



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **BIOCLINICA, s. r. o.**, se sídlem Praha 2, Balbínova 4/392, proti žalované **Radě pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Praha 2, Škrétova 44/6, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2008, č. j. 6 Ca 174/2008 - 63,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 7. 11. 2007, písemně vyhotoveným dne 19. 2. 2008, č. j. had/1184/08 (dále jen „napadené rozhodnutí“), rozhodl žalovaný na základě ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) zákona 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“) a podle ustanovení § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tak že prvním výrokem konstatoval, že žalobce porušil ustanovení § 5d odst. 2 zákona o regulaci reklamy, kterým se stanoví, že reklama na doplněk stravy musí obsahovat zřetelný text *doplněk stravy*; druhým výrokem konstatoval, že k porušení povinnosti došlo zařazením reklamy na doplněk stravy *FORMULE 705* do televizního vysílání programu ČT 1 dne 4. 2. 2007 v 10:27 hodin, která neobsahovala text *doplněk stravy*; výrokem ad 3. uložil žalovaný, s odkazem na ustanovení § 8a odst. 2 písm. g) a § 8a odst. 6 písm. b) zákona o regulaci reklamy, žalobci pokutu ve výši 500 000 Kč;

výrokem ad 4. pak zavázal žalobce k uhrazení paušální částky nákladů správního řízení ve výši 1000 Kč. Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou. Ten napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 30. 10. 2008, č. j. 6 Ca 174/2008 - 63, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Městský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že žalobce namítl nepřiměřenost uložené pokuty. Při posuzování této námitky městský soud hodnotil, zda žalovaná přihlédla ke všem zákonným kritériím, které mohou mít vliv na výši sankce a zda nepřekročila meze správního uvážení. Základní kritéria, kterými byla žalovaná při ukládání pokuty vázána, upravuje ustanovení § 8b odst. 2 zákona o regulaci reklamy. Zde městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu, publikovaný pod č. 1062/2007 Sb. NSS, z něhož se podává, že správní orgán je při ukládání pokuty v rámci volného správního uvážení vázán základními principy správního rozhodování, tj. i požadavkem na úplnost, respektive dostatečnost odůvodnění rozhodnutí. Správní orgán je tak povinen zabývat se podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl a odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Žalovaná se však v posuzované věci zákonnými kritérii pro ukládání pokuty podle ustanovení § 8b odst. 2 zákona o regulaci reklamy vůbec nezabývala, nehodnotila je, a naproti tomu přihlédla ke skutečnosti, že reklama byla vysílána na celoplošném televizním veřejnoprávním programu ČT 1. Odůvodnění napadeného rozhodnutí tudíž nesplňuje požadavky kladené na odůvodnění správního rozhodnutí, neboť žalovaná řádně nezhodnotila zákonná kritéria, která mohla mít vliv na výši sankce. Řádné odůvodnění je přitom předpokladem přezkoumatelnosti úvah správního orgánu. Městský soud proto napadené rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) zrušil pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů. Pro další řízení pak žalovanou zavázal, aby svůj závěr o určení výměry pokuty řádně odůvodnila.

Rozsudek městského soudu napadla žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, opírající se (posuzováno dle obsahu) o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. Ačkoliv stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně argumentuje pouze důvodem podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., obsahově zcela zjevně směřuje na důvod podle písmene a) tohoto ustanovení (nesprávné právní hodnocení věci) a písm. d), konkrétně na jinou vadu řízení před soudem. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně věcí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a případné pochybení stěžovatele v tomto směru nemá na meritorní projednatelnost návrhu vliv (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2002 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS).

Stěžovatelka především namítá, že městský soud rozhodl v rozporu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, ačkoliv stěžovatelka s takovým postupem výslovně nesouhlasila. Ústní jednání sice bylo nařízeno na 12. 8. 2008, bylo však zrušeno a znovu nařízeno na 23. 10. 2008. Tohoto dne pak bylo jednání na žádost žalobce odročeno na neurčito. Poté městský soud již ústní jednání nenařídil a meritorně ve věci rozhodl. Stěžovatelka má za to, že žádný z případů stanovených pro tento postup v § 76 s. ř. s. nenastal; městský soud pak ani v napadeném rozsudku svůj postup neodůvodnil, tj. není z něj patrné, proč rozhodl bez jednání. Jeho postup vzbuzuje pochybnosti, neboť prvotním

úmyslem soudu zjevně bylo rozhodnout na jednání, pokud dvakrát žalobci vyhověl a jednání odročil. Městský soud měl tedy postupovat podle ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s. a projednat věc na ústním jednání. Stěžovatelka byla zkrácena v průběhu řízení na svých právech, neboť jí nebylo umožněno hájit svá práva na ústním jednání. Na tomto místě odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS.

Dále stěžovatelka uvádí, že městský soud zrušil napadené rozhodnutí na základě jediné žalobní námitky, a to tvrzené nepřiměřenosti výše pokuty; z toho pak dovodil, že žalovaná nepřihlédla ke všem zákonným kritériím. Městský soud však v tomto ohledu rozhodl nad rámec žalobních bodů, tj. v rozporu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť žalobce namítal pouze nepřiměřenost sankce, nikoliv její nedůvodnost či nedostatečné zdůvodnění její výše.

Městský soud měl dále nesprávně vyložit ustanovení § 8b odst. 2 zákona o regulaci reklamy, které definuje *závažnost správního deliktu* demonstrativním výčtem prvků, uvozeným slovem *zejména*, a to *způsobem, následkem a okolnostmi*, za nichž ke správnímu deliktu došlo. V daném případě došlo ke správnímu deliktu odvysíláním závadné teleshoppingové reklamy prostřednictvím celoplošného televizního vysílání (*způsob a okolnosti*), týkající se výrobku Citrax (stěžovatelka má zřejmě na mysli FORMULE 705 – pozn. NSS), který patří do podskupiny potravin jako doplněk stravy a jako takový měl být při komerční prezentaci zřetelně označen; to však v daném případě absentovalo (*následek*). Stěžovatelka uvádí, že výše pokuty byla určena na základě skutečnosti, že teleshopping byl prezentován pomocí televizního vysílání, a to na plnoformátovém [§ 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů] a celoplošném programu [§ 2 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. Je přesvědčena, že v napadeném rozhodnutí uvedla všechny skutečnosti rozhodné pro udělení sankce i pro zdůvodnění její výše. Absence termínu *závažnost*, respektive jeho explicitního gramatického vyjádření, nemůže způsobit vadu nedostatku důvodů rozhodnutí a tudíž jeho nepřezkoumatelnost. *Závažnost* je v zákoně vyjádřena podskupinou prvků, ke kterým je nutno přihlížet; žalovaná se jimi zabývala, tj. v napadeném rozhodnutí obsaženy jsou. Stěžovatelka dodává, že pokud městský soud shledal odůvodnění výše pokuty nedostatečným, mohl v návaznosti na návrh žalobce moderovat výši pokuty.

Konečně stěžovatelka namítá, že i když ze žaloby nebylo patrné, proti jakým výrokům napadeného rozhodnutí směřuje [§ 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], městský soud ji akceptoval. Žaloba nesměřovala proti výroku 4. napadeného rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady řízení, přesto městský soud napadené rozhodnutí zrušil jako celek, aniž by svůj postup jakkoliv odůvodnil.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Z povahy věci se Nejvyšší správní soud nejdříve zabýval námitkami ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to především tvrzením, že městský soud zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, tím, že rozhodl bez jednání, ačkoliv nesouhlas stěžovatelky s takovým postupem (podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.) byl jasně vyjádřen.

Ze soudního spisu k tomu Nejvyšší správní soud ověřil, že přípisem ze dne 26. 5. 2008, č. j. 6 Ca 174/2008 – 32, byla stěžovatelka vyzvána k vyjádření, ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. Podáním, doručeným městskému soudu dne 6. 6. 2008, vyjádřila stěžovatelka nesouhlas s tím, aby ve věci bylo rozhodnuto bez jednání. Městský soud následně nařídil ústní jednání na 12. 8. 2008 (č. l. 45), o čemž byli oba účastníci řízení řádně vyrozuměni. Elektronickým podáním ze dne 1. 8. 2008 (podepsaným elektronickým podpisem) požádal právní zástupce žalobce o odročení jednání. Této žádosti městský soud vyhověl a jednání přeložil na 23. 10. 2008, o čemž byli účastníci řízení opět vyrozuměni. Dne 23. 10. 2008 v ranních hodinách požádal právní zástupce žalobce elektronickou cestou o opětovné odročení ústního jednání z důvodu nemoci. Městský soud tuto žádost akceptoval, o čemž svědčí protokol o ústním jednání ze dne 23. 10. 2008, č. j. 6 Ca 174/2008 – 58. Z něj se podává, že městský soud (za účasti zaměstnankyně stěžovatelky) konstatoval zmiňovanou omluvu; nato bylo, bez zahájení jednání, vyhlášeno usnesení, kterým bylo jednání odročeno na neurčito. Dne 30. 10. 2008 městský soud vydal rozsudek, kterým zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, a to podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského (městského) soudu existence vad soudního řízení, mohly-li mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Jde-li o posouzení postupu krajského (městského) soudu, který rozhodl v meritu věci bez nařízení jednání, platí, že ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., je *lex specialis* ve vztahu k ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. To znamená, že vyjádří-li účastník řízení svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání, avšak soud shledá takové vady řízení před správním orgánem (zahrnujíc v to i případy nepřezkoumatelnosti rozhodnutí), které jej opravňují k postupu podle ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., není povinen jednání nařizovat a věc rozhodne bez jednání. Uvedené platí obdobně v případě zjištěné nicotnosti napadeného správního aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

Shora popsany postup městského soudu v projednávané věci nebyl procesně správný. Pochybení lze spatřovat v tom, že u stěžovatelky bylo navozeno legitimní očekávání, že věc bude projednána na ústním jednání a že tedy bude mít možnost hájit napadené rozhodnutí a pokusit se ovlivnit rozhodnutí městského soudu i jinak než jen písemným vyjádřením k žalobě. Jestliže pak městský soud vydal rozhodnutí ve věci sedm dní poté, co vyhlásil usnesení, kterým nařízené jednání (v pořadí již druhé) odročil na neurčito, je takový postup ve vztahu ke vnímání stěžovatelky přinejmenším překvapivým a po procesní stránce nevhodným a je též v rozporu s požadavky ustanovení § 76 odst. 3, věty první s. ř. s., dle kterého *nejdou-li důvody pro postup dle odstavců 1 a 2 nebo podle § 51, nařídí předseda senátu jednání*. Lze tedy učinit dílčí závěr, že řízení před městským soudem bylo zatíženo procesní vadou.

Na dalším místě je nicméně nutno se zabývat tím, zda toto pochybení mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 – 59 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), se podává, že „[o] vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.“ V tomto kontextu se tedy Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda by provedení ústního jednání mohlo mít vliv na výsledek rozhodnutí městského soudu. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nařizuje soudu zrušit napadené rozhodnutí rozsudkem bez jednání, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost je jako kvalita rozhodnutí dána *per se* a objektivně je již po vydání napadeného rozhodnutí prakticky neovlivnitelná. Jestliže je napadené rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné *pro nesrozumitelnost* (k tomu srov. například rozsudky zdejšího soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 76, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 27/2008 – 76, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS), platí uvedený závěr bezesbýtku. Pokud jde o nepřezkoumatelnost *pro nedostatek důvodů*, ta je judikaturou vymezena jako případy, kdy není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek či obsahuje-li odůvodnění rozsudku toliko převzaté pasáže z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž dále rozvádí dopad převzatých závěrů na konkrétní souzený případ a na samotné rozhodnutí ve věci (k tomu viz např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo rozsudek ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245). Je zřejmé, že i v těchto případech jakákoliv argumentace žalovaného ve vyjádření k žalobě či na ústním jednání nemůže zvrátit, doplnit či přehodnotit již jednou daný obsah napadeného rozhodnutí. K tomu již Nejvyšší správní soud např. uvedl, že „[n]evypořádá-li se správní orgán v souladu s § 50 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v rozhodnutí o odvolání se všemi odvolacími námitkami, zatíží tím své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Tuto vadu nelze zhojit vyvrácením odvolacích námitek ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti.“ (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71). Z logiky věci tedy plyne, že jakákoliv argumentace stěžovatelky na ústním jednání, směřující k nahrazení, doplnění či vysvětlení chybějících důvodů rozhodnutí, by o nyní projednávané věci nemohla vyvrátit závěry městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů. Na straně druhé však lze připustit, že byla-li by nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů odvozena od vad skutkových zjištění o něž se opírají rozhodovací důvody [zde je nutno nalézt v praxi nejasnou hranici mezi nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů a procesní vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], nelze *a priori* zcela odmítnout možnost, že by nařízené ústní jednání mohlo vést k závěru opačnému. Nejvyšší správní soud nechce na tomto místě kasuisticky uvádět modelové situace

podřaditelné pod tyto případy, tím méně pak podat jejich vyčerpávající přehled, lze však zmínit například možnost vysvětlit soudu okolnosti, za nichž bylo prováděno dokazování (a rozptýlit tak pochybnosti o zákonnosti postupu při opatrování skutkových podkladů), či možnost vysvětlit obsah některých listin (zařazených do správního spisu) vysoce odborného charakteru, který nemusí být pro osoby nedisponující odbornými znalostmi zcela správně pochopen, s důsledky z toho plynoucími. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že stěžovatelka existenci některého z těchto hraničních případů nenamítá; omezuje se toliko na (obecně správné) tvrzení o porušení procesních pravidel v řízení před městským soudem a s tím související zásah do jejího práva na efektivní volbu prostředků své procesní strategie. Jak však již bylo výše konstatováno, důvodem pro zrušení rozhodnutí městského soudu by mohl být pouze natolik závažný procesní deficit, u kterého by nebyl vyloučen jeho vliv na konečné rozhodnutí ve věci samé. Pokud však zde byly dány zákonné důvody pro postup podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., (o čemž Nejvyšší správní soud, z důvodů dále uvedených, nemá pochyb) a nepředestřela-li stěžovatelka konkrétní důvody, které by odůvodňovaly nezbytnost nařízení jednání, nelze hovořit o tom, že byla reálně zkrácena na svých procesních právech. Konečně bez významu není ani fakt, že jakkoli bylo ústní jednání opakovaně nařízeno, ani v jednom případě neproběhlo. I dne 23. 10. 2008, kdy se soud se zástupkyní stěžovatele sešel v jednací síni, jednání v meritu nebylo vůbec zahájeno, jelikož věc byla ihned odročena na neurčito. Nejde tedy o situaci, kdy by soud s účastníky řízení ústně jednal, ale poté by (bez jakéhokoli upozornění) vydal rozhodnutí bez jednání (bez ústního vyhlášení výroku rozhodnutí). Takový postup by byl zcela jistě daleko intenzivnějším zásahem do procesních práv účastníků a vyžadoval by nepochybně výrazně přísnější posouzení možných důsledků.

Stěžovatelka na dalším místě namítala nesprávný výklad ustanovení § 8b odst. 2 zákona o regulaci reklamy, přičemž argumentovala tím, že veškerá kritéria tohoto ustanovení při ukládání výše pokuty postihla a její rozhodnutí tedy není nepřezkoumatelné, jak tvrdí městský soud.

Ustanovení § 8b odst. 2 zákona o regulaci reklamy stanoví, že *při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán*. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s městským soudem v tom, že stěžovatelka při svých právních úvahách vůbec nepřihlédla k závažnosti správního deliktu. Lze naopak přisvědčit stěžovateli, že se způsobem a okolnostmi posuzovaného jednání žalobce v odůvodnění rozhodnutí zabývala, neboť poukázala na skutečnost, že k prezentaci reklamy došlo ve formě jejího vysílání na celoplošném televizním veřejnoprávním programu ČT 1 (*způsob spáchání*), přičemž povaha tohoto vysílání (schopnost masově zpřístupnit reklamní sdělení) a fakt, že žalobce měl možnost obsah reklamy ovlivnit, leč neučinil tak, lze považovat za *okolnosti spáchání*. Současně ovšem nelze přehlédnout, že stěžovatelka nikterak neosvětlila, jaký vliv měla tato zjištění (zákonná kritéria) na konkrétní výši ukládané pokuty. Tvrzení stěžovatelky, že se zabývala též *následkem* správního deliktu, kterým má být skutečnost, že v reklamě absentovalo zřetelné označení *doplňěk stravy*, je ovšem zcela nesprávné a zavádějící. Tato skutečnost totiž nemůže být v žádném případě *následkem* správního deliktu. V souladu s trestněprávní doktrínou je „[n]ásledkem správního deliktu (...) ohrožení nebo porušení zájmů, které jsou jeho objektem, tj. zájmů, k jejichž ochraně zákonná skutková podstata správního

deliktu slouží.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 6 A 109/2000 – 73, publikovaný pod č. 583/2005 Sb. NSS). Následkem předmětného správního deliktu tak může být jediné narušení nebo ohrožení ochrany adresátů reklamy před nežádoucími praktikami zadavatele reklamy, jak jsou vyjádřeny v jednotlivých ustanoveních zákona o regulaci reklamy. Z hlediska určení výměry pokuty je pak nutno hodnotit nejen jaké následky byly správním deliktem způsobeny, ale též jakou měly intenzitu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 25/2006 – 78). Ve vztahu k demonstrativnímu výčtu aspektů závažnosti správního deliktu, kterými se má správní orgán zabývat, lze pro úplnost *per analogiam* odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 6 As 34/2008 – 54, v němž se konstatuje, že „[o]bsahuje-li § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, pouze příkladný výčet hledisek, ke kterým je správní orgán při stanovení výše pokuty povinen přihlédnout, pak takováto právní úprava váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí zabývat vždy.“ Stěžovatelka je tudíž podle ustanovení § 8b odst. 2 zákona o regulaci reklamy při určování výměry pokuty povinna vždy přihlédnout k závažnosti správního deliktu, tedy ke způsobu jeho spáchání, jeho následkům a rovněž i k okolnostem, za nichž byl spáchán. Nadto může přihlédnout i k jiným v úvahu přicházejícím kritériím, jsou-li svou povahou pro posouzení této otázky relevantní. Je však naprosto zřejmé, že stěžovatelka tuto svou povinnost v rámci svého správního uvážení nerespektovala a zatížila tak napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

Stěžovatelka dále namítala, že městský soud překročil rámec žalobních bodů a tudíž postupoval v rozporu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. Ani tato námitka není důvodná. Je naprosto logické, že městský soud, v rámci přezkumu námitky nepřiměřenosti pokuty, musel věnovat pozornost té části odůvodnění napadeného rozhodnutí, která se zabývá důvody pro uložení pokuty právě ve výši 500 000 Kč. V rámci posouzení této otázky naznal, že není schopen posoudit (ne)přiměřenost uložené sankce porovnáním zákonem předepsaných kritérií s úvahami stěžovatelky subsumujícími skutková zjištění pod tato kritéria. K meritornímu projednání dané námitky se tak městský soud nedostal, neboť nepřezkoumatelnost pojmově bránila věcnému posouzení její důvodnosti. Tuto procesní vadu, rezultující v podobě nedostatku správního rozhodnutí, tedy městský soud nemohl přehlédnout; navíc zjistí-li soud, že je napadené správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, zruší jej *ex officio*, jak to vyplývá z ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35, publikovaný pod č. 359/2004 Sb. NSS). Z těchto důvodů se tedy městský soud nemohl dopustit překročení mezi žalobními body, jak namítá stěžovatelka; sluší pro úplnost dodat, že městský soud se nemohl zabývat ani návrhem na moderaci výše pokuty, neboť nemohl moderovat něco, co nebylo podloženo žádnými důvody; nejprve je nutno přezkoumatelným způsobem odůvodnit výměru pokuty, teprve poté je možné hodnotit její přiměřenost a popřípadě přistoupit k použití moderační.

Co se týče námitky zmatečnosti řízení před soudem z důvodu chybějících podmínek řízení, lze jen zopakovat, že obsah této stížní námitky byl shora vypořádan jako důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Námitka zmatečnosti byla sice výslovně v kasační stížnosti uplatněna, avšak bez jakékoliv bližší konkretizace a tvrzení o chybějících podmínkách řízení. Takto obecně uplatněnou námitkou se Nejvyšší správní soud tudíž nemohl zabývat.

Konečně pokud jde o námitku stěžovatelky, dle které městský soud pochybil, zrušil-li napadené rozhodnutí jako celek, i když výrok o povinnosti zaplatit náklady správního řízení výslovně žalobou napaden nebyl, ani tu neshledává Nejvyšší správní soud důvodnou. Je jednoznačné, že výrok o náhradě nákladů řízení je výrokem závislým na výroku o porušení povinnosti a o uložení sankce. Z logiky věci jednoznačně vyplývá, že nelze ponechat v platnosti výrok o náhradě nákladů řízení, jestliže se zrušuje výrok o porušení povinnosti i výrok o uložení sankce. K této problematice se Nejvyšší správní soud již dříve vyjádřil v rozsudku ze dne 3. 7. 2008, č. j. 7 As 4/2008 – 85, z něhož se podává, že „[z] dikce § 77 zákona o přestupcích vyplývá, že výroky o vině přestupkem, o druhu a výměře sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení jsou vzájemně oddělitelné z hlediska skutkových nebo právních vad, pro které mohou být podle výsledku přezkoumání zrušeny, i když všechny mají základ ve výroku o vině či nevině přestupkem, a možnost jejich uložení se odvíjí právě od vyslovení tohoto výroku. Vyslovení výroku o vině či nevině přestupkem je však zásadní ve vztahu k volbě druhu a výměry sankce, popřípadě dalších uvedených výroků, které mají ve výroku o vině svůj podklad. Z logiky věci proto vyplývá, že jestliže je vadná jen část žalobou napadeného správního rozhodnutí o přestupku a lze ji oddělit od ostatních, lze zrušit rozhodnutí jen v této části; je-li však zrušen, byť i jen zčásti, výrok o vině přestupkem, je třeba zrušit vždy zároveň celý výrok o druhu a výměry sankce, jakož i další výroky, které mají ve výroku o vině svůj podklad.“

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalobce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává. V této souvislosti je třeba zmínit, že Nejvyšší správní soud obdržel dne 16. 2. 2010 podání advokáta Mgr. Michala Bureše (označené jako *vyjádření ke kasační stížnosti*), který zastupoval na základě plné moci žalobce v řízení o žalobě před městským soudem. Jelikož z plné moci jmenovaného advokáta (založené na čl. 10 spisu městského soudu) nevyplývá jeho oprávnění zastupovat žalobce v řízení o kasační stížnosti a s přihlédnutím k tomu, že zvláštní plná moc pro toto zastupování k zmiňovanému podání přiložena nebyla, Nejvyšší správní soud k jeho obsahu nepřihlížel.

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

V Brně dne 16. března 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček

předseda senátu