



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **R. G., a. s.**, zastoupené JUDr. Pavlem Fráňou, advokátem se sídlem Sokolovská 49, 186 00 Praha 8, proti žalované **R. r. t. v.**, zastoupené Mgr. Petrem Holým, advokátem se sídlem Kladská 5/1489, 120 00 Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 8. 2002, č. j. Rpo/13/02, o kasační stížnosti žalobkyně i žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2004, č. j. 38 Ca 782/2002-40,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2004, č. j. 38 Ca 782/2002-40, **se zrušuje** ke kasační stížnosti žalované ve výroku o snížení pokuty a ve výroku o nákladech řízení a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- III. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o své kasační stížnosti.
- IV. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti žalobkyně.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2001, č. j. Ro/336/01, odňala žalovaná žalobkyni licenci k provozování televizního vysílání za opakované zvláště závažné porušení licenčních podmínek podle § 63 odst. 1 písm. c) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon č. 231/2001 Sb.“), spočívající v tom, že žalobkyně ve dnech 6. 11. – 5. 12. 2001 a 6. 12. – 18. 12. 2001 nevysílala program v souladu se stanovenými licenčními podmínkami; původnímu majiteli licence přitom byla již dříve uložena sankce za takové jednání.

K opravnému prostředku žalobkyně bylo toto rozhodnutí zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2002, č. j. 28 Ca 132/2002-32, a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení: jak totiž soud shledal, ve věci nedošlo k opakovanému porušení povinnosti ve smyslu § 2 odst. 1 písm. u) zákona č. 231/2001 Sb.

V novém řízení žalovaná provedla odlišnou právní kvalifikaci protiprávního jednání žalobkyně a rozhodnutím ze dne 27. 8. 2002 uložila žalobkyni pokutu ve výši 500 000 Kč za neplnění licenčních podmínek podle § 60 odst. 2 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb.

Žalobkyně znovu napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze. Soud neshledal v napadeném rozhodnutí vady v právním úsudku a ani řízení, z nějž toto rozhodnutí vzešlo, netrpělo podle něj vadami; výši uložené pokuty však posoudil jako zjevně nepřiměřenou. Svým rozsudkem z 23. 4. 2004 proto snížil pokutu na částku 250 000 Kč a v ostatním ponechal výrok rozhodnutí nedotčen.

Rozsudek městského soudu napadla kasační stížností jak žalobkyně, tak žalovaná. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem městského soudu o tom, že rozhodnutí žalované je zákonné. Jako první kasační důvod uplatnila vady správního řízení spočívající v tom, že žalovaná nesprávně považovala jednání žalobkyně ve dnech 6. 11. – 5. 12. 2001 a 6. 12. – 18. 2. 2001 za jediný skutek, ač se jednalo o skutky dva a tomu měl být přizpůsoben i procesní postup. V prvním z obou případů došlo k přerušení vysílání; žalovaná však žalobkyni vytýkala nedostatky v obsahu vysílání a uložila jí výzvou z 20. 11. 2001 ve stanovené lhůtě zjednat nápravu. To nebylo na místě, neboť žalobkyně v té době nevysílala (ani k tomu neměla technické prostředky), a nemohla tak tímto způsobem porušovat licenční podmínky. V druhém případě směřovaly výtky žalované oprávněně proti obsahovým nedostatkům vysílání; žalovaná ovšem v rozporu se zákonem neupozornila žalobkyni na porušení licenčních podmínek a nevyzvala ji k nápravě, nýbrž účelově spojila tento skutek s výzvou z 20. 11. 2001 a uložila pokutu za oba skutky. Tyto skutky se však liší jednak v čase, jednak ve své podstatě (přerušení vysílání není totéž co obsahové nedostatky vysílání), a proto i po zjištění druhého skutku měla žalovaná nejprve vyzvat žalobkyni k nápravě; to ale neučinila.

Druhý důvod své kasační stížnosti založila žalobkyně na nesprávném právním posouzení míry odpovědnosti provozovatele vysílání: žalovaná i soud totiž vyložily pojem objektivní odpovědnosti za plnění licenčních podmínek nepřiměřeně extenzivně v neprospěch žalobkyně a přičetli žalobkyni k tíži i protiprávní jednání třetí osoby („pirátské“ vysílání společnosti T., a. s., na frekvencích přidělených žalobkyni), k níž žalobkyni nevázal žádný smluvní vztah. I objektivní odpovědnost se však může vztahovat jen na vysílání šířené provozovatelem, jak to plyne z textu i systematického zařazení ustanovení § 32 zákona č. 231/2001 Sb. Objektivní odpovědnost se vyznačuje tím, že se zde nezkoumá zavinění; ani ona však nemůže být připisována tomu, u něhož zcela absentovalo jednání. Bylo by absurdní, kdyby provozovatel vysílání měl být postihován za protiprávní jednání třetí osoby v přímé úměře k tomu, jak intenzivně tato třetí osoba porušuje zákon či licenční podmínky. Ve prospěch žalobkyně navíc svědčí to, že po celou dobu informovala žalovanou o problémech s vysíláním způsobených ukončením spolupráce se servisní organizací (společností T., a. s.) a ve velmi krátké době plně obnovila předchozí kvalitu vysílání. I pokuta snižená na částku 250 000 Kč by tak byla nepřiměřeně vysoká; ostatně neměla být uložena vůbec.

Žalovaná naopak brojila proti nesprávnému právnímu posouzení výše pokuty jako zjevně nepřiměřené. Soud totiž snížením pokuty na polovinu původně uložené výše zasáhl do jejího správního uvážení, ačkoli konstatoval, že žalovaná řádně odůvodnila uložení pokuty. Bylo-li však podle soudu rozhodnutí žalované zákonné a přezkoumatelné, moderace nebyla na místě: soud se neměl výši pokuty zabývat a měl ji ponechat ve výši stanovené žalovanou.

Žalovaná se též vyjádřila ke kasační stížnosti žalobkyně. K napadenému postupu ve správním řízení uvedla, že upozornění na porušení zákona (licenčních podmínek) z 20. 11. 2001 se týkalo stejného druhu porušení zákona jako následné řízení o uložení pokuty. V obou případech šlo o porušení spočívající v obsahových nedostatecích vysílání, neboť provozovatel vysílání odpovídá za jeho obsah, i když má pocit, že sám nevysílal. Tímto argumentem lze ostatně vyvrátit i výtku směřující proti výkladu objektivní odpovědnosti: provozovatel vysílání totiž odpovídá za obsah vysílání bez ohledu na zavinění – tedy i tehdy, pokud porušení zákona (licenčních podmínek) způsobila osoba třetí (zde servisní organizace zajišťující technickou či jinou stránku vysílání). Žalobkyně nesprávně směšuje otázku objektivní odpovědnosti s odpovědností za jednání třetí osoby; tato osoba sama však za své jednání rovněž odpovídá.

Na tomto místě je třeba poznamenat, že Městský soud v Praze ve výrokové části svého rozhodnutí graficky rozlišil toliko výrok o věci samé a výrok o nákladech řízení; výrok o věci samé („Pokuta uložená žalobkyni rozhodnutím R. r. t. v. dne 27. srpna 2002 č. j. Rpo/13/02 se snižuje na částku 250.000,- Kč; v ostatním zůstává výrok rozhodnutí nedotčen.“) však ve skutečnosti obsahuje dvě samostatné části, v nichž soud rozhodl o dvou samostatných žalobních návrzích: v první z nich soud – k návrhu na moderaci trestu – snížil výši uložené pokuty, v druhé – k návrhu na zrušení rozhodnutí – autoritativně deklaroval, že napadené rozhodnutí žalované nebylo zpochybněno námitkami směřujícími proti samotné odpovědnosti žalobkyně a proti způsobu vedení správního řízení. Logicky samozřejmě druhá část věty předchází první: o moderaci trestu totiž soud rozhodoval až poté, co nepřisvědčil žádné z žalobních námitek vytýkajících nezákonnost v závěru o tom, že byl spáchán správní delikt, či procesní vady. V projednávané věci žalobkyně jednak zpochybňovala samotný právní základ odpovědnosti – tedy to, že se vůbec dopustila správního deliktu, namítala vady řízení, v němž jí byla uložena pokuta, a označila rozhodnutí žalované za nepřezkoumatelné v části, v níž žalovaná odůvodnila výši uložené pokuty; jednak brojila proti neúměrné výši uložené pokuty. V první fázi tedy Městský soud v Praze přezkoumával – k návrhu na zrušení rozhodnutí – tu část výroku rozhodnutí žalované, podle níž se žalobkyně dopustila tam specifikovaného správního deliktu, a posuzoval, zda žalovaná řádným postupem uložila zákonný trest a dostatečně odůvodnila jeho výši. Jelikož zde žádné pochybení správního orgánu neshledal, a nemohl tak napadené rozhodnutí zrušit, zkoumal až v druhé fázi důvodnost návrhu na moderaci trestu.

Toto dvoufázové rozhodování plyne ze samotné povahy žalobního petitu v případech, kdy žalobce žádá buď zrušení rozhodnutí o uložení trestu za správní delikt, nebo alespoň snížení trestu, popř. upuštění od něj. Obsahuje-li žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, jímž byl uložen trest za správní delikt, i návrh na moderaci trestu, má žalobní petit povahu petitu eventuálního: teprve pokud soud nevyhoví návrhu na zrušení rozhodnutí, zabývá se návrhem na moderaci. Z opačného pohledu jsou tak obě části citované výrokové věty neoddělitelně spjaté, neboť předpokladem pro moderaci byla v tomto případě právě nedůvodnost žalobních námitek usilujících o zrušení správního rozhodnutí. Pro účely kasačního přezkumu je však nutno posuzovat obě části výrokové věty samostatně:

jednou z nich totiž soud žalobkyni (resp. první části jejího eventuálního petitu) nevyhověl, a druhou naopak ano. To se projevilo i v kasačním řízení, v němž každý z účastníků brojí vždy jen proti jednomu ze dvou závěrů Městského soudu v Praze. Nadále budou proto tyto dva závěry – dvě součásti první výrokové věty – označovány jako dva samostatné výroky: výrok částečně zamítající žalobu a výrok o snížení pokuty, jímž soud žalobkyni částečně vyhověl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal ke kasační stížnosti žalobkyně ten výrok, v němž Městský soud v Praze přisvědčil závěru žalované o tom, že žalobkyně se dopustila správního deliktu a v souladu se zákonem jí za to byla uložena pokuta; kasační stížnost žalobkyně přitom neshledal důvodnou.

V otázce povahy a míry odpovědnosti provozovatele vysílání za obsah vysílání se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry žalované i Městského soudu v Praze. Žalobkyně namítá, že otázka její odpovědnosti byla posouzena nepřiměřeně extenzivně s ohledem na to, že do obsahu vysílání zasahovala třetí osoba; v tom se však mýlí, neboť si špatně vykládá podstatu odpovědnosti provozovatele vysílání podle zákona č. 231/2001 Sb. Tato odpovědnost je odpovědností objektivní; sluší se ještě dodat, že této odpovědnosti není zásadně možno se zbavit za pomoci liberačních důvodů, a jde tedy o tzv. odpovědnost za výsledek. Sám zákon č. 231/2001 Sb. tyto pojmy nepoužívá; povaha odpovědnosti však plyne z povahy sankčních ustanovení tohoto zákona.

V oblasti správního trestání objektivní odpovědnost převládá; nespádají sem pouze přestupky, u nichž se vyžaduje zavinění a jejichž subjektem může být toliko fyzická osoba. Pachatelem správního deliktu podle zákona č. 231/2001 Sb. může být jak osoba fyzická, tak osoba právnická; o přestupcích však zákon ve své sankční části (§ 59 – § 65) nepojednává, a tak i osoba fyzická, která coby provozovatel vysílání porušila tento zákon, je postihována bez ohledu na zavinění a bez možnosti liberace - natožpak osoba právnická, již je i žalobkyně.

Žalobkyně se domnívá, že není možno shledat správní delikt při úplné absenci jednání u postihovaného subjektu; přehlíží však, že u daného typu odpovědnosti je lhostejné, zda byl zákon porušen v důsledku jejích vlastních činů. Žalobkyně odpovídá za výsledek - v tomto případě tedy za to, že licenční podmínky budou plněny – a je jen její věcí, jak si tento výsledek zajistí. Je-li objektivně porušena některá z povinností, které má ze zákona plnit (resp. jejichž plnění má zajišťovat) provozovatel vysílání, nelze toto porušení a odpovědnost za ně přičíst nikomu jinému než právě provozovateli. Rozsah této odpovědnosti je tedy značný; stejně tak je však značný i rozsah práv, která jsou provozovateli svěřována udělením licence.

Žalobkyně se tedy nemůže účinně hájit tím, že se jí nepodařilo uzavřít smlouvu se servisní organizací, která zajišťovala po technické stránce vysílání pro původního majitele licence, a že tato servisní organizace protiprávně využila frekvencí přidělených žalobkyni k vlastnímu vysílání. Z hlediska zákona je lhostejné, zda žalobkyně sama vlastní potřebná vysílací zařízení nebo zda zabezpečuje technickou stránku vysílání pomocí třetích osob; je však povinna zajistit, aby vysílání na frekvencích jí přidělených odpovídalo licenčním podmínkám. Žalobkyně se mýlí, domnívá-li se, že objektivní odpovědnost podle zákona č. 232/2001 Sb. se může vztahovat jen na „vysílání šířené provozovatelem vysílání“: chápe totiž nesprávně tento pojem jako „vysílání odpovídající úmyslům provozovatele“. Tento výklad však neobstojí: objektivní odpovědnost dopadá na provozovatele bez ohledu

na to, jaký je jeho vnitřní subjektivní náhled na nastalé porušení práva, a to i tehdy, jestliže provozovatel bezúspěšně usiluje o nápravu protiprávního stavu.

Žalobkyně nepopírá, že protiprávní stav, jak jej ve svém rozhodnutí popsala žalovaná, trval; tato protiprávnost se jí ze zákona přičítá a její přesvědčení o vlastní nevině na tom nemůže nic změnit. Konečně je třeba vyvrátit i její domněnku, že za tzv. pirátské vysílání je postihován pouze provozovatel: jak na to poukazuje žalovaná, odpovědnost stíhá i osobu neoprávněně vysílající (srov. § 60 odst. 5 zákona č. 231/2001 Sb.). Tím se však nesnímá odpovědnost z žalobkyně jakožto provozovatele vysílání.

Ani druhá námitka žalobkyně není důvodná. Stejně jako dosud rozhodující orgány, je i Nejvyšší správní soud přesvědčen o tom, že žalovaná nepochybila, jestliže kvalifikovala vytýkané jednání žalobkyně jako jediný skutek. I druhá námitka žalobkyně pramení z jejího nesprávného pojetí institutu objektivní odpovědnosti. Žalobkyně tvrdí, že zatímco výtky vycházející z posouzení vysílání ze dne 15. 12. 2001 směřovaly proti obsahovým nedostatkům vysílání oprávněně, u výtek vztahujících se k vysílání ze dne 6. 11. 2001 tomu tak nebylo. Žalobkyni bylo tehdy nanejvýš možno vytýkat přerušení vysílání, jelikož skutečně nevysílala a vysílat ani nemohla, nikoli však obsahové nedostatky vysílání, nad nímž z důvodů stojících mimo její vůli neměla žalobkyně kontrolu.

S touto argumentací nelze souhlasit. Z rekapitulace skutkového stavu sice plyne, že žalobkyně skutečně nemohla využívat vysílacího zařízení, které sloužilo původnímu majiteli licence, v důsledku jednání třetí osoby; to ji však nezavazuje odpovědnosti za neplnění licenčních podmínek. K „přerušení vysílání“, jak žalobkyně označuje závady ve vysílání dne 6. 11. 2001, by mohlo dojít pouze v důsledku technické překážky [§ 32 odst. 1 písm. n), § 60 odst. 1 písm. h) zákona č. 231/2001 Sb.], a taková překážka tu neexistovala. Pojmy „přerušení vysílání“ a „technická překážka“ vyjadřují nemožnost vůbec využívat daného kmitočtu k přenosu televizního signálu v důsledku zásahu vyšší moci: nic takového však zjevně nenastalo, neboť na frekvenci přidělené žalobkyni vysílala v inkriminované době společnost T., a. s., bez problémů technického rázu. To, že uvedená společnost nebyla k vysílání na této frekvenci oprávněna, je věc jiná; nesporné ale je, že obsahová struktura programů vysílaných na této frekvenci neodpovídala podmínkám stanoveným v licenci, k jejichž plnění byla žalobkyně povinována, a to jak 6. 11. 2001, tak 15. 12. 2001. Není důležité, že v prvním případě žalobkyně vůbec nedisponovala vysílacím zařízením, a obsah vysílání tak fakticky určoval jiný subjekt, a ve druhém případě již technické prostředky k vysílání získala, ovšem nebyla s to dostat licenčním podmínkám co do skladby a trvání programů. K příčinám protiprávního stavu se v režimu objektivní odpovědnosti nepřihlíží, jak již bylo výše uvedeno, a ve výsledku tak závady ve vysílání v obou uvedených dnech podléhaly stejné právní kvalifikaci.

Žalovaná tak nepochybila, pokud žalobkyni opětovně neupozornila na porušení licenčních podmínek a nestanovila jí lhůtu k nápravě, neboť k nápravě měla žalobkyni vést již výzva z 29. 11. 2001. Žalobkyně nemá pravdu, tvrdí-li, že nápravu provedla a že závady vysílání ze dne 15. 12. 2001 je již třeba posuzovat v novém správním řízení jako jiné porušení povinnosti: žalobkyně totiž ve stanovené lhůtě odstranila pouze některé obsahové nedostatky, avšak jiné přetrvávaly a nově se vyskytly i některé další. Žalobkyně přitom nebyla s to je napravit a uvést obsah vysílání do souladu s licenčními podmínkami. Jednotlivé obsahové nedostatky vysílání není možno hodnotit jako nová a nesouvisející porušení licenčních podmínek: z povahy věci totiž tyto nedostatky bývají velmi pestré. Ať už se obsahový nedostatek navenek projevuje jakkoliv, směřuje výzva k nápravě podle

§ 59 odst. 1 zákona č. 232/2001 Sb. vždy k tomu, aby vysílání plně odpovídalo licenčním podmínkám. Nápravou tedy není, pokud provozovatel výzvě třeba i částečně vyhoví, avšak neodstraní všechny vytýkané nedostatky, nebo vysílá způsobem sice bližším licenčním podmínkám, avšak přesto vadným. Žalobkyně ani dne 15. 12. 2001 nevysílala v souladu s licenčními podmínkami, stejně jako tak nečinila již 6. 11. 2001, a obsahové nedostatky vysílání tak v rozporu se svým tvrzením neodstranila. Žalovaná proto postupovala správně, když posoudila závady ve vysílání zjištěné dne 15. 12. 2001 jako přetrvávající obsahové nedostatky, k jejichž odstranění již žalobkyně byla bezvýsledně vyzvána – tedy jako jediný skutek, za který pak po právu uložila pokutu.

Dále Nejvyšší správní soud přezkoumal ke kasační stížnosti žalované ten výrok, jímž Městský soud v Praze – využiv v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. svého moderačního práva – snížil uloženou pokutu na 250 000 Kč. Námitkám žalované nepřisvědčil; při přezkumu z úřední povinnosti, který mu ukládá ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., však zjistil, že v té části, která se vztahuje k výroku o snížení pokuty, trpí rozhodnutí Městského soudu v Praze nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]

Na úvod je vhodné krátce objasnit některé procesní aspekty návrhu na moderaci trestu uloženého za správní delikt – už jen proto, že žalobkyně v této věci uplatnila návrh až při jednání ve věci konaném dne 23. 4. 2004 (žaloba byla přitom podána dne 21. 11. 2002). Ze soudního spisu plyne, že Městský soud v Praze tento návrh věcně projednal (ostatně ani žalovaná nezpochybňovala jeho přípustnost), a Nejvyšší správní soud se s jeho přístupem ztotožňuje; i přes shodu obou soudů ohledně přípustnosti návrhu však považuje za užitečné – pro obecnější význam této otázky – popsat svá procesní východiska.

Moderační právo soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu umožňuje soudu k návrhu žalobce buď snížit uložený trest, nebo od něj upustit (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). To je ve správním soudnictví poměrně výjimečné: zde je totiž pravidlem kasační přezkum (ať už na úrovni krajského soudu ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, nebo u Nejvyššího správního soudu ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu), který nedává správnímu soudu pravomoc k tomu, aby rozhodnutí sám měnil, a skýtá mu pouze dvě základní možnosti: zamítnout nedůvodný návrh (žalobu či kasační stížnost), nebo napadené rozhodnutí k důvodnému návrhu zrušit (a nejčastěji vrátit k dalšímu řízení), případně vyslovit nicotnost správního rozhodnutí.

Takto přesně vymezená pravomoc správního soudu se projevuje i ve formulaci žalobního petitu v řízení před krajským soudem: žalobce zde obvykle žádá, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc byla vrácena žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Chybí-li v žalobě petit, je možno jej doplnit i po lhůtě k podání žaloby (arg. § 71 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*): koncentraci totiž podléhá jen vymezení rozsahu, v němž žalobce rozhodnutí napadá [§ 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], a označení žalobních bodů, z nichž jsou zřejmé konkrétní důvody tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí [písm. d) tamtéž]. Krom toho má petit správní žaloby – právě z důvodu přesně a úzce vymezené pravomoci správních soudů – nepoměrně menší význam než petit žaloby v občanském soudním řízení, a správní soudy tak při posuzování jeho obsahu postupují shovívavěji než soudy civilní.

Žalobní petit, jímž žalobce žádá moderaci trestu, podléhá stejnému procesnímu režimu jako petit „obvyklý“, usilující o zrušení rozhodnutí. To je ostatně patrné i z ustanovení § 65 s. ř. s., upravujícího žalobní legitimaci, který vedle sebe souřadně klade možnost

domáhat se zrušení rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti (v odst. 1 a odst. 2), a možnost žádat o upuštění od trestu, popř. o jeho snížení (v odst. 3). Petit směřující k moderaci pak může být formulován buď jako součást petitu eventuálního (jak tomu bylo i v projednávané věci), nebo jako petit samostatný v případech, kdy žalobce nezpochybňuje svou deliktní odpovědnost, avšak považuje uložený trest za nepřiměřený.

Návrh na snížení trestu či na upuštění od něj může žalobce vznést i po uplynutí lhůty k podání žaloby (nebyl by zřejmě připuštěn jen tehdy, pokud by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o něm – srov. § 95 odst. 2 o. s. ř.). Takový návrh (stejně jako každý jiný žalobní petit) tedy nepodléhá koncentraci ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s.; to ovšem platí pouze za předpokladu, že je založen na žalobních bodech uplatněných v zákonné dvouměsíční lhůtě. Zde se ukazuje, že možnost vznést tento návrh i po uplynutí zákonné lhůty a soudcovské lhůty podle § 37 odst. 5 s. ř. s. je přece jen více podmíněna správnou formulací žalobních bodů, než je tomu u petitu směřujícího ke zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobní petit musí vycházet z řádně uplatněných žalobních bodů; zatímco však podkladem pro návrh na zrušení rozhodnutí a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení může být jakýkoli žalobní bod (ať už spočívá na tvrzených vadách řízení nebo hmotněprávní nezákonnosti jakéhokoli ze závěrů žalovaného správního orgánu), podkladem pro návrh na moderaci musí být tvrzení o tom, že trest uložený žalobci je nepřiměřený. Nepostačí tedy zpochybňovat právní základ odpovědnosti: pokud žalobce tvrdí pouze to, že neporušil zákon a že mu nevznikla odpovědnost (žalobní námitky tedy směřují jen proti samotnému posouzení jeho jednání jako deliktního), nebude se moci později domáhat moderace trestu. Aby tak mohl učinit, musí již v žalobě výslovně napadat nepřiměřenost trestu a své přesvědčení o tom, že správní orgán pochybil při stanovení výše trestu, musí v průběhu řízení před soudem též zdůvodnit. Tomu žalobkyně v projednávané věci dostála, a Městský soud v Praze tak o jejím návrhu na moderaci mohl rozhodnout.

Při rozhodování o tomto návrhu se městský soud nedopustil nesprávného právního posouzení, a kasační stížnost žalované založená na tomto důvodu tedy neobstojí. Žalovaná se domnívá, že pokud soud zhodnotil výši pokuty jako řádně odůvodněnou, měl ji ponechat nedotčenu a nezasahovat do jejího správního uvážení; v tom se však mylí a v její výtce se projevuje neporozumění samotné podstaty moderačního práva soudu.

V projednávané věci se Městský soud v Praze zabýval návrhem na moderaci až poté, co žalobkyně neuspěla se svým návrhem na zrušení napadeného rozhodnutí, což plyne z povahy eventuálního žalobního petitu, jaký uplatnila žalobkyně. Přezkoumává-li soud rozhodnutí o správním trestu, které bylo napadeno ve všech svých právních závěrech, postupuje v několika krocích: nejprve se (samozřejmě toliko k žalobní námitce) zabývá tím, zda se žalobce skutečně dopustil skutku, který je mu vytýkán – tedy zda je tento skutek správním deliktem a zda jej žalovaný správně kvalifikoval; poté zkoumá, zda byl žalobce potrestán takovým druhem trestu, jaký stanoví zákon; a konečně pak hodnotí, zda žalovaný - při zvažování konkrétní výměry trestu – přihlédl ke všem zákonným kritériím a zda nepřekročil meze správního uvážení. Shledá-li soud nezákonnost byť i v jediném právním závěru správního orgánu, zruší k návrhu žalobce napadené správní rozhodnutí. I pokud tedy správní orgán nepochybil při kvalifikaci správního deliktu a pokud i zvolil správný druh trestu a uložil jej v mezích stanovených zákonem, bude jeho rozhodnutí k žalobní námitce zrušeno, nezhodnotil-li při ukládání trestu řádně zákonná kritéria, která by mohla mít vliv na výši trestu.

Napadá-li však žalobce právě závěr správního orgánu o výši trestu, nemusí to vést ke zrušení rozhodnutí, jestliže si to žalobce nežádá: je totiž zcela v dispozici žalobce, zda pro takto tvrzené pochybení bude žádat zrušení rozhodnutí, nebo zda bude usilovat toliko o moderaci trestu. Shledá-li pak správní soud žalobu důvodnou, rozhodne – jsa omezen žalobními body i petitem žaloby – tak, jak si žalobce žádal. Rozhodnutí, jímž byl uložen zjevně nepřiměřený trest, tak může být buď zrušeno jako celek, nebo může být toliko nahrazen jeho výrok o trestu vlastním výrokem soudu; šíří procesních možností soudu přitom určuje žalobce. Je na něm, zda zvolí výlučně klasický petit na zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení, zda se bude domáhat toliko moderace trestu, nebo konečně zda spojí obě možnosti v eventuálním petitu.

Žalovaná má pravdu v tom, že užitím moderačního práva soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu; takový zásah je však – v rozporu s jejím přesvědčením – zásahem dovoleným, umožněným soudem ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. Soud se zde skutečně - lze-li to tak říci – chová jako správní orgán: pro případy moderace je nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje soud závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc, která mu náleží stejně jako pravomoc rušit správní rozhodnutí.

Městský soud v Praze tedy ve svém právním úsudku nepochybil, vykonal-li své moderační právo snížením pokuty uložené žalobkyni.

I přesto však jeho rozhodnutí v této části neobstojí: trpí totiž nedostatkem důvodů, který způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V závěrečné části svého rozhodnutí se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované, již žalobkyně spatřovala v nedostatečném odůvodnění výše pokuty, a neshledal ji důvodnou. Poté, co zdůraznil četnost kritérií, k nimž žalovaná při stanovení pokuty přihlížela, uvedl výslovně: „Městský soud v Praze však dospěl k závěru, že zhodnocení všech označených skutečností pokuta v částce 500.000,- Kč neodpovídá, když výši pokuty shledal soud zcela zjevně nepřiměřeně vysokou. Proto pokutu uloženou napadeným rozhodnutím podle § 78 odst. 2 soudního řádu správního snížil, a to na částku 250.000,- Kč.“ Kromě konstatování, že soud má pokutu za nepřiměřenou, však odůvodnění v této části neobsahuje nic dalšího: chybí zde jakákoli úvaha, na jejímž základě soud k tomuto závěru dospěl.

Výrok soudu o snížení pokuty na polovinu tak nelze přezkoumat, neboť vůbec není odůvodněn. Ani v nejmenším není z odůvodnění zřejmé, co vedlo soud k takovému postupu: zda například měla žalovaná podle jeho názoru – i přes zvažování mnohých kritérií hodnotících závažnost jednání žalobkyně – přihlédnout k dalším okolnostem v zákoně přímo neuvedeným, zda mezi tyto okolnosti měly patřit např. údaje o sledovanosti uváděné žalobkyní, zda žalovaná při stanovení výše pokuty nedostatečně respektovala svou rozhodovací praxi v obdobných případech a tvrdost postihu žalobkyně se z této dosavadní praxe vymyká, proč soud snížil pokutu právě na polovinu apod.

Výše byly zdůrazněny rozdíly mezi přezkoumáváním zákonnosti správního rozhodnutí a mezi moderací správního trestu; oběma těmito postupům je však minimálně společné to, že jejich výsledky v podobě výroků správního soudu musejí být řádně odůvodněny. Požadavky na kvalitu odůvodnění se neomezují pouze na ty případy, v nichž soud vyslovuje nezákonnost správního rozhodnutí a toto rozhodnutí ruší: patřičné argumentace je naopak třeba v každém rozhodnutí soudu (s výjimkou tzv. procesních usnesení podle § 55 odst. 4

s. ř. s.), tím spíše pak v rozsudku ve věci samé, ať už se jím správní rozhodnutí ruší, nebo se žaloba proti němu zamítá, nebo se moderuje správní trest. Odůvodnění moderace spočívající toliko v konstatování, že uložený trest je zcela zjevně nepřiměřený, je stejně nedostačující a nepřezkoumatelné, jako kdyby soud ve zrušujícím rozsudku po rekapitulaci žalobních námitek v jedné větě prohlásil, že správní rozhodnutí je podle jeho názoru nezákonné, a proto se zrušuje.

Odůvodnění soudního rozhodnutí musí mít nejen rozsah přiměřený povaze projednávané věci, ale též odpovídající a přesvědčivý obsah. Velké množství textu nutně neznamená, že se soud skutečně argumentačně vypořádal se všemi námitkami proti správnímu rozhodnutí – jinak řečeno, kvalita argumentace nemusí být přímo úměrná rozsahu odůvodnění; omezuje-li se však příslušná část odůvodnění na jednu větu, je nade vše pochybnost, že soud nedostál povinnosti řádně odůvodnit své rozhodnutí, případně některý z jeho výroků. Tak tomu bylo i v této věci.

Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost podanou žalobkyní nedůvodnou, zamítl ji a v tomto rozsahu rozhodl i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Náklady žalované na zastoupení advokátem nepovažuje Nejvyšší správní soud – v souladu s názorem Městského soudu v Praze – za důvodně vynaložené: žalovaná jakožto specializovaný správní úřad by totiž právě v otázkách své odborné působnosti měla být schopna sama obhajovat svá rozhodnutí před soudem. Část rozhodnutí vztahující se k výroku o snížení pokuty, jehož zrušení se domáhala žalovaná, nemohl Nejvyšší správní soud přezkoumat pro nedostatek důvodů; proto zrušil napadené rozhodnutí ve výroku o snížení pokuty a v souvisejícím výroku o nákladech řízení a v tomto rozsahu vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. V novém řízení bude Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a při rozhodování o návrhu žalobkyně na moderaci pokuty řádně odůvodní svůj závěr. V novém rozhodnutí o věci rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podané žalovanou (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. listopadu 2005

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu