



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Česká televize**, se sídlem Kavčí hory, Praha 4, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2014, č. j. 8 A 61/2011 - 114,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2014, č. j. 8 A 61/2011 - 114, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 4. 2014, č. j. 8 A 61/2011 - 114, zamítl návrh žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) na moderaci výše pokuty uložené rozhodnutím Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. 2010/1153/LOJ/ČES, kterým byla stěžovatelce uložena pokuta 300.000 Kč za porušení čl. IV bodu 12 zákona č. 304/2007 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“), kterého se stěžovatelka dopustila tím, že dne 30. 9. 2010 na programu ČT4 Sport

překročila denní limit reklamy o 43 sekund. V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud uvedl, že při rozhodování o moderaci postupoval v intencích ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, jakož i rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 142/2012 - 27. Proto se přiklonil k závěrům vysloveným v citovaném rozsudku, a tedy že neobstojí žádný z namítaných důvodů o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty. Rada se totiž vypořádala se všemi kritérii pro uložení sankce podle zákona o vysílání, přičemž dodržela meze správního uvážení. 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. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je pak prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. dán pouze tehdy, pokud by vytykána nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, když k takovému závěru nebylo možno v dané věci dospět. Jak navíc plyne z napadeného správního rozhodnutí, stěžovatelka věděla, jakým způsobem Rada danou problematiku posuzuje, když již dříve vydala upozornění na porušení ust. § 50 odst. 1 zákona o vysílání a pro tento správní delikt byla také sankcionována pokutou ve výši 200.000 Kč. Preventivní úloha upozornění a finančního postihu se však vůči stěžovateli minula účinkem.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítala, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť z jeho výrokové části není jasné, jak městský soud o podané žalobě rozhodl. Dále stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, protože v něm zcela absentuje úvaha, která městský soud vedla k zamítnutí návrhu na moderaci. Městský soud sice teoreticky popsal, kdy lze přikročit k moderaci sankce, avšak jaký význam tyto teorie mají pro hodnocení přiměřenosti v dané věci neuvedl. Konstatoval pouze, že se přiklonil k závěru, k němuž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 142/2012 - 27, a to „že neobstojí žádný z namítaných důvodů o zjevné nepřiměřenosti sankce.“ Stěžovatelka však poukázala na to, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku naopak vyslovil, že „neobstojí žádný z důvodů, které vedly městský soud k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty.“ Městský soud rovněž rezignoval na odůvodnění toho, proč nepovažuje námitku týkající se zjevné nepřiměřenosti pokuty pro rozpor s ustálenou správní praxí Rady za důvodnou. Nesprávně také posoudil otázku, kdy lze přistoupit k moderaci pokuty. Pokud by totiž měla vytykána nepřiměřenost sankce kvalitu nezákonnosti, byla by důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. Tím, že soud pokutu sníží nebo od ní upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu, že se účastník řízení dopustil správního deliktu, ale nahrazuje jeho správní úvahu úvahou vlastní. Městský soud se stejně tak podle stěžovatelky dostatečně nevypořádal s jejím tvrzením, že z pouhé skutečnosti, že jí bylo doručeno jedno upozornění a jedna pokuta za porušení ust. § 50 odst. 1 zákona o vysílání, nelze bez dalšího učinit závěr o přiměřenosti pokuty. Navíc neměl městský soud vzít v úvahu současnou správní praxi Rady. K tomu stěžovatelka odkázala na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se trestnost činu posuzuje a trest ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Závěrem pak stěžovatelka vytykala městskému soudu, že nevzal v potaz nízkou společenskou škodlivost

skutku, když ne každé překročení limitu reklamy musí být společensky nebezpečné. Z výše uvedených důvodů proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Rada ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve vyjádřila přesvědčení o její nepřipustnosti. Stěžovatelka nikdy nepožadovala přezkum skutečnosti, zda došlo ke spáchání jiného správního deliktu, přičemž Rada brojila vždy pouze proti výši uložené sankce. Původní výrok o zamítnutí žaloby tedy nebyl dotčen. Městský soud se pak s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dostatečně zabýval možností moderace sankce, resp. kdy je možné k takovému kroku přistoupit. Stěžovatelka tak *de facto* nesouhlasí s názorem, který městský soud převzal od Nejvyššího správního soudu. Námitku týkající se rozporu výše předmětné sankce s dosavadní správní praxí Rada považuje za odporující individuálnímu posouzení věci. Dále vyjádřila nesouhlas i s úvahami stěžovatelky o zjevné nepřiměřenosti sankce, když ta na dříve uložené sankce „*adekvátně nereagovala*“. Závěrem Rada odkázala na veškerá svá dřívější vyjádření ve věci, odůvodnění napadeného rozhodnutí a zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2013, č. j. 8 As 83/2013 – 39, podle něhož „*k účinnému zpochybnění právního názoru krajského soudu nepostačuje pouhé zopakování žalobních tvrzení*.“ S ohledem na shora uvedené pak navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatelka spatřovala v tom, že z jeho výrokové části není zřejmé, jak městský soud o podané žalobě rozhodl. Podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s. musí rozsudek mimo jiné obsahovat výrok a odůvodnění. Výrok je nejdůležitější částí rozsudku, neboť obsahuje rozhodnutí ve věci samé. Výrok rozsudku má být nejen přesný a jednoznačný, ale rovněž úplný. Nelze ho za žádných podmínek vynechat, protože jen výrok pravomocného rozsudku, v němž je vyjádřen obsah rozhodnutí, je závazný. V dané věci rozhodl městský soud o žalobě rozsudkem ze dne 31. 5. 2011, č. j. 8 A 61/2011 – 31, tak, že žalobu zamítl a podle ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh stěžovatelky rozhodl o snížení uložené pokuty na částku 1.000 Kč. Proti tomuto rozsudku podala Rada kasační stížnost, kterou se domáhala pouze zrušení výroků o snížení pokuty a nákladech řízení. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 6. 2012, č. j. 7 As 121/2011 - 58, napadený rozsudek městského soudu ve výroku o snížení pokuty a o nákladech řízení zrušil a věc vrátil v tomto rozsahu městskému soudu k dalšímu řízení. Výrok o zamítnutí žaloby kasační stížností napaden nebyl, a proto dne 30. 6. 2011 nabyl právní moci. Další řízení pak bylo vedeno již jen o návrhu na moderaci. Nejvyšší správní soud proto shledal tuto stížní námitku nedůvodnou.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval stížní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodu, neboť v něm zcela absentovala úvaha, na základě níž dospěl městský soud k negativnímu závěru ohledně stěžovatelčina návrhu na moderaci uložené pokuty. Problematikou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval (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, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není např. zřejmé, na základě jakých úvah soud dospěl ke svému právnímu závěru, z jakého důvodu považoval žalobní námitky za nedůvodné či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci obsaženou v žalobě nebo proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná také v případě, kdy soud opomněl některou z uplatněných námitek vypořádat. V daném případě městský soud k otázce přiměřenosti uložené sankce uvedl, že *„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.“* Takový právní názor však v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud nevyjádřil. Důvody pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu totiž byly formulovány takto: *„[N]eobstojí žádný z důvodů, které vedly městský soud k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty. Částečně jsou závěry městského soudu nepřezkoumatelné (závěr týkající se správní praxe Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a související srovnání posuzovaného případu s věcí sp. zn. 2008/54/HOL/ČTV), částečně nesprávné (závěr, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání nezohlednila některé okolnosti posuzovaného případu) a rovněž je odůvodnění napadeného rozsudku vnitřně nekonzistentní.“* Městský soud tak zcela mylně a nesprávně pochopil závěr vyslovený Nejvyšším správním soudem. Skutečnost, že neobstál žádný z důvodů, které vedly městský soud k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty, neznamená absolutní vyloučení možnosti uloženou sankci moderovat. Za situace, jakým způsobem městský soud ve svých dřívějších rozsudcích ze dne 31. 5. 2011, č. j. 8 A 61/2011 - 39, a ze dne 27. 8. 2012, č. j. 8 A 61/2011 - 70, odůvodnil moderaci uložené pokuty (nejprve pokutu uloženou ve výši 300.000 Kč snížil na 1.000 Kč a poté na 10.000 Kč), bylo třeba, aby v odůvodnění napadeného rozsudku srozumitelně a přezkoumatelným způsobem uvedl, jakými úvahami byl veden, když jeho třetí rozhodnutí o návrhu na moderaci se diametrálně liší od předchozích dvou rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené je tak třeba opakovaně zdůraznit, že městský soud postupoval zcela nesprávně, když pouze odkázal na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu, v němž žádný závazný právní názor vysloven nebyl. Bylo proto nezbytné, aby městský soud řádně přezkoumatelným způsobem odůvodnil své rozhodnutí. Ze všech výše uvedených důvodů je napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Pokud stěžovatelka vytýkala městskému soudu nesprávnou aplikaci moderačního práva podle ust. § 78 odst. 2 s. ř. s., i tato stížní námitka je podle Nejvyššího správního soudu důvodná. V napadeném rozsudku městský soud vyslovil, že *„[p]odle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 2 soudního řádu správního dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, (...)“*. Odkaz městského soudu na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu je nejen nekonkrétní, ale také zcela nesprávný. V rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36 totiž Nejvyšší správní soud vyslovil že *„prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce při hodnocení zákonnosti uložené pokuty (§ 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.“ Ze strany městského soudu tak došlo k dezinterpretaci právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem a nepochopení institutu moderačního práva. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že „Užitím moderačního práva soud nabrazuje správní uvážení správního orgánu; takový zásah je však zásahem dovoleným, umožněným soudem ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. Soud se v takovém případě chová obdobně jako správní orgán: pro případy moderačního práva 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 závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc.“ (...) V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům 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. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. V případě, že by nepřiměřenost uložené sankce dosahovala kvality nezákonnosti, bylo by to důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. Moderační právo představuje jednu z výjimek, kdy je v řízení před správními soudy aplikován apelační princip místo principu kasačního. Užitím moderačního práva soud fakticky aprobejuje, v rámci hledisek vymezených žalobními body, zákonnost napadeného správního rozhodnutí. V opačném případě, tzn., je-li napadené správní rozhodnutí nezákonné, je užití moderačního práva vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí, popř. pouze jeho části, pro jeho nezákonnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 - 20). Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu, že daný subjekt porušil zákon a dopustil se správního deliktu, ale nahrazuje jeho správní úvahu úvahou vlastní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82).

Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval stížní námitkou, že se městský soud dostatečně nevypořádal s námitkou nepřiměřenosti pokuty z důvodu rozporu s ustálenou správní praxí Rady. Podle ust. § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Za ustálenou správní praxi nelze považovat postup v několika jednotlivých případech (viz rozsudek ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132). Městský soud přitom v napadeném rozsudku pouze uvedl, že stěžovatelka „věděla, jakým způsobem žalovaná Rada danou problematiku posuzuje, bylo jí vydáno upozornění na porušení ustanovení § 50 odst. 1 zákona o vysílání (doručeno dne 27. 8. 2007) a byla rovněž pro tento správní delikt již sankcionována pokutou ve výši 200.000 Kč (sp. zn. 2008/54/HOL/ČTV (doručeno dne 20.30.2008). Preventivní úloha upozornění a předchozího postihu se tedy minula v účinku vůči žalobkyni.“ Z tohoto odůvodnění však není vůbec jasné, z jakého důvodu považoval městský soud uvedenou žalobní námitku za nedůvodnou, když závěr o souladu výše uložené pokuty s ustálenou správní praxí nebylo možné opřít o jedno vydané upozornění na porušení ust. § 50 odst. 1 zákona o vysílání (ze dne 9. 8. 2007, sp. zn. 2007/433/vav/ČTV) a jedno rozhodnutí Rady

(sp.zn. 2008/54/HOL/ČTV). Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za nutné upozornit, že již v předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 142/2012 – 27, v dané věci uvedl, že „[z]ávěr o ustálené správní praxi nelze opřít o jediné rozhodnutí správního orgánu. Městský soud 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. Argumentace městského soudu správní praxí stěžovatelky je tedy zcela nedostatečná. Ustálená správní praxe je jistě při úvaze o moderaci uložené sankce argumentem případným, logickým a relevantním, ale považoval-li městský soud tento argument za podstatný, měl zjišťovat, jak stěžovatelka o porušení předmětné povinnosti rozhodovala v minulosti a jaké sankce v takových případech uložila. Dále měl srovnat a zohlednit skutkové odlišnosti jednotlivých případů, např. v jakém rozsahu byl překročen denní limit reklamy, jaká byla sledovanost předmětných programů, zda se jednalo o úmyslné či nedbalostní zavinění atd., a především měl v odůvodnění napadeného rozsudku přezkoumatelným způsobem a s odkazem na konkrétní správní rozhodnutí stěžovatelky shrnout, jaká je podle jeho názoru ustálená správní praxe a čím se napadené rozhodnutí z této praxe vymyká.“ Nejvyšší správní soud nevidí důvodu, proč by se měl od shora citovaného závěru jakkoliv odchýlit. Správnost hodnocení městského soudu, proto nelze ani v této části přezkoumat. Vzhledem k této skutečnosti se nemohl Nejvyšší správní soud danou stížní námitkou věcně zabývat.

Totéž platí ve vztahu ke stížní námitce, že městský soud nevzal v potaz nízkou míru společenské škodlivosti daného skutku.

Ani v jednom ze 4 doposud zrušených rozsudků v dané věci, ať už bylo o návrhu na moderaci rozhodnuto kladně či záporně, se nepodařilo městskému soudu své rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Za této situace nemůže Nejvyšší správní soud vyslovit jakýkoliv právní názor týkající se merita věci. Je proto třeba, aby městský soud, zejména za použití obsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. včetně předchozích zrušujících rozsudků, znovu pečlivě moderační návrh stěžovatelky posoudil a kvalifikovaně rozhodl.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil. Nejvyšší správní soud věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle ust. § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán jeho právním názorem.

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve smyslu ust. § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 18. prosince 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu