



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Česká televize, IČ: 00027383**, se sídlem Praha 4, Kavčí hory, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Praha 2, Škrétova 44/6, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované sp. zn./Ident.: 2010/1153/LOJ/ČES ze dne 2. 11. 2010,

T a k t o:

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se podanou žalobou dne 22. 3. 2011 domáhal zrušení rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání sp. zn./Ident.: 2010/1153/LOJ/ČES ze dne 2. 11. 2010, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 300.000 Kč za porušení čl. IV bod 12 zákona č. 304/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání, ve spojení se zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, neboť dne 30. 9. 2010 na programu ČT4 Sport, překročil denní limit reklamy, který na programu ČT1 nesmí přesáhnout 0,75 % denního vysílacího času, na ostatních programech (tedy ČT2, ČT24 a ČT4 Sport) nesmí přesáhnout 0,5 % denního vysílacího času, což představuje denní limit 432 sekund, o 43 sekund, neboť v sedmi reklamních blocích bylo celkem odvysíláno 475 sekund reklamy.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že je zde založeno upozornění vydané žalobci na porušení ustanovení § 50 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb. ze dne 1. 8. 2007, oznámení o zahájení správního řízení pro porušení zákona ze dne 8. 10. 2010, dále vyjádření žalobce k zahájení řízení ze dne 19. 10. 2010.

Žalobce se svým podáním domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a namítal, že nedošlo k prokázání překročení limitu reklamy a to z toho důvodu, že blok, který byl odvysílán, nenaplnoval znaky reklamy, dále namítal zkrácení svých práv v řízení, když nebyl seznámen s podklady pro rozhodnutí, když ani z rozhodnutí samotného nelze seznat, jaké podklady Rada ke svým závěrům použila.

Dále namítal, že není zřejmé, jak žalovaná dospěla k závěru, že došlo ke spáchání deliktu, když vychází jen z faktu, že se žalobce přiznal, když dle jeho názoru samotné přiznání potencionálního pachatele deliktu nestačí. Dále namítal nesrozumitelnost a nezákonnost hodnocení jednotlivých kritérií pro stanovení výše pokuty, které považuje jednak za svévolné, a jednak z nich nevyplývá, proč Rada dospěla právě k takové výši, v jaké pokutu uložila.

Pokud jde o otázku upozornění na dřívější porušení zákona, žalobce namítal, že Radou argumentované v napadeném rozhodnutí není typově shodné s aktuálním projednávaným deliktem, když je nutno přihlédnout k tomu, že podle dřívější úpravy žalobce sčítal celkovou dobu reklam, zatímco dnes má limity stanovené pro každý svůj program samostatně.

Žalovaný správní orgán ve svém vyjádření ze dne 11. 4. 2011 navrhl žalobu zamítnout s tím, že odkázal na odůvodnění svého žalobou napadeného rozhodnutí.

Městský soud v Praze nařídil ve věci jednání, které se konalo dne 31. 5. 2011, při němž účastníci řízení setrvali na svých dříve písemně vyjádřených stanoviscích.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Městský soud v Praze posoudil napadené rozhodnutí podle § 75 soudního řádu správního a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítnul rozsudkem č. j. 8A 61/2011-31 ze dne 31. května 2011.

Tímto rozsudkem současně rozhodl tak, že pokuta uložená rozhodnutím napadeným Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 2. 11. 2010 se snižuje na 1.000 Kč, a že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení

Žalovaná Rada pro rozhlasové a televizní vysílání tento rozsudek napadla kasační stížností, které Nejvyšší správní soud vyhověl rozsudkem č. j. 7 As 121/2011-58 ze dne 14. června 2012 tak, že výroky II. a III. zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil zpět Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Nicméně výrok vyneseny rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 8A 61/2011-31 ze dne 31. května 2011 o zamítnutí žaloby, který nabyl právní moci dne 30. 6. 2011, zůstal rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 121/2011-58 nedotčen.

V novém řízení tedy rozhodoval Městský soud v Praze pouze o možnosti moderace uložené pokuty a náhradě nákladů řízení. Rozsudkem č. j. 8 A 61/2011-70 ze dne 27. srpna 2012 rozhodl tak, že pokuta uložená rozhodnutí napadeným Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 2. 11. 2010 se snižuje na 10.000 Kč, a že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 142/2012-27 ze dne 4. července 2013 byl však i tento rozsudek Městského soudu v Praze zrušen.

Nejvyšší správní soud v tomto svém rozsudku č. j. 7 As 142/2012-27 mj. uvedl, že Městský soud v Praze rozhodl o snížení uložené pokuty již podruhé, protože jeho předchozí rozsudek č. j. 8 A 61/2011-31, jímž na žalobní návrh České televize rozhodl o snížení pokuty na 1.000 Kč, byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 121/2011-58, ve výrocích o moderaci výše pokuty a o nákladech řízení zrušen a věc byla v tomto rozsahu vrácena městskému soudu k dalšímu řízení. Důvodem pro částečné zrušení rozsudku byla jeho nepřezkoumatelnost ve vztahu k výroku o snížení pokuty. V dalším rozsudku Městský soud v Praze opět rozhodl o snížení uložené pokuty, a to na 10.000 Kč. I proti tomuto rozsudku žalovaná Rada podala kasační stížnost, v níž zpochybnila správnost úvahy Městského soudu v Praze, která jej vedla k moderaci uložené sankce. Pokud Městský soud v Praze v napadeném rozsudku opakovaně poukázal na to, že je nesporné, že uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená, Nejvyšší správní soud se s tímto tvrzením neztotožňuje. To, zda uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená, je totiž v dané věci podstatou sporu.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že kritéria pro stanovení výše pokuty v případě porušení povinnosti stanovené zákonem o vysílání jsou upravena v ust. § 61 tohoto zákona. Podle odst. 2 citovaného ustanovení stěžovatelka při ukládání pokuty přihlíží k povaze vysílaného programu a k postavení provozovatele vysílání a provozovatele převzatého vysílání na mediálním trhu se zřetelem k jeho odpovědnosti vůči divácké veřejnosti v oblasti informací, výchovy, kultury a zábavy. Podle odst. 3 citovaného ustanovení stěžovatelka stanoví výši pokuty podle závažnosti věci, míry zavinění a s přihlédnutím k rozsahu, typu a dosahu závadného vysílání, k výši případného finančního prospěchu, a ke stanovisku věcně příslušného samoregulačního orgánu uvedeného v seznamu samoregulačních orgánů, obdrží-li toto stanovisko písemně do 10 pracovních dnů ode dne zahájení řízení o správním deliktu. Uvedená kritéria stanovená zákonem o vysílání jsou pak spolu se zákonným rozpětím sankce a případnými dalšími podmínkami jejího uložení i vodítkem pro soud při úvaze o moderaci sankce, tj. při úvaze zda vůbec moderovat a případně v jaké míře, neboť právní úprava v ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. konkrétní kritéria pro moderaci nemá. Obsahuje jen obecné pravidlo, že moderovat lze tehdy, byl-li trest uložen „ve zjevně nepřiměřené výši“. Co je zjevnou nepřiměřeností je pak třeba v konkrétním případě posoudit právě s přihlédnutím ke kritériím pro uložení sankce stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, jímž se řídil správní orgán, který sankci uložil. Moderaci trestu pak musí soud patřičně odůvodnit ve smyslu uvedených rozhodných kritérií, tedy zdůvodnit nepřiměřenost trestu a uvést, ve vztahu k jakým kritériím byla výše sankce posuzována. V této souvislosti lze odkázat rovněž na rozsudek ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz), v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že moderuje-li soud trest za správní delikt, musí též řádně odůvodnit, v čem spatřuje zjevnou nepřiměřenost trestu a na základě jakých kritérií dospěl k jím stanovené výši trestu. Smyslem a účelem moderace přitom není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně

neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23). Dále je vhodné odkázat na rozsudek ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, *„že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“* V rozsudku ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007 – 119, pak Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě.“*

Městský soud v Praze svůj závěr o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty dostatečně Neodůvodnil, zdůraznil význam některých kritérií rozhodných pro stanovení konkrétní výše pokuty, hodnocením jiných relevantních kritérií se však nezabýval. To se týká zejména stěžovatelkou zmiňovaného zabraňujícího a preventivního účinku pokuty a opakovaného spáchání správního deliktu Českou televizí. Absentuje také podrobnější posouzení konkrétních skutkových okolností předmětného případu. V podstatě žádné důvody pak městský soud neuvedl ve vztahu k závěru, že pokutu uloženou stěžovatelkou původně ve výši 300.000 Kč je nutno snížit na 10.000 Kč.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů jak v části týkající se otázky zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty, tak i v části zabývající se určením konkrétní výše městským soudem moderované pokuty. Jedním z důvodů, které vedly Městský soud v Praze k moderaci uložené pokuty, byl rozpor výše pokuty se správní praxí stěžovatelky. V této souvislosti odkázal na rozhodnutí sp. zn. 2008/54/HOL/ČTV. Tvrdil-li, že pokuta byla citovaným rozhodnutím uložena pro identický skutek, nelze toto tvrzení ověřit, neboť toto rozhodnutí není obsaženo ani ve správním, ani v soudním spise. Pokud by se skutečně jednalo o skutek identický, jak uvedl Městský soud v Praze, jednalo by se o flagrantní porušení zásady *ne bis in idem*, což by bylo důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí. Z kontextu odůvodnění napadeného rozsudku, ze skutečnosti, že Městský soud v Praze napadené správní rozhodnutí nezrušil, i z obsahu napadeného správního rozhodnutí, je sice možné usuzovat, že ve věci vedené pod sp. zn. 2008/54/HOL/ČTV bylo předmětem správního řízení porušení stejné zákonem stanovené povinnosti, tj. jednalo se o typově stejný správní delikt, nikoliv o identický skutek, jako v nyní posuzované věci, nicméně s ohledem na absenci citovaného rozhodnutí ve spise jde pouze o domněnku, jejíž správnost nelze verifikovat. Pokud jde o správní praxi stěžovatelky v případech správních deliktů spočívajících v překročení denního limitu pro reklamu, lze ze správního spisu pouze zjistit, že Česká televize byla na toto porušení zákona upozorněna (upozornění vydané pod sp. zn. 2007/433/vav/ČTV) a že jí byly uloženy pokuty ve výši 50.000 Kč za překročení denního limitu reklamy o 17 s (rozhodnutí sp. zn. 2007/44/had/ČTV) a ve výši 200.000 Kč za překročení denního limitu reklamy o 61 s (rozhodnutí sp. zn. 2008/54/HOL/ČTV). Na tato rozhodnutí a upozornění je totiž odkazováno v analýze, jež sloužila jako podklad pro zasedání stěžovatelky konané ve dnech 2. a 3. 11. 2010. Citované upozornění na porušení zákona a rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. 2008/54/HOL/ČTV je rovněž zmiňováno v napadeném správním rozhodnutí. Součástí správního spisu je však pouze upozornění na porušení zákona ze dne 9. 8. 2007, sp. zn. 2007/433/vav/ČTV, stejně jako v soudním spise. Závěr o ustálené správní praxi nelze opřít o jediné rozhodnutí správního orgánu. Městský soud v Praze však takto postupoval, neboť v

napadeném rozsudku v této souvislosti pouze odkázal na rozhodnutí sp. zn. 2008/54/HOL/ČTV, u něhož jsou navíc důvodné pochybnosti, zda jej měl při svém rozhodování k dispozici. Za důležitou pro závěr o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty považoval Městský soud v Praze skutečnost, že ve věci vedené pod sp. zn. 2008/54/HOL/ČTV byl denní limit reklamy překročen na sledovanějším programu ČT1. K tomu je nutno zopakovat, že citované rozhodnutí není součástí spisu. Nelze tedy ověřit, zda se skutečně jednalo o program ČT1 nebo o program jiný (ve správním rozhodnutí Rada v této souvislosti žádný program neuvádí), a není možné ani provést srovnání skutkových okolností citovaného a nyní posuzovaného případu.

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že v odůvodnění správního rozhodnutí Rada uvedla, že „vzala v potaz uznání pochybení účastníka řízení a jeho snahu o nápravu. Bohužel i přes tento pozitivní fakt, jiný správní delikt byl prokazatelně a nesporně spáchán a Rada je ze zákona povinna za něj uložit sankci.(...)Protože účastník řízení uznal své pochybení a ve svém vyjádření vysvětlil, že k němu došlo na základě tzv. „lidského faktoru, a uvedl opatření, jež přijal, aby se situace nemohla již opakovat, konstatovala Rada, že se jedná o zavinění z nedbalosti.“ Rada rovněž stručně poukázala na to, že se jednalo o nedbalostní zavinění. Ke sledovanosti pak uvedla, že program ČT4 „dosáhla v září 2010 celodenního sharu, tedy podílu na sledovanosti, v kategorii 15+ 2,33 % a byl tedy osmým nejsledovanějším programem (...). Mezi specializovanými sportovními programy v České republice je jednoznačně nejsledovanější.“ Z citovaných částí odůvodnění správního rozhodnutí je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že Rada zohlednila, že Česká televize uznala své pochybení a snažila se o nápravu. Pouze této skutečnosti, s ohledem na další okolnosti (zejména opakované překročení denního limitu reklamy), nepřikládala takovou důležitost, jakou jí při úvaze o přiměřenosti pokuty přisoudil Městský soud v Praze.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že neobstojí žádný z důvodů, které vedly Městský soud v Praze k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty.

Podle § 78 odst. 2 soudního řádu správního rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 5/2005-53 jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 1/2012-36 soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti sankce jen v situaci, kdy je soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.

Městský soud v Praze v inkriminované věci v otázce přiměřenosti uložené sankce postupoval v intencích ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, jakož i rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 142/2012-27 a přiklonil se k závěru, k němuž dospěl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, a to že neobstojí žádný z namítaných důvodů o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty. Smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.

Městský soud v Praze byl ve svém rozhodování vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí správního orgánu v rozsahu žalobních bodů a rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozsudku.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud opřel o ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního a contrario, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku není kasační stížnost přípustná (§ 104 odst. 3 písm. a) s.ř.s.).

V Praze dne 2. ledna 2014

**JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu**

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová