet realitu včetně v ní obsažených kontroverzí, nejednoznačností, vrstevnatostí a emocionality...Pokud jde o hodnotící soudy, i přehánění a nadsázka, byť by byly i tvrdé, nečiní samy o sobě projev nedovoleným. Ani nepřijatelnost názoru kritika z hlediska logiky a jeho podjatost nedovolují samy o sobě učinit závěr, že vybočil z projevu, který lze označit za fair. Pouze v případě, že jde o kritiku věcí či jednání osob vystupujících ve věcech veřejných, která zcela postrádá věcný základ a pro kterou nelze nalézt žádné zdůvodnění (paušální kritika), je třeba ji považovat za vybočující z fair projevu...Právní úprava omezující svobodu projevu vyžaduje, aby v každém konkrétním případě bylo zkoumáno splnění podmínky nezbytnosti omezení tohoto základního práva.“¹¹² Na druhé straně, „svoboda projevu nemůže být chápána jako blanketní zmocnění provozovatelů vysílání předkládat veřejnosti jakékoli informace, bez ohledu na podústavní veřejnoprávní regulaci rozhlasového a televizního vysílání.“¹¹³

Jak jsem již uvedla výše, judikatura v oblasti objektivy a vyváženosti je v porovnání s jinými oblastmi v této práci popsanými poněkud atypická, neboť neprošla tím „klasickým“ vývojem překonávání starších právních názorů těmi novými, ani sjednocováním judikatury rozšířeným senátem NSS, ani (významnějším) zásahem Ústavního soudu. S ohledem na tento fakt se tedy nyní omezím na rekapitulaci základních povinností souvisejících se zachováním

¹¹¹ Rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, č.j. 4 As 81/2006.

¹¹² Rozsudek NSS ze dne 5. května 2010, č.j. 7 As 23/2010.

¹¹³ Rozsudek NSS ze dne 3. dubna 2012, č.j. 7 As 36/2012.

principů objektivitu a vyváženosti ve vysílání, jak je v průběhu času definoval Nejvyšší správní soud:

- povinnost verifikace informací uvedených ve zpravodajských či politicko-publicistických pořadech – *„Vnímá-li stěžovatelka svou povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace tak, že v případě protichůdných tvrzení pocházejících ze dvou zdrojů postačí obě tato tvrzení odvysílat, aniž by byla jedna ze stran konfrontována se zásadním zjištěním zpochybňujícím informace podané stranou druhou, jedná se o značně zjednodušený, povrchní a formální způsob vnímání této zákonné povinnosti....verifikace patří k elementárním principům práce s informacemi, a to nejen ve sdělovacích prostředcích, a stěžovatelka by měla, v zájmu zachování objektivitu vysílání, ale i v zájmu udržení určité profesionální úrovně své práce, ověřit každou informaci, kterou hodlá zveřejnit.“*¹¹⁴ Existuje jakýsi nepsaný úzus, že každá informace by měla být ověřena nejméně ze dvou různých, nezávislých zdrojů. Přitom *„provozovatel vysílání neporuší svou povinnost vyplývající z § 31 odst. 3 zákona o vysílání tehdy, pokud poskytne ne zcela pravdivé informace, ale při jejich zjišťování a zejména při sdělování adresátu informací dostojí všem svým povinnostem“.*¹¹⁵
- ustanovení § 31 odst. 2 a 3 je prostředkem realizace ochrany veřejného zájmu na objektivitě a vyváženosti vysílaných informací, nikoli zájmu soukromého na ochraně soukromí osob dotčených vysíláním –

¹¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 30. května 2008, č.j. 7 As 19/2007.

¹¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 27. ledna 2010, č.j. 8 As 61/2009.

„...objektivita a vyváženost sdělovaných a rozšiřovaných informací není totožná s ochranou subjektů před zásahem do jejich osobnostní sféry, která je chráněna prostředky práva soukromého, které jsou provedením ústavně garantovaného práva na důstojnost a ochranu soukromí (čl. 10 odst. 1,2 Listiny základních práva a svobod). Posuzováno v rovině sankcionovatelnosti takového jednání provozovatele televizního vysílání může být v konkrétním případě zásah do osobnostních práv subjektu dotčeného odvysílanou informací pouze deliktem civilním, nikoli správním.“¹¹⁶

- povinnost posuzování každé reportáže individuálně a nezávisle na ostatních – *„Předmětná reportáž tvořila v rámci pořadu Události uzavřený celek týkající se konkrétního problému ve zdravotnictví, oddělitelný od ostatních příspěvků tohoto pořadu, a proto je nutno ji posuzovat z hlediska objektivity a vyváženosti poskytnutých informací samostatně. Jakékoli informace, byť by se týkaly stejného tématu, odvysílané stěžovatelkou v jiném pořadu, nemohly mít vliv na posouzení objektivity a vyváženosti předmětné reportáže. Má-li provozovatel televizního vysílání naplnit zákonný požadavek objektivity a vyváženosti poskytovaných informací, musí zaznít relevantní informace v nezkrácené podobě v rámci té části vysílání, která tvoří samostatný, a od ostatních částí vysílání oddělitelný, celek zabývající se určitým tématem.“¹¹⁷*
- určitá míra zkratkovitosti zpravodajských pořadů, resp. reportáží je přípustná – *„...předmětná reportáž byla odvysílána v rámci hlavního zpravodajského pořadu stěžovatelky, ve kterém je dán každému tématu poměrně malý časový prostor a kde cílem jednotlivých příspěvků je poskytnout základní informace k danému tématu a nikoli jeho podrobný a důkladný rozbor. Určitá míra zjednodušení (zkratkovitosti) je tedy v pořadu tohoto typu nutná a tolerovatelná.“¹¹⁸* Na druhé straně však *„...nelze mírou zjednodušení při zpracování reportáže ustoupit od požadavku, aby reportáž obsahovala informace objektivní, způsobilé*

¹¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 22. května 2008, č.j. 4 As 69/2007.

¹¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 30. května 2008, č.j. 7 As 38/2007.

¹¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 19. června 2008, č.j. 7 As 20/2007.

vytvořit u diváka alespoň základní představu o projednávaném problému a o stanoviscích zastávaných jednotlivými subjekty.“¹¹⁹

- povinnost poskytnout prostor pro vyjádření dotčené straně – „... je však obecným principem, vyplývajícím z judikatury Nejvyššího správního soudu, požadavek poskytnout prostor k vyjádření subjektu, který je podstatným způsobem dotčen, tj. zejména vztahuje-li se obsah reportáže přímo k němu. Je vždy věcí individuálního posouzení, zde neposkytnutí možnosti vyjádřit se (případně opomenutí informovat adresáty sdělovaných informací, že dotčený subjekt využil možnosti nevyjádřit se) vede k nevyváženosti reportáže.“¹²⁰ Tento požadavek však na druhé straně dle mého názoru není možné chápat natolik široce, že by každé tvrzení v reportáži muselo být konfrontováno s názorem druhé strany či dotčeného subjektu, tím by došlo k takřka nekonečnému řetězení vyjádření jednotlivých respondentů, které by naprosto přesahovalo stopáž i účel zpravodajského pořadu. Takováto forma je přijatelná například pouze v rámci diskusních pořadů, kdy obě dotčené strany mohou ihned reagovat na sdělení oponenta.
- povinnost rozlišovat mezi zpravodajským a politicko-publicistickým pořadem – „Zatímco úkolem zpravodajství je „pohotově přinášet věcnou informaci o aktuální události“, přičemž by tato neměla obsahovat jakékoli emotivní výrazy, vulgarismy, slangová či argotická vyjádření,¹²¹ účelem publicistických sdělení je informace komentovat a hodnotit, své adresáty pak „získávat, přesvědčovat a vybízet“, k čemuž jsou oprávněna využívat obrazných a expresivních vyjádření tak říkajíc dle libosti...Smyslem zpravodajství je tedy výlučně veřejnost nezaujatě informovat, teprve cílem publicistiky veřejné mínění ovlivňovat (nikoli však manipulovat). Zájem na

¹¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 13. dubna 2010, č.j. 8 As 72/2009.

¹²⁰ Rozsudek NSS ze dne 27. ledna 2010, č.j. 8 As 61/2009.

¹²¹ V tomto ohledu lze zcela souhlasit s Lukášem Urbanem (URBAN, Lukáš. *Společnost, média a masová komunikace*, s. 50. In URBAN, Lukáš, Josef DUBSKÝ, Karol MURDZA. *Masová komunikace a veřejné mínění*. Praha: Grada, 2011. *Žurnalistika a komunikace*. ISBN 978-80-247-3563-4.), že „ze své podstaty divácky atraktivní zpravodajství dnes v podání některých televizních stanic získává spíše podobu reality show v tom pravém slova smyslu (např. díky účelovému výběru reportáží, jazyku, prezentaci, orientaci na dojem, hře s emocemi diváků, rezignaci na kontextuální interpretaci, která poskytuje tématům smysl.“ Za takového stavu lze totiž dle mého názoru velmi obtížně na takové „inovativní“ zpravodajství aplikovat klasické zásady objektivitu a vyváženosti a účinným způsobem prosazovat jejich dodržování.

rozlišování obou žurnalistických odvětví je v pravém slova smyslu „veřejný“, neboť pouze kvalitním zpravodajstvím informovaná veřejnost je s to činit si na mediálně zprostředkované události názor, případně se k určitému publicistikou prezentovanému názoru „kvalifikovaně“ přiklonit. Nerozlišuje-li provozovatel vysílání mezi zpravodajstvím a publicistikou a předkládá-li divákovi (posluchači) pouze jakési hybridní „komentované zprávy“ na straně jedné a skutečné komentáře na straně druhé, výrazně tím posiluje manipulativní potenciál svého vysílání a naopak omezuje prostor pro žádoucí kvalifikované utváření názorů, na jejichž konstruktivním střetávání je demokratická společnost vybudována....Ona „komentovaná zpráva“ je o to nebezpečnější, o co nepozorovaněji, subtilněji působí, neboť divák (posluchač) s názorem obsaženým v takovém sdělení vědomě nepočítá a často jej přijímá automaticky za svůj spolu s informací (je-li ve sdělení jaká).“¹²² Jiný senát NSS pak dodal, že „důraz na důsledné dodržování zásad objektivitu a vyváženosti bude u zpravodajství o poznání větší, než jak tomu bude v případě pořadů publicistických. Minimálně aspekt věcnosti se pak v publicistice z povahy věci neuplatní vůbec.“ Soud dodal, že „míra tolerance vůči případným prohřeškům proti zákonem postulovaným zásadám objektivitu a vyváženosti bude různá v závislosti na tom, půjde-li o pořad publicistický či o zpravodajskou relaci.“¹²³ Rada názor soudu zjevně akceptovala, neboť od roku 2010 uložila provozovatelům pokuty výhradně za odvysílání pořadů ryze zpravodajských¹²⁴, nikoli publicistických.

- a konečně, snad jen „perličkou“ na závěr této kapitoly, budiž rozsudek NSS ze dne 3. dubna 2012, č.j. 7 As 36/2012, kde se soud zabýval legalitou, potažmo legitimitou použití výrazů „šedá eminence“ a „kmoť ODS“ ve zpravodajském pořadu. Podle názoru soudu nejsou tato označení hodnotovými soudy (případně hodnotícími výroky), nýbrž označeními mající popisný charakter, tedy nesoucí určitou faktickou informaci. Pojem

¹²² Rozsudek NSS ze dne 3. dubna 2012, č.j. 7 As 36/2012.

¹²³ Rozsudek NSS ze dne 26. května 2010, č.j. 3 As 6/2010.

¹²⁴ Jmenovitě za pořad Událostí provozovatele Česká televize a pořad Televizní noviny provozovatele CET 21 spol. s r.o., viz přehled rozhodnutí o uložení pokuty dostupný na: <http://www.rrtv.cz/cz/static/prehledy/rozhodnuti-o-ulozeni-pokuty.htm>.

„šedá eminence“ není označením hanlivým a samo o sobě nenarušuje věcnost sdělení. Jeho užitím v reportáži „nemůže být narušena její objektivita, ledaže by bylo prokázáno, že osoba takto označená ve skutečnosti šedou eminencí není.“¹²⁵ Obdobně je tomu v případě pojmu „kmoť“, respektive „kmoť ODS“¹²⁶, jež soud shledává nikoli hanlivým, ale má jej za „významovou zkratku, umožňující rychle, stručně a výstižně popsat roli osoby v mocenském systému“.

4.2 Ochrana dětí a mladistvých

Ochrana dětí a mladistvých před škodlivými vlivy mediálních obsahů patří rovněž mezi oblasti, jejichž regulaci se Rada rozhodla věnovat od počátku své činnosti. Již ve své výroční zprávě za rok 1996 Rada reflektovala, že „masivní nástup tzv. akčních (a stylově podobných) filmů byl v období těsně po příchodu komerční televize vnímán spíše jako příjemná změna; nyní se, ve spojení s varováním dětských pedagogů a psychologů tento přístup mění na kritický. Sílí volání části laické i odborné veřejnosti po zpřísnění právních norem ohledně pořadů zobrazujících násilí...Je však otázkou, nakolik lze znormovat ještě přípustnou mez násilí zákonem. Nejde přitom jen o fiktivní násilí ve filmech, ale o reálné děje, zachycované ve zpravodajství mnohdy s přemírou krve, brutality a přílišným naturalismem. Zastánci opačného názoru taková tvrzení často odmítají s poukazem na právo veřejnosti na informace a potřebu vidět svět takový, jaký skutečně je, bez růžových brýlí někdejšího socialismu.“¹²⁷

V zákoně o vysílání je ochrana mladistvých soustředěna v zásadě do ustanovení § 32 odst. 1 písm. g), dle kterého jsou provozovatelé vysílání povinni nezařazovat v době od 6 do 22 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, a do ustanovení § 32 odst. 1 písm. e), dle kterého jsou provozovatelé povinni nezařazovat do vysílání pořady, které mohou vážně narušit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, a to zejména tím, že obsahují pornografii a samoučelné násilí. Jedná

¹²⁵ Pro úplnost lze uvést, že pojem „šedá eminence“ byl v předmětné reportáži použit ve spojení s osobou politika Patrika Oulického.

¹²⁶ Za „kmoť ODS“ byli označeni Patrik Oulický a Alexandr Novák.

¹²⁷ ZPRÁVA o stavu vysílání a činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (1.2.1996-30.9.1996) [online]. Praha, 1996. [cit.:2017-03-01]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t013000a.htm>.

se o správní delikty tzv. ohrožující, které jsou spáchány již odvysíláním pořadu určitého zakázaného obsahu, přičemž ohrožení chráněného zájmu nemusí hrozit konkrétně a bezprostředně, postačí pouhá reálná možnost ohrožení.

Co se týče skutkových okolností, pak lze konstatovat, že aplikace daných ustanovení byla v průběhu let ovlivněna několika významnými, takřka až celospolečenskými fenomény. Tím zdaleka nejzásadnějším byl dle mého názoru zrod tzv. reality show v roce 2005 (Big Brother na programu NOVA provozovatele CET 21 spol. s r.o. a VyVolení na programu Prima provozovatele FTV Prima, spol. s r.o.). V reakci na odvysílání jednotlivých epizod těchto pořadů uložila Rada v průběhu jediného roku naprosto rekordní počet pokut v celkové výši 49 810 000 Kč.¹²⁸ Oba provozovatelé podali v zásadě proti všem rozhodnutím o uložení pokuty žaloby, poté kasační stížnosti. Provozovatelé se přezkumu rozhodnutí domáhali nejen u Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, ale taktéž u Ústavního soudu.¹²⁹ Soudní řízení trvala mnoho let, některá rozhodnutí byla městským soudem přezkoumávána až třikrát a jelikož rozsudků bylo skutečně mnoho a velice různorodých, nelze jejich závěry příliš dobře paušalizovat. Lze však alespoň shrnout, že soudy byly mnohdy nuceny omezit se pouze na přezkum vad pouze procesních, neboť mnohokrát zrušily rozhodnutí například pro uplynutí prekluzivní lhůty, pro vady výroku, pro nesrozumitelnost či nepřezkoumatelnost odůvodnění, pro nedostatečné vypořádání se s kritérii rozhodnými pro výši uložené pokuty apod.

¹²⁸ Rada shledala společenskou škodlivost reality show především v těchto aspektech:

- závadné formy komunikace – agresivita, vulgarita, destruktivní komunikace, pomluvy, deptání – prezentované bez jakékoli korektivní informace pro dětské diváky
- pro děti nevhodná prezentace sexuální tematiky – konzumní či komerčně zaměřená sexualita, promiskuita, manipulativní zneužívání sexuality, nerespektování intimity druhého
- permanentní prezentace kouření jako běžné formy jednání mladých lidí, která k nim samozřejmě patří
- prezentace konzumace alkoholu jako stále součásti života mladých lidí – včetně opileckého jednání, při němž aktéři zcela ztrácejí důstojnost
- prezentace různých druhů nemorálního jednání jako možné (či dokonce vhodné) formy řešení vlastních problémů, často i s výraznou podporou (nebo dokonce iniciací) organizátorů soutěže, svádění ke „šmírování“ bez morální distance- viz blíže ZPRÁVA o stavu vysílání a činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání 2005 [online]. Praha, 2006, s. 35.[cit.:2017-03-01]. Dostupné na: <http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/vz05RRTVweb.pdf>.

¹²⁹ Ústavní stížnosti však byly odmítnuty.

V souvislosti s regulací dle ustanovení § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání provozovatelé také velice často a pravidelně v rámci soudního přezkumu namítali (a ojedinele i dodnes namítají), že pokud Rada posuzuje možné ohrožení či narušení mravního, psychického nebo fyzického vývoje mladistvých, musí tak činit pouze na základě odborného znaleckého posudku, který musí být proveden jako důkaz.

Městský soud v Praze zcela ve shodě s Nejvyšším správním soudem však vždy uzavřel, že Rada je specializovaným regulačním orgánem, který sám je oprávněn nastavovat standardy týkající se obsahu vysílání a sám je oprávněn utvořit si vlastní úsudek o možném negativním vlivu určitého pořadu na vývoj dětí a mladistvých.

„Zákonitosti fyzického, psychického a mravního vývoje dětí a mladistvých jsou na jedné straně předmětem zkoumání několika oborů (medicíny, psychologie, pedagogiky), na druhé straně jde o zákonnosti, s nimiž je konfrontován každý, kdo se kdy jakkoli podílel na výchově dítěte, ale též jakékoli průměrná normálně smýšlející osoba aplikující standardy současné společnosti v této oblasti. Posoudit možný vliv na fyzický, psychický či morální vývoj dítěte vyvolaný zcela určitým obsahem vysílaného pořadu bude moci každý s běžnými znalostmi a praktickými zkušenostmi získanými školním vzděláním, výchovou a životními prožitky, nepůjde-li o hraniční případ úsudku ke konkrétnímu obsahu pořadu.“¹³⁰

NSS dále připomíná¹³¹, že je zcela vyloučeno, aby se znalec vyjadřoval k otázkám právním – hodnocení, zda byla naplněna skutková podstata deliktu, je otázkou právní. Znalec tedy nemůže vyvracet právní závěry správního orgánu.

Lze dodat, že pokuty, které Rada ukládá provozovatelům za porušení ustanovení § 32 odst. 1 písm. g), případně písm. f) zákona o vysílání, také ve většině případů úspěšně obhájí v rámci následného soudního přezkumu; soudy takřka vždy respektují hodnocení Rady o možném ohrožení či narušení vývoje dětí a mladistvých a do žádného vlastního hodnocení, respektive přehodnocení se nepouštějí.

¹³⁰ Rozsudek NSS ze dne 14. května 2008, č.j. 6 As 21/2007.

¹³¹ Tamtéž.

4.3 Obchodní sdělení

Obchodním sdělením se dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) zákona o vysílání rozumí reklama, teleshopping, sponzorování a v případě televizního vysílání taktéž umístění produktu nebo jiná obrazová sekvence se zvukem nebo bez zvuku, která je určena k přímé nebo nepřímé propagaci zboží nebo služeb osoby vykonávající hospodářskou činnost, popřípadě jejího obrazu na veřejnosti, a která doprovází pořad nebo je do pořadu zahrnuta za úplatu nebo obdobnou protihodnotu nebo za účelem vlastní propagace.

Reklamou se dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání rozumí jakékoli 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. Sponzorováním pak dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. s) jakýkoli příspěvek od osoby, která neprovozuje vysílání, neposkytuje audiovizuální mediální služby na vyžádání, ani nevyrábí audiovizuální díla, poskytnutý k přímému nebo nepřímému financování rozhlasového nebo televizního programu nebo pořadu s cílem propagovat své jméno nebo název, ochrannou známku, výrobky, služby, činnosti nebo obraz veřejnosti. Teleshopping je v ustanovení § 2 odst. 1 písm. r) charakterizován jako přímá nabídka zboží, a to včetně nemovitého majetku, práv a závazků, nebo služeb, určená veřejnosti a zařazená do rozhlasového či televizního vysílání za úplatu nebo obdobnou protihodnotu. A konečně ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) zákona o vysílání přináší definici umístění produktu, kterým je jakákoli podoba začlenění výrobku, služby, ochranné známky, která se k výrobku nebo službě váže, nebo zmínky o výrobku a službě do pořadu za úplatu nebo obdobnou protihodnotu.

Rada se, stejně jako v jiných oblastech své činnosti, vždy v průběhu let zaměřila na určitý jev, který se rozhodla sankcionovat a který byl následně podroben soudnímu přezkumu. Zatímco některé správní delikty týkající se obchodních sdělení nebyly snad nikdy ze strany Rady zaznamenány, případně jen marginálně, pak jiné byly po dlouhou dobu ve středu jejího zájmu a o těchto bude pojednáno.

4.3.1 Reklamní limity

Zcela konstantě Rada ukládá pokuty za nedodržení povolených hodinových, respektive denních limitů pro vysílání reklamy a teleshoppingu. Tato rozhodnutí však nejsou prakticky nikdy napadána žalobou. Je tomu tak proto, že měření reklamního času vychází ze zcela objektivních hledisek; do tohoto času je započítáno vše, co provozovatel sám označí a od ostatních částí vysílání oddělí jako reklamu. Lze tedy velice snadno určit a ověřit každé Radou provedené měření. Provozovatelé vysílání jej ve většině případů uznají a pokutu uhradí bez podání žaloby.¹³²

Z malého počtu těch případů, které byly soudně přece jen přezkoumány, lze zmínit rozhodnutí, kterým Rada uložila provozovateli pokutu ve výši 25 000 Kč za překročení přípustného hodinového reklamního limitu (který dle ustanovení § 50 odst. 2 zákona o vysílání činí 12 minut), a to o 2 sekundy. Městský soud v Praze rozhodnutí Rady zrušil a NSS se při rozhodování o následně podané kasační stížnosti v rozsudku ze dne 31. května 2011, č.j. 8 As 44/2010, s hodnocením krajského soudu ztotožnil. NSS uvedl: *„Zákonodárce definoval maximální přípustnou hranici exaktně, aby bylo ve všech případech zřejmé, zda byla tato hranice překročena či nikoli. To však samo o sobě neznamena, že by byl i sebekratší překročení této hranice muselo být vždy společensky nebezpečné pouze a jen proto, že byl hodinový limit překročen...Konkrétní okolnosti, za kterých k překročení hodinového limitu došlo, i se zřetelem k délce tohoto překročení, musí ústít v přesvědčivý závěr, zda bylo nebo nebylo jednání žalobce společensky nebezpečné. Tím spíše, pokud došlo k překročení časového limitu v téměř nejkratším možném rozsahu a divák jej nepochybně při sledování vysílání nemohl rozpoznat.“* Soud tak, aniž by zamýšlel jakkoli předjímat rozhodování Rady v konkrétních věcech, vyslovil názor, že Rada by vždy měla velice pečlivě zvažovat, zda postihovat i takto bagatelní porušení zákona, a pokud se k tomuto rozhodne, pak musí naprosto přesvědčivě odůvodnit, zda i překročení limitu o dvě sekundy naplnilo potřebnou míru společenské škodlivosti.

¹³² Viz ZPRÁVA o činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a o stavu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a v oblasti poskytování audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání za rok 2013 [online]. Praha, 2014, s.70 [cit.:2017-03-01]. Dostupné na: <http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/VZ2013.pdf>.

4.3.2 Neoddělená reklama

O absenci relevantní judikatury naproti tomu nelze hovořit v případě správního deliktu tzv. neoddělené reklamy. Tomuto fenoménu se Rada v minulosti velice intenzivně věnovala, udělila množství pokut, nicméně již na tomto místě lze zmínit, že soudy ne vždy souhlasily s jejím právním posouzením.

Dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) (dříve § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání je provozovatel 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.

Správní delikt spočívající v neoddělené reklamě mohl být dle Rady naplněn v zásadě dvojnásobem – za prvé provozovatel odvysílal sponzorský vzkaz, který však obsahově naplnil definiční znaky reklamy a z toho důvodu došlo k odvysílání neoddělené reklamy, za druhé pak provozovatel odvysílal v rámci reklamního bloku teleshopping a neoddělil tak reklamu od teleshoppingu.

K prvně zmíněnému lze uvést toliko:

Rada definovala na první pohled poněkud složitou konstrukci, že pokud sponzorský vzkaz – soudě formálně podle jeho označení ve vysílání provozovatelem – naplní definiční znaky reklamy, pak se provozovatel dopustí porušení ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání. Zásadní otázkou v tomto směru bylo tedy určit, jakým konkrétně způsobem může sponzorský vzkaz vypadat, respektive jaké jsou „mantinely“ odlišující jej od reklamy. Je třeba si uvědomit, že hranice mezi oběma obchodními sděleními je mnohdy velice nezřetelná a v obecné rovině ji lze těžko striktně vymezit. Soudy však byly nuceny při přezkumu předmětných rozhodnutí Rady tuto hranici definovat, a už od počátku prosazovaly spíše extenzivnější výklad. Dle rozsudku NSS ze dne 9. listopadu 2006, č.j. 7 As 76/2005, může sponzorský vzkaz obsahovat *„reklamní sdělení v širším slova smyslu, tj. sdělení veřejně propagující obchodní firmu, výrobek, zboží či službu, a dále i slogan, tj. určité slovní spojení charakterizující podnikatele či jeho výrobek, zboží nebo službu...základním účelem sponzorování je vytvoření dobrého jména, pověsti právnické či fyzické osoby či jeho výrobků (tzv. goodwill). Tento účel proto musí sloužit jako odlišující kritérium pro reklamu a sponzorování, protože pokud by sponzorský vzkaz vybízel ke koupi určitého výrobku podnikatele, nejednalo by se již o sponzorský vzkaz, nýbrž reklamu...*

*V žádném případě však nemůže jít o takové ztvárnění, kde by ústředním motivem bylo přesvědčit diváka ke koupi určitého výrobku zdůrazňováním jeho kvalit, srovnáváním s podobnými výrobky či nějaký reklamní příběh, tj. dynamický charakter vysílaného sdělení.*¹³³ Sponzorský vzkaz může upozorňovat i na nový výrobek sponzora, nikoli jen propagovat výrobek obecně známý, typický či charakteristický, ovšem nesmí být konkrétně upozorňováno na kvality tohoto výrobku.¹³⁴ Při posuzování charakteru obchodního sdělení je dále klíčové, zda jsou údaje v něm primárně pouze informativního charakteru či zda již jde o údaje určené k podpoře prodeje, tedy zejména pokud spot poukazuje na určitou vlastnost výrobku, na to, kde lze výrobek zakoupit, jaká je jeho cena nebo jeho srovnání s konkurenčními výrobky, dále pokud je spot dynamický, nikoli statický apod.¹³⁵ Reklama ve srovnání se sponzorským vzkazem působí na diváka agresivnějšími výrazovými prostředky, a proto intenzivněji, a snaží se jej přímo přesvědčit ke koupi produktu tím, že vychvaluje jeho konkrétní vlastnosti, může použít nadsázku, dynamický příběh.¹³⁶ Agresivita a intenzita použitých výrazových prostředků přitom musí růst s klesající délkou spotu, aby mohl být učiněn závěr o tom, že spot je reklamou.¹³⁷ Ani odkaz na webové stránky sponzora nemůže být důvodem pro závěr, že spot je reklamou.¹³⁸

S ohledem na poměrně dosti liberální přístup soudů, lze konstatovat, že ve sledovaném období od roku 2008 do současnosti dal soud Radě za pravdu, že odvysílaný sponzorský vzkaz je skutečně reklamou a tedy že se jedná o neoddělenou reklamu, pouze v mizivém procentu případů. V současné době proto zahajuje Rada správní řízení za tento správní delikt skutečně jen ojediněle.

Druhý typ jednání, v němž Rada taktéž shledala naplnění znaků skutkové podstaty neoddělené reklamy, bylo (domněle) protizákonné neoddělení reklamy a teleshoppingu od sebe samých. V této otázce však byly oba správní soudy zcela zajedno a právní názor Rady shledaly jako nesprávný a nezákonný.

¹³³ Obdobně také rozsudky NSS ze dne 9. listopadu 2006, č.j. 7 As 81/2005 nebo č.j. 7 As 63/2005, č.j. 7 As 66/2005.

¹³⁴ Rozsudek NSS ze dne 29. prosince 2009, č.j. 8 As 62/2009.

¹³⁵ Rozsudek NSS ze dne 14. dubna 2010, č.j. 7 As 80/2009, rovněž rozsudek NSS ze dne 22. dubna 2010, č.j. 7 As 83/2009, ze dne 26. května 2010, č.j. 7 As 30/2010.

¹³⁶ Rozsudek NSS ze dne 6. října 2010, č.j. 7 As 53/2010.

¹³⁷ Rozsudek NSS ze dne 2. června 2011, č.j. 7 As 59/2011.

¹³⁸ Tamtéž.

V daném případě šlo o to, že v rámci teleshoppingového bloku byl odvysílán spot, který nebyl teleshoppingem, ale byl reklamou, a z toho důvodu došlo dle Rady k neoddělení této reklamy od ostatních částí vysílání, tj. od teleshoppingového bloku. Za toto jednání uložila Rada v průběhu roku 2011 provozovatelům vysílání značné množství pokut. NSS byl však v této věci nucen opakovaně judikovat, že se smyslem požadavku na oddělení a rozlišení reklamy i teleshoppingu od ostatních částí vysílání vůbec nekoresponduje povinnost oddělit a rozlišit také reklamu a teleshopping od sebe navzájem. K naplnění ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání tak postačí, pokud je divák informován o tom, že předmětná část vysílání je komerčním sdělením, a není pro něj důležité, zda je tato část vysílání reklamou nebo teleshoppingem. Povinnost oddělit a rozlišit reklamu a teleshopping od sebe navzájem tak postrádá jakékoli objektivní zdůvodnění.¹³⁹

Zatímco tedy v prvním popsaném případě neoddělené reklamy (kdy sponzorský vzkaz naplní definiční znaky reklamy) dostala Rada alespoň částečně svým právním názorům, v případě reklamy neoddělené od teleshoppingu se jednalo doslova o debakl.

4.3.3 Skrytá reklama

Judikatura v oblasti skryté reklamy ve vysílání není nikterak bohatá, nicméně její závěry jsou zajímavé především s ohledem na dále popisovaný institut umístění produktu.

Ačkoli by se mohlo zdát, že skrytá reklama se může objevit pouze v televizním vysílání, Rada sankcionovala i provozovatele vysílání rozhlasového (toto rozhodnutí však bylo nakonec Městským soudem v Praze ve druhém „kole“ projednávání zrušeno, neboť dle soudu nebyly naplněny definiční znaky skryté reklamy, respektive reklamy¹⁴⁰).

Právní úprava skryté reklamy je obsažena v ustanovení § 48 odst. 1 písm. h) zákona o vysílání (dříve v ustanovení § 48 odst. 1 písm. g), nicméně skutková podstata byla shodná). Znění tohoto ustanovení poměrně stroze zakazuje

¹³⁹ Srovnej rozsudek NSS ze dne 31. května 2012, č.j. 7 As 104/2011, č.j. 7 As 106/2011, ze dne 14. června 2012, č.j. 7 As 124/2011, ze dne 8. srpna 2012, č.j. 7 As 141/2011, ze dne 4. září 2012, č.j. 7 As 58/2012 a č.j. 7 As 59/2012.

¹⁴⁰ Blíže viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. prosince 2011, č.j. 9A 64/2010, dostupný na: <http://www.rrtv.cz/cz/files/judikaty/aa55dd95-efa7-42cf-8a77-fd3e403adfef.pdf>.

provozovatelům vysílání zařazovat do vysílání skrytá obchodní sdělení. Dle legální definice ustanovení § 2 odst. 1 písm. q) se skrytým obchodním sdělením v zásadě rozumí slovní nebo obrazová prezentace zboží, služeb, jména nebo názvu, ochranné známky nebo činnosti výrobce zboží nebo poskytovatele služeb, uvedená provozovatelem vysílání v pořadu, pokud tato prezentace záměrně sleduje reklamní cíl a může veřejnost uvést v omyl o povaze této prezentace; taková prezentace je považována za záměrnou zejména tehdy, dojde-li k ní za úplatu nebo obdobnou protihodnotu. NSS ve svém rozsudku ze dne 31. března 2010, č.j. 6 As 47/2009, dovedl, že postih za skrytou reklamu je možný pouze tehdy, pokud dojde ke kumulativnímu naplnění těchto tří znaků: prezentace v pořadu, který nemá charakter reklamy, musí sledovat reklamní cíl, prezentace tento reklamní cíl sleduje záměrně (je tedy třeba posuzovat záměrnost, úmysl) a konečně tato prezentace je způsobilá uvést veřejnost co do své povahy v omyl. Reklamní cíl prezentace lze dovést zejména z toho, zda prezentace obsahuje reklamní prvky, tedy například přímou propagaci zboží nebo služeb, vybízení ke koupi nebo k využití služby, uvádění podrobných informací typu kontaktu (sdělení webových stránek¹⁴¹, telefonního čísla apod.), či nápadné opakování některých informací s cílem propagace zboží nebo služeb. Co se týče druhého znaku skryté reklamy, tj. posouzení toho, zda reklamní cíl sdělení byl ze strany provozovatele záměrný, respektive úmyslný, uvedl soud, že si je sice vědom náročnosti prokazování tohoto subjektivního kritéria, nicméně i přesto je nutno úmysl provozovatele skutečně prokázat. K prokázání takového úmyslu však není třeba mít důkaz v podobě smlouvy či jiné dohody, ale lze jej prokázat i na základě způsobu, jakým k prezentaci zboží nebo služeb došlo. „*Je tedy třeba posuzovat, zda mezi jinými podobnými pořady tento svým „reklamním“ charakterem nepřiměřeně nevyčnívá.*“¹⁴²

¹⁴¹ Uvedení internetových stránek, jež by mělo být znakem reklamního cíle prezentace, NSS později poněkud relativizoval v rozsudku ze dne 31. srpna 2011, č.j. 6 As 23/2011. V této věci byla předmětem posouzení údajná skrytá reklama, která spočívala mimo jiné v tom, že v rozhlasovém pořadu zazněl odkaz na webové stránky konkrétní internetové lékárny. Soud uvedl, že sice sdělení webových stránek může ukazovat na reklamní cíl, nicméně Rada je nucena v odůvodnění správného rozhodnutí uvést, zda a proč zrovna tato zmínka o existenci internetové prodejny může naplnit reklamní cíl. Nestačí tak pouhé konstatování, že v pořadu byl uveden odkaz na internetové stránky, čímž pádem byl naplněn znak skryté reklamy. Nadto soud konstatoval, že dvojí zopakování internetové adresy osobou, která nemá žádný prokazatelný vztah s provozovatelem příslušného online prodeje, samo o sobě nenaplnuje znak skryté reklamy spočívající v tom, že by jakkoli nepřiměřeně vyčnívala z příslušného pořadu.

¹⁴² Rozsudek NSS ze dne 31. března 2010, č.j. 6 As 47/2009.

NSS také vyvrátil právní názor provozovatelů vysílání i Městského soudu v Praze¹⁴³, že skrytá reklama musí zároveň naplnit definiční znaky reklamy jako takové, vyjádřené v ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání, a to zejména úplatnost. V rozsudku ze dne 25. srpna 2011, č.j. 7 As 24/2011, NSS uvedl, že je sice nepochybné, že pokud prezentace odvysílaná v rámci pořadu, který nemá charakter reklamy, bude obsahově naplňovat definici reklamy ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. n), půjde o prezentaci sledující reklamní cíl, respektive o prezentaci naplňující jeden z pojmových znaků skryté reklamy, nicméně tím není obsah pojmu reklamní cíl vyčerpán. Tento pojem totiž nelze vykládat výlučně ve vazbě na zákonnou definici reklamy. Rada tedy v řízení, jehož předmětem je posouzení otázky, zda provozovatel odvysílal skrytou reklamu, má pouze možnost, nikoli však povinnost prokazovat naplnění definičních znaků „prosté“ reklamy, zejména tedy úplatu. Jinak je tomu ovšem v případě umístění produktu.

4.3.4 Umístění produktu

Dne 1. června 2010 nabyla účinnosti novela zákona o vysílání, provedená v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU, o audiovizuálních mediálních službách. Ta mimo jiné zavedla do českého právního řádu zcela nový institut, nový typ obchodního sdělení, tzv. umístění produktu neboli product placement. Nabízí se úvaha, že to, co bylo do účinnosti této novely Radou považováno za skrytou reklamu, je nyní možno považovat za neoznačený product placement. Nejnovější judikatura se však zřejmě začíná ubírat poněkud jiným směrem, jak bude ukázáno níže.

Smyslem této nové formy obchodního sdělení je, že v rámci „nereklamního“, tedy nekomerčního vysílání jsou prezentovány výrobky či služby. Reklamní účinek umístění produktu spočívá v tom, že tato prezentace dostává prostor v „běžných“ pořadech, mimo reklamní část vysílání. Ondřej Moravec má za to, že pokud je product placement využit v pořadu, který nastoluje trendy, může se jednat o účinnou propagační techniku a v této oblasti leží i hlavní důvody, pro které tento institut podléhá jisté regulaci.¹⁴⁴ Není příliš jasné, jakými

¹⁴³ Vyslovený například v rozsudku ze dne 1. dubna 2010, č.j. 8 Ca 235/2008, dostupný na: <http://www.rrtv.cz/cz/files/judikaty/8Ca235-2009.pdf>.

¹⁴⁴ Srovnej MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 239. ISBN 978-80-87576-56-6.

pořady má čtenář rozumět „*pořady, které nastolují trendy*“, nicméně dle mého názoru daná forma obchodního sdělení nejintenzivněji působí zejména v pořadu, který je vysílán v hlavním vysílacím čase, který dosahuje konstantně vysoké sledovanosti, kde se objevují hrdinové, se kterými se diváci ztotožňují, kteří se těší jejich oblíbenosti a kteří se takřka stávají „součástí“ jejich domovů. V takovém směru pak zcela jistě naplní umístění produktu svůj cíl, kdy divák zatouží vlastnit stejný produkt nebo využívat stejnou službu jako jeho oblíbená seriálová postava.

Skutkové podstaty správních deliktů souvisejících s umístěním produktu, mohou dle ustanovení § 53a zákona o vysílání spočívat v neoznačení pořadu obsahujícího umístění produktu jako pořadu obsahujícího umístění produktu (na začátku, na konci a po přerušení reklamou, a to zpravidla symbolem PP), v nepatřičném zdůrazňování umístění produktu a konečně v propagaci umístěného produktu.¹⁴⁵ Předmětem soudního přezkumu bylo prozatím pouze nepatřičné zdůrazňování umístění produktu.

Na tomto místě je třeba opět připomenout neblahé důsledky, které do správního trestání přináší institut upozornění na porušení zákona, kdy Rada musí – při zjištění porušení povinností souvisejících s vysíláním umístění produktu – nejprve každého provozovatele upozornit na porušení zákona, stanovit mu lhůtu k nápravě a teprve při dalším takovém porušení může přistoupit k uložení pokuty. Současně je potřeba dodržet onu náležitou typovou shodnost mezi předchozím upozorněním a novým protiprávním jednáním. Je tedy naprosto běžné, pokud Rada vydá provozovateli i několik různých upozornění, než se „odhodlá“ přistoupit k uložení pokuty. Ačkoli tedy novela zakotvující do právního řádu institut umístění produktu je účinná již takřka sedm let, předmětem soudního přezkumu byla do této chvíle pouze čtyři rozhodnutí Rady týkající se umístění

¹⁴⁵ Rada v souvislosti s novou úpravou umístění produktu vydala „Doporučení související s aplikací nové právní úpravy umístění produktu“, kde definovala, jaké jevy bude zpravidla posuzovat jako nepatřičné zdůraznění umístění produktu či přímo jeho propagaci, zejména tedy neopodstatněné zmiňování produktu nad rámec dějového kontextu s cílem na produkt upozornit a vzbudit divákův zájem o produkt, vyzdvihování a vychvalování kvalit výrobku, nepřírozenou kumulaci výskytu jediného produktu, uvedení kontaktu na prodejce produktu či poskytovatele služby či zdůrazňování produktu obrazovými prostředky bez zjevného dramaturgického opodstatnění (viz <http://www.rrtv.cz/cz/static/cim-se-ridime/metodiky-a-doporuceni/index.htm>). Lze pouze podotknout, že ačkoli toto výkladové stanovisko mělo přispět k jasnější aplikaci ustanovení § 53a zákona o vysílání, potažmo větší právní jistotě provozovatelů vysílání, obsahuje značné množství neurčitých, až vágních pojmů, které samy by zasloužily výklad – např. co lze považovat za „neopodstatněné zmiňování“ či co už lze považovat „nad rámec děje“?

produktu. Ve třech případech se oba soudy ve shodě zcela ztotožnily s hodnocením Rady¹⁴⁶, v zatím posledním projednávaném případě Městský soud v Praze rozhodnutí Rady sice zrušil, nicméně v současné chvíli jej přezkoumává Nejvyšší správní soud a nelze tak učinit definitivní závěry.

4.4 Rozhodnutí dle zákona o regulaci reklamy

Vedle zákona o vysílání rozhoduje Rada také podle zákona o regulaci reklamy. Ačkoli by se na první pohled mohlo zdát, že regulace reklamy, resp. obecně obchodních sdělení se tím pádem překrývá se zákonem o vysílání, není tomu tak. Zatímco podle zákona o vysílání Rada postihuje provozovatele vysílání za správní delikty spočívající v neoddělené reklamě, porušování reklamních limitů, nepatřičném zdůrazňování umístění produktu apod., pak podle zákona ukládá pokuty šiřitelům, zadavatelům a zpracovatelům reklamy klamavé, reklamy nepřipustně přisuzující potravině léčebné účinky, reklamy v rozporu s dobrými mravy, reklamy na tabákové výrobky apod. Je třeba zdůraznit, že pravomoc Rady se podle tohoto zákona dotýká výhradně reklamy šířené v rozhlasovém a televizním vysílání a v audiovizuálních mediálních službách na vyžádání. V ostatních případech, tj. například v případě reklamy tištěné, zákon svěřuje pravomoc jiným orgánům státní správy.¹⁴⁷

Na rozdíl od odpovědnosti provozovatelů vysílání definované zákonem o vysílání je dle zákona o regulaci reklamy za protiprávní jednání odpovědný jednak šiřitel reklamy (který fakticky znamená totéž co provozovatel), ale především pak objednatel, respektive zadavatel a zpracovatel reklamy.

S ohledem na skutečnost, že zákon o regulaci reklamy obsahuje mnoho skutkových podstat správních deliktů, zvolila jsem výběr těch Radou nejčastěji postihovaných.

¹⁴⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. února 2015, č.j. 5A 194/2014, rozsudek NSS ze dne 20. října 2014, č.j. 8 As 28/2013 a rozsudek NSS ze dne 24. února 2016, č.j. 3 As 176/2015.

¹⁴⁷ Zákon o regulaci reklamy ve svém ustanovení § 7 definuje, jaké orgány jsou příslušné k výkonu dozoru nad dodržováním tohoto zákona. Jsou jimi Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Státní ústav pro kontrolu léčiv pro reklamu na léčivé přípravky, Ministerstvo zdravotnictví pro reklamu na zdravotní služby, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský pro reklamu na přípravky na ochranu rostlin, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv pro reklamu na veterinární léčivé přípravky, Úřad pro ochranu osobních údajů pro nevyžádanou reklamu šířenou elektronickými prostředky, Státní zemědělská a potravinářská inspekce pro výživové nebo zdravotní tvrzení podle nařízení EU o výživových a zdravotních tvrzení, celní úřady pro reklamu týkající se hazardních her a v neposlední řadě krajské živnostenské úřady ve všech ostatních případech.

4.4.1 Reklama přisuzující potravině léčebné účinky

Značná část rozhodnutí vydaných ve sledovaném období podle zákona o regulaci reklamy se týkala porušení ustanovení § 5d písm. d), později ustanovení § 5d odst. 2 písm. d), respektive § 5d odst. 2. Dle původního znění tohoto ustanovení nesměla reklama na potraviny uvádět v omyl zejména přisuzováním potravině vlastností prevence, ošetřování, léčby nebo vyléčení lidských onemocnění nebo takové vlastnosti naznačovat. Již v době činnosti tohoto znění soudy často odkazovaly na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1924/2006 ze dne 20. prosince 2006, o výživových a zdravotních tvrzení při označování potravin, později pak nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebiteli. V důsledku přímé použitelnosti nařízení EU byla provedena novelizace ustanovení § 5d odst. 2 zákona o regulaci reklamy, které nyní stanovuje požadavek, aby reklama na potraviny byla v souladu s přímo použitelnými předpisy EU týkající se poskytování informací o potravinách spotřebitelům (tj. zmíněné nařízení č. 1169/2011).

Skutková podstata tohoto správního deliktu spočívá obecně v takovém jednání, kdy reklamní sdělení vzbuzuje v adresátech reklamy, tj. divácích a spotřebitelích dojem, že prezentovaná potravina, za kterou je mimo jiné považován tzv. doplněk stravy, je lékem nebo přípravkem schopným lidské nemoci léčit nebo jim předcházet.

Pro ilustraci lze uvést několik příkladů, kdy Rada rozhodla o naplnění dané skutkové podstaty a soudy jí dal za pravdu:

- reklama na doplněk stravy Prostenal – kombinace slovního a obrazového spojení, které naznačuje léčivé účinky přípravku, např. tvrzením, že „*Prostenal obsahuje unikátní perfekt komplex, který usnadňuje močení, pomáhá při zvětšené prostatě a pozitivně působí na mužskou potenci*“¹⁴⁸
- reklama na doplněk stravy Preventan Quattro – kombinace obsahu reklamního sdělení a jejího grafického zpracování může vzbuzovat v adresátech reklamy dojem, že tento doplněk stravy je lékem nebo přípravkem schopným vyléčit bolest v krku, a to např. tvrzením „*Na bolest v krku jedině Preventan Quattro*“ nebo „*Medvědí síla na bolest v krku*“¹⁴⁹
- reklama na doplněk stravy Preventan Akut - kombinace obsahu reklamního sdělení a jejího grafického zpracování může vzbuzovat v adresátech reklamy dojem, že tento doplněk stravy je lékem nebo přípravkem schopným vyléčit

¹⁴⁸ Rozsudek NSS ze dne 11. prosince 2008, č.j. 7 As 55/2008.

¹⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 29. ledna 2009, č.j. 9 As 84/2008.

chřipku a nachlazení nebo jim předcházet, a to např. tvrzením „*Preventan Akut rychle aktivuje obranu organismu. Bakterie a viry způsobující chřipku účinně ničí Preventan Akut. Záchranná brzda při chřipce a nachlazení.*“¹⁵⁰

- reklama na doplněk stravy MaxiCor - kombinace obsahu reklamního sdělení a jeho grafického zpracování může v adresátech reklamy dojem, že tento doplněk stravy je lékem nebo přípravkem schopným účinně bránit usazování cholesterolu a tím výrazně snižovat riziko infarktu a mrtvice a prodlužovat tak lidský život, a to např. tvrzením „*Brání usazování cholesterolu ... Výrazně snižuje riziku infarktu a mrtvice ... MaxiCor účinně brání usazování cholesterolu ... Prodlužuje život ... Každý druhý člověk v České republice umírá na nemoci srdce a cév*“¹⁵¹
- reklama na doplněk stravy Lipovitan – kombinace obsahu reklamního sdělení a jeho grafického zpracování může v adresátech reklamy dojem, že výrobek je lékem nebo přípravkem schopným choroby léčit nebo jim předcházet, a to především užitým slovním obratem „*problémy s játry*“, který je nutno interpretovat s ohledem na skutečnost, že problém s játry lze jen stěží diagnostikovat bez návštěvy lékaře, a pokud je v reklamě hovořeno o problémech s játry, je tím naznačováno, že nepracují správně, a že nabízený doplněk stravy může tyto problémy vyléčit¹⁵²
- reklama na doplněk stravy multiIMUN AKUT – s ohledem na celkový scénář spotu, který začíná sugestivním zobrazením potíží, které lidé zažívají při onemocnění chřipkou (tj. zobrazením pacientů viditelně trpících příznaky chřipkového onemocnění, spolu s nápisy označujícími nepříjemné potíže spojené s tímto onemocněním – ucpaný nos, nachlazení, škrábání v krku a celkové vyčerpání), které doprovází hlas tázajících se diváků, zda cítí příznaky podobné chřipce a nachlazení, a následně je divákům poskytnuto řešení „*Užívejte multiIMUN AKUT s okamžitým nástupem účinku!*“, jej může spotřebitel těžko pochopit jinak, než že užitím inzerovaného přípravku bude okamžitě a účinně vyléčen z chřipkového onemocnění¹⁵³

Výše citovaná judikatura skládá poměrně zajímavou mozaiku toho, jakému způsobu prezentace či jakým slovním spojením se raději v reklamě vyhnout a předejít tak možnému sankcionování ze strany Rady.

¹⁵⁰ Rozsudek NSS ze dne 29. ledna 2009, č.j. 9 As 85/2008

¹⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 29. ledna 2009, č.j. 9 As 16/2009.

¹⁵² Rozsudek NSS ze dne 23. září 2009, č.j. 1 As 49/2009.

¹⁵³ Rozsudek NSS ze dne 17. ledna 2014, č.j. 4 As 98/2013.

4.4.2 Klamavá reklama

„Zákon o regulaci je jednou z norem veřejného práva, která zasahuje do jinak převážně soukromoprávní úpravy pravidel nekalé soutěže, jakožto jedné ze dvou hlavních činností soutěžního práva. Důvodem veřejnoprávní regulace v této oblasti je především snaha zákonodárce o ochranu spotřebitele – adresáta informací plynoucích z reklamních sdělení, která jsou formulována především za účelem nalákat a prodat co nejvíce zboží, často bez ohledu na pravdivost poskytnutých informací či jiné společenské hodnoty.“¹⁵⁴

Dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) (dříve § 2 odst. 1 písm. c) zákona o regulaci reklamy se zakazuje reklama, která je nekalou obchodní praktikou podle zvláštního právního předpisu. Tímto zvláštním právním předpisem je zákon o ochraně spotřebitele. Dle ustanovení § 4 odst. 1 tohoto zákona je obchodní praktika nekalá, je-li v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejím působení vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě. Dle ustanovení § 4 odst. 3 tohoto zákona se nekalou obchodní praktikou rozumí zejména klamavé konání podle § 5 nebo klamavé opomenutí podle § 5a a agresivní obchodní praktika podle § 5b. Klamavým konáním pak zákon rozumí zejména případ, kdy obchodní praktika obsahuje věcně nesprávnou, respektive nepravdivou informaci, případně pokud obsahuje informaci sice pravdivou, ale která může – s ohledem na způsob jejího provedení – vyvolat u spotřebitele rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil. Klamavým opomenutím se pak rozumí případ, kdy obchodní praktika ve svých věcných souvislostech a s přihlédnutím ke všem jejím rysům, okolnostem a omezením sdělovacího prostředku opomene uvést podstatné informace, které v dané souvislosti spotřebitel potřebuje pro rozhodnutí ohledně koupě, čímž způsobí nebo může způsobit, že spotřebitel učiní rozhodnutí ohledně této koupě, které by jinak neučinil, případně pokud jsou tyto podstatné informace zatajeny, nebo poskytnuty nejasným, nesrozumitelným nebo nejednoznačným způsobem.

Pozoruhodný, i když poměrně dosti kazuistický výčet klamavých obchodních praktik nabízí Příloha č. 1 zákona o ochraně spotřebitele, která je také nazývána jako Černá listina nekalých obchodních praktik. Obchodní

¹⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 11. prosince 2008, č.j. 7 As 55/2008.

praktika je podle ní klamavá, pokud například neoprávněně používá značku jakosti nebo jiné obdobné označení, pokud tvrdí nebo vytváří dojem, že prodej výrobku nebo služby je dovolený, i když tomu tak není, pokud uvádí nesprávné údaje o povaze a míře rizika pro osobní bezpečnost spotřebitele nebo jeho rodiny, pokud si jeho výrobek nebo službu nekoupí, atd. Tento rozličný výčet skutkových podstat je zajímavý tím, že pokud je „závadné“ jednání podřazeno pod některou z nich, pak je klamavé bez dalšího za všech okolností (aniž by tedy bylo nutno naplnit tzv. generální klauzuli ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, tj. není nutno prokazovat rozpor klamavé praktiky s požadavky odborné péče a ohrožení či narušení ekonomického chování spotřebitele).¹⁵⁵

Profesor Raban uvádí, že *„reklama nemusí být stoprocentně pravdivá či úplná a nelze jí klást takové meze, aby se vůbec stala nemožnou“*¹⁵⁶. Tvrzení, že reklama nemusí být stoprocentně pravdivá, považuji za mírně problematické, neboť zákon o ochraně spotřebitele považuje za klamavou právě reklamu, která obsahuje věcně nesprávnou informaci a je tedy nepravdivá.¹⁵⁷ Autor měl zřejmě spíše na mysli, že v reklamě je dovolena určitá míra přehánění, tzv. reklamní nadsázky. Jelikož cílem reklamy, který je zároveň i jedním z jejích definičních znaků, je podpořit odbyt zboží nebo služeb, pak je zřejmé, že každá reklama musí svého adresáta v první řadě upoutat a zaujmout. Proto je pro reklamní jazyk naprosto typické, že nabízené produkty vychvaluje, zmiňuje jejich přednosti, a to mnohdy i v superlativech typu *„nejlepší prací prášek v celém Vesmíru“* apod. *„Hranice mezi obvyklým reklamním přeháněním a klamavou reklamou nejsou výrazné, ale stěžejním hlediskem je (stejně jako v jiných oblastech nekalé soutěže) hledisko tzv. průměrného spotřebitele (zákazníka) – o obvyklé reklamní*

¹⁵⁵ Zde lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2014, č.j. 7 As 110/2014, kde soud objasnil, že při zjišťování, zda je obchodní praktika zakázaná podle zákona o ochraně spotřebitele, se uplatní postup od nejspecifičtějšího k nejobecnějšímu. Správní orgán má proto nejprve posuzovat, zda dotčená obchodní praktika spadá do výčtu nekalých obchodních praktik v příloze č. 1 nebo 2, přičemž v případě nekalých obchodních praktik zde uvedených není třeba provádět hodnocení jednotlivých znaků podle § 4, 5 nebo 5a zákona o ochraně spotřebitele, neboť praktiky vyjmenované v těchto přílohách jsou nekalé za všech okolností. Teprve pokud nelze dotčené jednání podřadit pod žádnou ze zakázaných praktik uvedených v obou přílohách, posuzuje se, zda jednání naplňuje znaky generální klauzule dle § 4 odst. 1.

¹⁵⁶ RABAN, Přemysl et al. *Občanské právo hmotné. Závazkové právo*. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014, s. 473. ISBN 978-80-87713-11-2.

¹⁵⁷ Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

přehánění tak půjde tehdy, pokud průměrný spotřebitel pozná, že se jedná pouze o „přehánění“, nikoli o „fakt“, jemuž bude přisuzovat takovou váhu, že na jeho základě učiní určité hospodářské rozhodnutí, které by jinak neučinil.“¹⁵⁸

Hranicí mezi přípustnou nadsázkou a klamavou reklamou se zabýval například Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. března 2005, č.j. 6 As 16/2004, kde uvedl, že *„nadsázku či reklamní přehánění...je třeba jistě obecně v rámci přesvědčovacích kampaní připustit. Míra jejich přípustnosti však musí být vždy posuzována ve vztahu k adresátům, kteří mohou být takovou přesvědčovací kampaní zasaženi, k jejich věku, schopnostem nadsázku odhalit a k sekundárním důsledkům přesahujícím rámec jejich spotřebitelského chování, které může jejich vzor coby hlavní postava spotu, na němž je přesvědčovací kampaň založena, následně vyvolat.“* Samotné použití nadsázky tedy nelze považovat za zakázané.

V této souvislosti stojí za zmínku, že ona potenciální klamavost reklamy se hodnotí vždy z hlediska tzv. průměrného spotřebitele. Tento pojem žádný tuzemský zákon nedefinuje¹⁵⁹, ale o jeho správné pochopení se v hojné míře postarala judikatura, a to jak ta tuzemská, tak i „evropská“. *„Osobu průměrného spotřebitele si nejčastěji vymezí soud(ce) sám, a to tak, že se „vžije“ do pozice „průměrného“ spotřebitele, „vyloupne se ze slupky soudce“, aby se od této své funkce soudce, tedy a priori jako „nadprůměrného“ spotřebitele, oprostil a byl tak schopen daný nekalosoutěžní spor rozhodnout „očíma průměrného spotřebitele.“¹⁶⁰* Dle rozsudku Soudního dvora EU č. C-315/92 ve věci Verband Sozialer Wettbewerb eV proti Clinique Laboratories SNC a Estee Lauder Cosmetics GmbH, je průměrným spotřebitel tzv. informovaný spotřebitel, jehož inteligenční kvocient není na hranici demence, ale jenž je schopen se na základě relevantních informací svobodně rozhodnout. Definice průměrného spotřebitele je dle mého názoru v současné době natolik ustálena a akceptována, že soudy

¹⁵⁸ ONDREJOVÁ, Dana. *Nekalá soutěž v novém občanském zákoníku: komentář*. Praha: C.H.Beck, 2014, s.102. ISBN 978-80-7400-522-0.

¹⁵⁹ Sluší se poznamenat, že definici průměrného spotřebitele obsahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/29/ES ze dne 11. května 2005, o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu, dle které se průměrným spotřebitelem rozumí takový spotřebitel, který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, a to s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory.

¹⁶⁰ ONDREJOVÁ, Dana. *Nekalá soutěž v novém občanském zákoníku: komentář*. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 51. ISBN 978-80-7400-522-0.

většinou navzájem pouze citují svá či jiná rozhodnutí dřívější, a samy již nyní žádné nové či nikterak inovativní právní věty v podstatě nepřinášejí, což jistě není s podivem. Za všechna rozhodnutí lze jmenovat například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. prosince 2009, č.j. 3 As 13/2009, dle kterého je průměrným spotřebitelem takový člověk, který *„má průměrnou paměť, průměrnou pozornost a průměrný smysl pro detail, kdy v jeho paměti utkví pouze všeobecné znaky označení a jeho celkový dojem. Průměrný spotřebitel zastupuje relevantní okruh veřejnosti, tj. osoby, kterým jsou určité výrobky či služby určeny“*.

Je třeba poznamenat, že pojetí průměrného spotřebitele se v běhu času pochopitelně vyvíjí a lze s jistotou tvrdit, že judikatura bude klást o mnoho vyšší „nároky“ na průměrného spotřebitele nyní, než třeba před dvaceti lety. To spolehlivě demonstuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2014, č.j. 6 As 125/2014, kde soud uvádí, že *trh se službami v rámci elektronických komunikací je vysoce konkurenční a velmi dynamický. Nabídky jednotlivých poskytovatelů, a nejde zde při poskytování internetového připojení jen o mobilní operátory, se rychle mění a reklamní kampaň musí být proto především poutavá. Aby soutěžitelé zaujali co největší počet diváků nápaditým obsahem reklamního sdělení, pracují často s nadsázkou a s určitým reklamním příběhem, jenž spotřebiteli zprostředkovává emoci, kterou si spojí s nabízeným produktem a jeho poskytovatelem. S takovými praktikami soutěžitelů jsou v předmětné oblasti spotřebitelé dobře obeznámeni a uvědomují si, že smyslem reklamy je upoutat jejich pozornost. Nejde o praktiky ani v nejmenším nekalé, neboť práce s emocemi, nevybočuje-li z dobrých mravů, je jedním ze základních, masově užívaných nástrojů reklamy a marketingu. Vzhledem k neustálému obměňování nabídek a omezenému času reklamy nepovažuje průměrný spotřebitel informace podávané v reklamě na telekomunikační služby za vyčerpávající a neočekává, že se mu v omezeném časovém prostoru reklamního spotu a v emocionálně podbarveném příběhu, který je jeho obsahem, dostane detailnější informace o podmínkách poskytování nově nabízené služby. Naopak takovou reklamu vnímá jako impulz pro případné získání dalších informací, které jsou ostatně pro uskutečnění transakce (uzavření smlouvy) nezbytné.“*

Průměrný spotřebitel je v současné době již považován za natolik zkušeného a v reklamním jazyku „zběhlého“, že nenechá reklamu na sebe bez

jakéhokoli osobního korektivu působit, ale naopak se stává s rozvojem technologií a obrovskou expanzí medií vůči reklamnímu sdělení velice obezřetným.

Soudních rozhodnutí, kdy by se soud ztotožnil s posouzením klamavé reklamy tak, jak jej provedla Rada, není mnoho. Je to dáno především tím, že v současné „přetechnizované“ době jsou soudy k požadavkům na obsahové náležitosti reklamy velice liberální; fakticky je zastáván názor takový, že každý divák si může dohledat veškeré potřebné informace na internetu a není tedy nutné, aby reklama uváděla porobnosti o ceně, o podmínkách nabízené služby apod.

Nelze si však nevšimnout, že v současné době se dostává k soudnímu přezkumu fenomén, který se rozmohl v televizním vysílání před několika lety, a sice fenomén tzv. podvodných televizních soutěží.¹⁶¹ Jedná se v zásadě o to, že je vysílán teleshoppingový blok s dlouhou stopáží (který i z tohoto důvodu vyvolává zdání „běžného“ pořadu, ale jak velice správně podotýká Aleš Rozehnal „*souvislé teleshoppingové pořady tedy mohou mít podobu soutěží, kvízů, her, diskusních pořadů, zbožových testů, ale i vlastní tvorby apod., pokud splňují základní definici teleshoppingu.*“¹⁶²), v jehož rámci probíhá určitá soutěž. Ta spočívá v tom, že je zadána zdánlivě triviální otázka (např. „*spočítejte počet korun na obrázku*“, „*vytvořte ze sirek nejvyšší možné číslo*“ apod.), diváci volají za zvýšenou telefonní sazbu ve snaze uvést správnou odpověď, což se žádnému většinou nepodaří, a na konci soutěže je sdělena taková odpověď, jejíž odhalení spočívá v takové racionálně neuchopitelné podmínce, že ji soutěžící nemohou odkrýt (např. kvůli drobné odchylce, která není na televizní obrazovce vůbec postřehnutelná, se některé mince do konečného výsledku nezapočítávají, nebo ne všechny sirky jsou sirkami v pravém slova smyslu, některé jsou jen dřívky bez hlaviček, což divák na televizní obrazovce nerozpozná, a nelze je tedy pro sestavování nejvyššího čísla použít). Rada má v současné chvíli v této věci k dispozici prozatím tři rozsudky Městského soudu v Praze, který jí dal za pravdu a s jejím hodnocením daného jednání jako klamavé reklamy se ztotožnil. Soud mimo jiné uvedl, že s ohledem na zadání takovýchto soutěžních otázek „*nebylo vyloučeno, aby jako „správná“*

¹⁶¹ Tento pojem použila sama Rada ve své tiskové zprávě „Česká a slovenská televizní regulační Rada varují diváky před podvodnými televizními soutěžení“, dostupné na: http://www.rrtv.cz/cz/files/press/TZ_podvodne%20souteze.pdf.

¹⁶² ROZEHNAL, Aleš. Mediální právo. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 294. ISBN 978-80-7380-549-4.

odpověď mohlo být označeno naprosto jakékoli číslo, neboť divák stejně neměl žádnou šanci poznat, zda se skutečně jedná o správnou odpověď, kterou měl uhodnout... Jednání žalobce tak v souhrnu skutečně vyvolává dojem, že jeho smyslem bylo vyvolat ve spotřebiteli dojem, že je možné „lehce získat peníze“ a na základě opakovaných výzev moderátorky o jednoduchosti řešení, učinit rozhodnutí a zavolat na telefonní číslo se zvýšenou sazbou 70 Kč za minutu, bez reálné šance na výhru.“¹⁶³

¹⁶³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. ledna 2017, č.j. 11A 37/2015, obdobně též rozsudky téhož soudu ze stejného dne č.j. 11A 35/2015 a č.j. 11A 36/2015.

Závěr

Každý nový problematický, respektive protiprávní fenomén, který se objeví v rozhlasovém nebo televizním vysílání, je do judikatury „promítnut“ až s mnohdy několikaletým odstupem. Příčiny tohoto jsou dvojí. Za prvé je jím nutná aplikace institutu upozornění na porušení zákona dle ustanovení § 59 zákona o vysílání, které Rada musí vydat provozovateli vysílání při každém prvním skutkově a právně odlišném porušení zákona, a teprve při opakovaném typově shodném porušení zákona je oprávněna přistoupit k uložení pokuty. Pokud vezmeme v úvahu, že monitoring vysílání menších, regionálních programů probíhá třeba jedenkrát za rok, pak od vydání upozornění na porušení zákona a následného uložení pokuty může uplynout i několik let. Druhou příčinou onoho „prostoje“ mezi vydáním rozhodnutí a jeho soudním přezkumem je problém, že Městský soud v Praze nařizuje jednání ve věci třeba i tři, čtyři roky od podání žaloby proti rozhodnutí Rady. Ve výsledku tak mezi prvním zjištěním porušení zákona, respektive prvním formalizovaným projevem určitého právního názoru Rady a jeho následným soudním přezkumem může uplynout mnoho let.

Vedle soudního přezkumu řekněme řádného, prováděného Městským soudem v Praze, se mocně prosadil i přezkum pomocí mimořádného opravného prostředku, kasační stížnosti podávané k Nejvyššímu správnímu soudu. Několikrát musel do soudního rozhodování zasáhnout také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v zásadě sjednotil posuzování právní otázky náležitostí výroku rozhodnutí, průběhu dokazování a v neposlední řadě také postavení upozornění na porušení zákona jako nutné podmínky pro uložení pokuty. Jak bylo ukázáno, nebylo výjimkou, ani pokud do soudního přezkumu zasáhl také Ústavní soud, který sice ve valné většině případů ústavní stížnost odmítl, nicméně v několika případech byl nucen konstatovat porušení ústavního práva.

Dá se říci, že veškeré významnější otázky dotýkající se vrchnostenské činnosti Rady byly dříve či později podrobeny důkladnému soudnímu přezkumu, ať už se jednalo o průběh dokazování, formální náležitosti rozhodnutí, meze správního uvážení, výklad neurčitých právních pojmů, odůvodnění rozhodnutí, plynutí prekluzivní lhůty k vydání rozhodnutí nebo naplnění podmínky

předchozího upozornění na porušení zákona. Stejně tak bylo předmětem soudního přezkumu značné množství jednotlivých skutkových podstat, za jejichž naplnění Rada uložila pokuty. Mezi ty nejpočetnější patří zejména porušení zásady objektivit a vyváženosti ve vysílání, ohrožení vývoje dětí a mladistvých, rovněž správní delikty týkající se obchodních sdělení a v neposlední řadě také správní delikty dle druhého zákona, který Radě svěřuje pravomoc vrchnostensky rozhodovat, tj. zákona o regulaci reklamy. Domnívám se, že cíl diplomové práce, jímž bylo veškeré tyto jmenované právní instituty postihnout z pohledu judikatury a jejího vývoje a poskytnout současně přehled těch nejzásadnějších a současně snad i nejzajímavějších soudních rozhodnutí, které zasáhly v průběhu více než dvacetileté historie Rady její správní činnost, byl dle mého názoru naplněn. Práce také ukázala, že Rada vždy soudní rozhodnutí (především tedy rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, případně Ústavního soudu) akceptovala a vysloveným právním názorům soudu podřídila svou správní praxi.

Je zřejmé, že soudní přezkum rozhodnutí, respektive rozhodování Rady je proces nekonečný. Jakmile je jedna právní otázka judikaturou vyřešena, zjeví se zase jiná a nikdy nelze říci, že Rada by si byla stoprocentně jista, že její rozhodnutí před soudem obstojí. Je to dáno jednak značnou inovativností účastníků řízení ve formulování žalobních námitek a následnou inovativností soudů v jejich posuzování, a jednak samozřejmě novelizacemi právní úpravy, které pravidelně přinášejí nové a nové právní instituty, se kterými se Rada a posléze soudy musejí vypořádat.

Rok 2017 bude z hlediska právě zmíněného pro Radu velice významný, neboť dne 1. července 2017 nabývá účinnosti nový přestupkový zákon, který nejenže přináší celou řadu novinek v oblasti správního trestání, ale rovněž vstupuje do struktury mezi zákon o vysílání a správní řád. V roce 2017 by také měla být schválena poměrně zásadní novela směrnice Evropského parlamentu a Rady o audiovizuálních mediálních službách a v návaznosti na ni pak bude nutno samozřejmě novelizovat i samotný zákon o vysílání. Obrázek o tom, jak úspěšně se Rada se všemi těmito změnami vypořádá, ukáže nám později právě judikatura.

Resumé

It often takes several years for each new problematic phenomenon to be incorporated into the court system following its initial appearance in radio or television broadcasting. The cause of the delay can be traced to a couple of factors. The first one is the requirement to issue a notice of violation of law pursuant to the provisions of Section 59 of the Broadcasting Act, which the Council is obligated to serve to the broadcasting operator after each initial factually and legally distinct breach of law. The Council is not authorized to impose any penalty until after repeated, identical breach of the law. Considering the fact that the broadcasting of small, regional scale channels is often monitored only once a year, the period between the issue of the notice and the subsequent imposition of a fine can easily extend to several years. The second cause of the delay between the issue of a decision and the judicial review thereof lies in the protracted timeframe in which the Municipal Court in Prague initiates the relevant proceedings, which can take up to three or four years after a suit has been filed. As a result, many years can pass before the initial breach of law, or rather the initial formalized statement of a specific legal opinion of the Council is subjected to a judicial review.

Apart from regular judicial reviews conducted by the Municipal Court in Prague, there was also a surge in reviews requiring an extraordinary legal remedy, a cassation appeal to the Supreme Administrative Court. The judicial decision-making process was on several occasions interfered with by its extended court panel, which essentially integrated, in terms of legal concerns, the assessment of decision (verdict) requirements, the proving process and, last but not least, the issue of defining the notice of breach of law as a necessary condition for the imposition of a fine. Moreover, interference in the process of judicial review by the Constitutional Court – which dismissed most of the raised constitutional complaints, but was also forced to confirm violation of the constitutional law in a number of cases – was by no means a rare exception.

All of the more important issues regarding the Council's authoritarian activity can be said to have been, sooner or later, subjected to a thorough judicial review, be it with respect to the proving process, formal decision requirements,

administrative discretion limits, interpretation of equivocal legal terms, duration of the foreclosure period for the issue of a decision or compliance with the condition relating to the existence of a previous notice of breach of law. Similarly, a considerable number of individual instances of violations penalized by the Council was also subjected to judicial review. The most often sanctioned cases involved violations of the impartiality and balance principle, endangerment of child and youth development, as well as administrative offenses related to commercial communication and offenses under the Advertising Regulation Act which grants the Council its sovereign decision-making authority. I believe that the objective of my thesis – which was to present all of the above-mentioned legal institutes from the viewpoint of the judiciary and its development while providing an overview of the most important and, hopefully, also the most interesting court rulings, which have affected the Council's administrative activities over its 20-year history – has been achieved. Furthermore, the thesis shows the Council's willingness to invariably accept court rulings (primarily the rulings issued by the Supreme Administrative Court or the Constitutional Court) and to conform its administrative proceedings to the court's statements of legal opinion.

The judicial review of the Council's decisions is obviously a never-ending process. As soon as one legal issue is resolved by the judiciary, another one appears and there is no saying whether the Council will be able to defend its decision in court in each particular case. This is due partly to the considerable innovativeness of the parties to the proceedings in formulating their claims and partly to the subsequent innovativeness of the courts in the assessment thereof, as well as due to ongoing amendments to legal regulations, which lead to the formation of new legal institutes that the Council and, subsequently, the courts must cope with.

Accordingly, 2017 will be a significant year for the Council with a new misdemeanor act coming into force on July 1, 2017. The new bill will not only introduce numerous innovations with regard to administrative punishment, but will also step into the structure between the Broadcasting Act and the Administrative Procedure Code. A relatively crucial amendment to the Directive of the European Parliament and of the Council on audiovisual media services should also be adopted in 2017, which will essentially require that the

Broadcasting Act be amended accordingly. The manner in which the Council is able to navigate through all these changes will be affected by and reflected in the resulting judiciary.

Seznam pramenů

Knížní publikace:

- BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL, Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H.Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-413-1
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, Marie ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. aktualizované a přepracované vydání podle stavu k 1.1.2006. Praha: Linde. 2006. ISBN 80-7201-579-6
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6.vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9.vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1
- HORZINKOVÁ, Eva, Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. Praha: Linde, 2006. Vysokoškolská právnická učebnice. ISBN 80-7201-636-9.
- CHALOUPKOVÁ, Helena, Petr HOLÝ. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. ISBN 9788074001437
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-261-5
- Kolektiv autorů. *Dějiny českých médií v datech: rozhlas, televize, mediální právo*. Praha: Karolinum, 2003. ISBN 80-246-0632-1
- MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-357-8
- MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-52-6
- ONDREJOVÁ, Dana. *Nekalá soutěž v novém občanském zákoníku: komentář*. Praha: C.H.Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-522-0

- POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN 978-80-7552-335-8.
- RABAN, Přemysl et al. *Občanské právo hmotné. Závazkové právo*. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2014. ISBN 978-80-87713-11-2
- ROZEHNAL, Aleš. *Mediální právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-549-4
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8
- SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-87576-48-9
- SLÁDEČEK, Vladimír, Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2
- ŠIMÍČEK, Vojtěch, Lukáš POTĚŠIL a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6
- URBAN, Lukáš, Josef DUBSKÝ, Karol MURDZA. *Masová komunikace a veřejné mínění*. Praha: Grada, 2011. ISBN 978-80-247-3563-4

Odborné články:

- BOBEK, Michal. *Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů*. Mimořádná příloha. *Právní rozhledy*. Praha: C.H.Beck 2016, 24(18). ISSN 1210-6410
- DOLÍHAL, František, ŠTENCEL, Václav. *Lhůty pro uložení pokuty za správní delikt podle zákona o vysílání*. *Právní rozhledy*. Praha: C.H.Beck 2013, 21(4). ISSN 1210-6410

- HANUŠ, Libor. *K míře závaznosti soudní judikatury*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck 2007, 15(16). ISSN 1210-6410
- *Nejvyšší správní soud bilancoval pět let své činnosti*. Právní zpravodaj. Praha: C.H.Beck. 2008, IX(2). ISSN 1212-8694
- MATES, Pavel. *Místo diskrece ve správním trestání*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck 2014, 22(22). ISSN 1210-6410
- MATES, Pavel. *Požadavek předvídatelnosti ve správním právu*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck 2012, 20(12). ISSN 1210-6410
- POUPEROVÁ, Olga. *Audiovizuální mediální služby na vyžádání*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck, 2007, 19(10). ISSN 1210-6410
- VEDRAL, Josef. *K možnému souběhu přezkumného řízení podle správního řádu a občanského soudního řízení podle části páté OSŘ*. Právní rozhledy. Praha: C.H.Beck 2016, 24(18). ISSN 1210-6410

Právní předpisy:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2010/13/EU, o audiovizuálních mediálních službách
- nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1924/2006, o výživových a zdravotních tvrzení při označování potravin
- nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebiteli
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

- zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání
- zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi
- zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu
- zákon č. 103/1992 Sb., o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy
- zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii
- zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání
- zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání

Judikatura:

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. ledna 2007, č.j. 8 Ca 298/2006

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. ledna 2007, č.j. 8 Ca 299/2006

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. prosince 2007, č.j. 6 Ca 252/2007

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2010, č.j. 8 Ca 235/2008

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. prosince 2011, č.j. 9A 64/2010

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. února 2015, č.j. 6A 62/2011

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. února 2015, č.j. 5A 194/2014

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. února 2016, č.j. 5A 102/2011

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. září 2016, č.j. 9A 26/2013

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. ledna 2017, č.j. 11A 35/2015

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. ledna 2017, č.j. 11A 36/2015

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. ledna 2017, č.j. 11A 37/2015

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, č.j. 6 As 16/2004
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2006, č.j. 7 As 76/2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2006, č.j. 7 As 63/2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2006, č.j. 7 As 66/2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2006, č.j. 7 As 81/2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2007, č.j. 7 As 78/2005
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2007, č.j. 4 As 81/2006
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2008, č.j. 4 As 34/2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. května 2008, č.j. 6 As 21/2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2008, č.j. 4 As 69/2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2008, č.j. 4 As 35/2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2008, č.j. 7 As 19/2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2008, č.j. 7 As 38/2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2008, č.j. 7 As 20/2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2008, č.j. 4 As 37/2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2008, č.j. 4 As 13/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2008, č.j. 4 As 17/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2008, č.j. 4 As 11/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2008, č.j. 9 As 43/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2008, č.j. 9 As 42/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2008, č.j. 9 As 47/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2008, č.j. 9 As 48/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2008, č.j. 9 As 51/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2008, č.j. 2 As 59/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. prosince 2008, č.j. 7 As 55/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, č.j. 6 As 16/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, č.j. 6 As 20/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2009, č.j. 9 As 16/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2009, č.j. 9 As 52/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2009, č.j. 9 As 84/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2009, č.j. 9 As 85/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2009, č.j. 9 As 86/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2009, č.j. 4 As 60/2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2009, č.j. 6 As 46/2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009, č.j. 1 As 49/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2009, č.j. 3 As 15/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. prosince 2009, č.j. 3 As 13/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2009, č.j. 4 As 13/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2009, č.j. 7 As 74/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2009, č.j. 6 As 8/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2009, č.j. 6 As 9/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2009, č.j. 6 As 10/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, č.j. 4 As 16/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2009, č.j. 8 As 62/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010, č.j. 8 As 61/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, č.j. 6 As 47/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. dubna 2010, č.j. 8 As 72/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2010, č.j. 7 As 80/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2010, č.j. 7 As 83/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2010, č.j. 8 As 67/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. května 2010, č.j. 7 As 23/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2010, č.j. 3 As 6/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2010, č.j. 7 As 30/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2010, č.j. 7 As 24/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. září 2010, č.j. 3 As 9/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2010, č.j. 6 As 16/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2010, č.j. 7 As 53/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2010, č.j. 6 As 3/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2011, č.j. 8 As 54/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2011, č.j. 8 As 44/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. června 2011, č.j. 7 As 59/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2011, č.j. 8 As 33/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. srpna 2011, č.j. 8 As 44/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2011, č.j. 7 As 24/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011, č.j. 6 As 23/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, č.j. 6 As 28/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, č.j. 6 As 29/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2011, č.j. 8 As 68/2011

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. prosince 2011, č.j. 6 As 38/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2012, č.j. 6 As 42/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2012, č.j. 6 As 36/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, č.j. 7 As 36/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. května 2012, č.j. 7 As 110/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2012, č.j. 6 As 26/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2012, č.j. 8 As 18/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2012, č.j. 7 As 104/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2012, č.j. 7 As 106/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. června 2012, č.j. 6 As 24/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. června 2012, č.j. 7 As 124/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2012, č.j. 8 As 26/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2012, č.j. 7 As 141/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2012, č.j. 6 As 3/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2012, č.j. 7 As 58/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2012, č.j. 7 As 59/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. února 2013, č.j. 7 As 101/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2013, č.j. 8 As 85/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2013, č.j. 3 As 79/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2013, č.j. 3 As 144/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2013, č.j. 7 As 45/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2013, č.j. 8 As 12/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2013, č.j. 7 As 119/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2014, č.j. 4 As 98/2013
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2014, č.j. 6 As 31/2012
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2014, č.j. 6 As 125/2014
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2014, č.j. 8 As 28/2013
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2014, č.j. 8 As 34/2013
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2014, č.j. 7 As 110/2014
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2015, č.j. 2 As 218/2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2015, č.j. 4 As 126/2015

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2016, č.j. 3 As 176/2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2016, č.j. 9 As 70/2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2016, č.j. 7 As 104/2016

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2012, č.j. 7 As 95/2011
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. května 2006, č.j. 6 A 25/2002
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. ledna 2008, č.j. 2 As 34/2006
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. dubna 2012, č.j. 7 As 57/2010
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. dubna 2012, č.j. 6 As 26/2010
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. února 2013, č.j. 3 As 79/2012
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. června 2013, č.j. 7 As 95/2011
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. července 2014, č.j. 8 As 85/2012
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. července 2015, č.j. 8 As 141/2012
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. listopadu 2016, č.j. 5 As 104/2013

nález Ústavního soudu ze dne 8. června 2005, sp.zn. IV. ÚS 136/05
nález Ústavního soudu ze dne 17. června 2000, sp.zn. Pl. ÚS 12/99
nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2010, sp.zn. I. ÚS 947/09
nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2010, sp.zn. I. ÚS 948/09
nález Ústavního soudu ze dne 26. srpna 2010, sp.zn. I. ÚS 949/09
nález Ústavního soudu ze dne 12. ledna 2016, sp.zn. II. ÚS 2732/15

usnesení Ústavního soudu ze dne 3. října 2008, sp.zn. IV. ÚS 1979/08
usnesení Ústavního soudu ze dne 14. listopadu 2008, sp.zn. IV. ÚS 2449/08
usnesení Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2008, sp.zn. III. ÚS 2122/08
usnesení Ústavního soudu ze dne 14. října 2010, sp.zn. I. ÚS 2885/10
usnesení Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2010, sp.zn. Pl. ÚS 52/04
usnesení Ústavního soudu ze dne 9. října 2012, sp.zn. I. ÚS 1746/12
usnesení Ústavního soudu ze dne 8. března 2013, sp.zn. I. ÚS 3628/11
usnesení Ústavního soudu ze dne 10. září 2013, sp.zn. III. ÚS1312/13
usnesení Ústavního soudu ze dne 21. července 2015, sp.zn. II. ÚS 464/15
usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2015, sp.zn. I. ÚS 652/16
usnesení Ústavního soudu ze dne 29. listopadu 2016, sp.zn. II. ÚS 3485/16

Ostatní zdroje:

- *Legislativní pravidla vlády* [online]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>
- *Zpráva o stavu vysílání a o činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (od března 1993 do ledna 1994)* [online]. Praha, 1994. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0855_01.htm
- *Zpráva o stavu vysílání a činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (9.7.1994-31.1.1995)*, [online]. Praha, 1995. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1541_01.htm
- *Zpráva o stavu vysílání a činnosti Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (1.2.1995-31.1.1996)* [online]. Praha, 1996. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t001900a.htm>
- *Zpráva o stavu vysílání a činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání za rok 2009* [online]. Praha, 2010. Dostupné z: http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/VZzprava_2009.pdf
- *Zpráva o činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a o stavu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a v oblasti poskytování audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání za rok 2013* [online]. Praha, 2014. Dostupné z: <http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/VZ2013.pdf>

Internetové stránky:

www.nalus.usoud.cz – usnesení a nálezy Ústavního soudu

www.nssoud.cz – usnesení a rozsudky Nejvyššího správního soudu

www.rrtv.cz

www.vlada.cz