



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **MEDIAREX COMMUNICATIONS AND CONSULTING, s.r.o.**, se sídlem Prokopská 8/296, Praha 1, zastoupeného JUDr. Petrem Pečeným, advokátem se sídlem Husova 7, Praha 1, proti žalovanému: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrátova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 2006/454/had/MED, č. j. sot/9071/07, vyhotoveného dne 6. 11. 2007, ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 2006/574/had/MED, č. j. sot/9072/07, vyhotoveného dne 6. 11. 2007, a ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 2006/575/had/MED, č. j. sot/9073/07, vyhotoveného dne 6. 11. 2007, ve věci regulace reklamy, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2008, č. j. 10 Ca 367/2007 – 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Stěžovatel **j e p o v i n e n** zaplatit účastníku řízení **MEDIAREX COMMUNICATIONS AND CONSULTING, s.r.o.**, se sídlem Prokopská 8/296, Praha 1, náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **2856 Kč** k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Pečeného, advokáta se sídlem Husova 7, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), kterým tento soud vyhověl žalobě podané žalobcem (dále též „účastník řízení“) a rozhodnutí stěžovatele ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 2006/454/had/MED, č. j. sot/9071/07, vyhotovené dne 6. 11. 2007, ze dne

7. 2. 2007, sp. zn. 2006/574/had/MED, č. j. sot/9072/07, vyhotovené dne 6. 11. 2007, a ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 2006/575/had/MED, č. j. sot/9073/07, vyhotovené dne 6. 11. 2007, zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

Jako právní důvod kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvod obsažený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť je přesvědčen, že městský soud nesprávně posoudil otázku počátku běhu jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty dle ust. § 8 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 486/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“). Stěžovatel uvádí, že jako orgán dozoru zahájil předmětná správní řízení pro možné porušení ust. § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy. V průběhu správních řízení se účastník řízení jako zpracovatel reklamy k zahájeným řízením vyjadřoval. Poté stěžovatel podal podnět k zahájení řízení Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv a po doručení stanoviska tohoto ústavu znovu vyzval zpracovatele reklamy k vyjádření s tím, že ukončil dokazování. Na svém 3. zasedání konaném ve dnech 6. až 7. února 2007 stěžovatel rozhodl, že došlo k porušení ust. § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy. Stěžovatel jako orgán dozoru tedy objektivně zjistil porušení zákona až na tomto svém zasedání, když předchozí správní řízení byla vedena toliko pro podezření z porušení zákonného ustanovení. Je proto přesvědčen, že teprve ode dne 7. 2. 2007 lze počítat jednorocní subjektivní prekluzivní lhůtu. Dle jeho názoru nemůže ke stanovení počátku běhu lhůty stačit jako skutečnost rozhodná pro uložení pokuty pouhý vznik důvodného podezření, že došlo k porušení povinnosti, neboť pokutu lze uložit až za objektivně zjištěné a prokázané porušení povinnosti. Časovým okamžikem zjištění porušení povinnosti je tedy rozhodnutí stěžovatele, že k porušení zákonného ustanovení došlo a nikoliv důvodné podezření, že k porušení povinnosti dojít mohlo. Ze shora uvedených důvodů má stěžovatel za to, že rozhodnutí městského soudu je nezákonné a k prokázání svých tvrzení navrhuje provést důkaz správním a soudním spisovým materiálem. S ohledem na výše uvedené navrhl stěžovatel zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve svém vyjádření ze dne 10. 6. 2008 uvedl, že stěžovatel svévolně, ve svůj prospěch a naprosto v rozporu se zákonem o regulaci reklamy a konstantní judikaturou posouvá počátek běhu prekluzivní lhůty až k okamžiku, kdy bylo ukončeno důkazní řízení a následovalo zasedání stěžovatele. Účastník řízení se domnívá, že městský soud správně judikoval, že dne 28. 6. 2006 musely být stěžovateli známy konkrétní skutečnosti, jež odůvodňovaly jeho podezření, přičemž vědomost o skutkových okolnostech dané věci byla v takovém rozsahu, který mu umožňoval jejich právní posouzení. V tento den se totiž stěžovatel rozhodl zahájit se žalobcem správní řízení a od tohoto data je třeba počítat jednorocní subjektivní prekluzivní lhůtu. Účastník řízení připomíná, že „shodný právní názor vycházející z konstantní judikatury v dané věci má tentýž soud u jiného senátu např. pod č. j. 5 Ca 368/2007 - 63, 5 Ca 364/2007 - 63 a 5 Ca 365/2007 - 58“. S ohledem na výše uvedené proto účastník řízení považuje podanou kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl a žalobci k rukám jeho právního zástupce přiznal náhradu nákladů soudního řízení včetně daně z přidané hodnoty.

Z obsahu soudního a správního spisu, které měl Nejvyšší správní soud k dispozici, vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Ve vztahu k rozhodnutí stěžovatele sp. zn. 2006/454/had/MED:

Dne 28. 6. 2006 se stěžovatel na svém 13. zasedání, poř. č. 49, rozhodl zahájit s účastníkem řízení správní řízení z moci úřední pro možné porušení ust. § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, neboť byl zpracovatelem reklamy na potravinu PROENZI 3 (mutace 19) opakovaně vysílané na televizních programech Nova a Prima televize v průběhu roku 2006.

Dne 4. 9. 2006 bylo účastníkovi řízení doručeno oznámení o zahájení správního řízení ze dne 30. 8. 2006, ve kterém byl informován o tom, že stěžovatel se dle ust. § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodl dne 28. 6. 2008 zahájit s účastníkem řízení správní řízení z moci úřední pro možné porušení ust. § 5d odst. d) zákona o regulaci reklamy. Zároveň byla účastníkovi řízení stanovena lhůta k vyjádření.

Ve vztahu k rozhodnutí stěžovatele sp. zn. 2006/574/had/MED:

Dne 28. 6. 2006 se stěžovatel na svém 13. zasedání, poř. č. 49, rozhodl zahájit s účastníkem řízení správní řízení z moci úřední pro možné porušení ust. § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, neboť byl zpracovatelem reklamy na potravinu PROENZI 3 (mutace 20) opakovaně vysílané na televizních programech ČT 2, Nova a Prima televize v průběhu roku 2006.

Dne 4. 9. 2006 bylo účastníkovi řízení doručeno oznámení o zahájení správního řízení ze dne 30. 8. 2006, ve kterém byl informován o tom, že stěžovatel se dle ust. § 46 správního řádu rozhodl dne 28. 6. 2008 zahájit s účastníkem řízení správní řízení z moci úřední pro možné porušení ust. § 5d odst. d) zákona o regulaci reklamy. Zároveň byla účastníkovi řízení stanovena lhůta k vyjádření.

Ve vztahu k rozhodnutí stěžovatele sp. zn. 2006/575/had/MED:

Dne 28. 6. 2006 se stěžovatel na svém 13. zasedání, poř. č. 49, rozhodl zahájit s účastníkem řízení správní řízení z moci úřední pro možné porušení ust. § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, neboť byl zpracovatelem reklamy na potravinu PROENZI 3 (mutace 21) opakovaně vysílané na televizních programech ČT 2, Nova a Prima televize v průběhu roku 2006.

Dne 4. 9. 2006 bylo účastníkovi řízení doručeno oznámení o zahájení správního řízení ze dne 30. 8. 2006, ve kterém byl informován o tom, že stěžovatel se dle ust. § 46 správního řádu rozhodl dne 28. 6. 2008 zahájit s účastníkem řízení správní řízení z moci úřední pro možné porušení ust. § 5d odst. d) zákona o regulaci reklamy. Zároveň byla účastníkovi řízení stanovena lhůta k vyjádření.

Ve vztahu ke všem žalobou napadeným rozhodnutím stěžovatele:

Dne 7. 2. 2007 konstatoval stěžovatel na svém 3. zasedání, poř. č. 22, že účastník řízení se jako zpracovatel reklamy na přípravek PROENZI 3 (mutace 19, 20, 21) dopustil porušení ust. § 5d odst. d) zákona o regulaci reklamy, neboť došlo k uvedení spotřebitele v omyl tím, že potravině, resp. doplňku stravy, byla přisouzena schopnost předcházet nebo léčit problémy s bolestivostí a pohyblivostí kloubů.

Rozhodnutími stěžovatele ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 2006/454/had/MED, č. j. sot/9071/07, vyhotoveným dne 6. 11. 2007, ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 2006/574/had/MED, č. j. sot/9072/07, vyhotoveným dne 6. 11. 2007, a ze dne

7. 2. 2007, sp. zn. 2006/575/had/MED, č. j. sot/9073/07, vyhotoveným dne 6. 11. 2007, byla účastníkovi řízení udělena pokuta v celkové výši 300 000 Kč pro porušení ust. § 5d odst. d) zákona o regulaci reklamy. Předmětná rozhodnutí byla účastníkovi řízení doručena dne 9. 11. 2007.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ust. § 5d odst. d) zákona o regulaci reklamy nesmí reklama na potraviny uvádět v omyl zejména tím, že přisuzuje potravíně schopnost předcházet, ošetřovat nebo léčit lidské choroby nebo na takové schopnosti odkazovat; to neplatí pro minerální vody a pro potraviny určené podle zvláštních právních předpisů pro zvláštní výživu.

Podle ust. § 8 odst. 5 citovaného zákona pokutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy orgán dozoru zjistil porušení zákona, nejdéle však do tří let ode dne, kdy k porušení zákona došlo.

Podle ust. § 8a citovaného zákona pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na řízení ve věcech upravených tímto zákonem správní řád.

V této věci považuje Nejvyšší správní soud za potřebné uvést, že zásadní a rovněž jediná stížní námitka podávaná stěžovatelem v jeho kasační stížnosti se týká vymezení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení pokuty stěžovatelem dle ust. § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy. Městský soud citované ustanovení interpretoval tak, že počátek běhu této lhůty se odvíjí ode dne 28. 6. 2006, tj. dne, kdy se stěžovatel jako kolektivní orgán rozhodl s účastníkem řízení zahájit správní řízení pro možné porušení ust. § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy (viz „Oznámení o zahájení řízení ze dne 28. 6. 2006“), a tohoto dne tedy musely být stěžovateli jako kolektivnímu orgánu známy určité, konkrétní skutečnosti, jež odůvodňovaly jeho podezření, přičemž vědomost o skutkových okolnostech dané věci byla v takovém rozsahu, který mu umožnil jejich předběžné právní posouzení. Zdejší soud proto přistoupil k posouzení této problematické otázky.

V souladu se shora citovaným ust. § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy je možno pokutu uložit do jednoho roku ode dne, kdy stěžovatel jakožto orgán dozoru zjistil porušení zákona, nejdéle však do tří let ode dne, kdy k porušení zákona došlo. Z výše uvedeného je tedy patrné, že určení počátku běhu jednorozhodní subjektivní prekluzivní lhůty se odvíjí od výkladu pojmu „zjistit porušení zákona“. Termín „zjistit porušení zákona“ v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů týkající se vymezení subjektivních prekluzivních lhůt (srovnej například rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, publikovaný pod č. 329/2004 Sb. NSS) neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem příslušného řízení. Proto zjištění o porušení zákona je vázáno na určitou skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu známa, je den, kdy správní

orgán zjistil porušení zákona, tj. seznal, že došlo k jednání, obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt.

V této souvislosti však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ačkoliv jde o lhůtu subjektivní, počátek běhu takové lhůty nemůže být v žádném případě dán pouhým vědomím správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení zákona. Pokud by se totiž počátek běhu subjektivní lhůty odvíjel od subjektivních postojů pracovníků příslušného orgánu k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkového postupu, při kterém dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením právních předpisů a kterých, byl by počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení příslušného správního úřadu apod. (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94). S takovými právně irelevantními skutečnostmi však zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon veřejné správy nespojuje, neboť by tím popřel nejenom ústavněprávní požadavek právní jistoty, ale i další zásady činnosti správních orgánů (viz zejména ust. § 2 a násl. správního řádu). Shora zmiňované „zjištění porušení zákona“ proto musí být založeno na objektivní skutečnosti, tj. například dni, kdy příslušný orgán rozhodl o zahájení příslušného řízení, či dni, kdy jiným dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona.

Vzhledem k tomu, že výše naznačené skutečnosti nastaly i v nyní projednávané věci, neboť stěžovatel se na svém 13. zasedání, poř. č. 49, dne 28. 6. 2006 rozhodl zahájit se zpracovatelem reklamy (nyní účastníkem řízení) správní řízení z moci úřední pro možné porušení ust. § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, je nezbytné počátek běhu jednorozční subjektivní prekluzivní lhůty k uložení sankce za správní delikt dle ust. § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy vázat právě k tomuto dni, tj. 28. 6. 2006. Shora uvedené závěry tak vyvracejí domněnku stěžovatele, že „zjištění porušení zákona“ je vázáno na den, kdy tento porušení zákona objektivně zjistil, tj. 7. 2. 2007, neboť, jak již bylo řečeno, zjištění porušení zákona neznámá, že v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Stěžovatel v tomto směru nesprávně směřuje časový moment počátku běhu jednorozční subjektivní lhůty, který je vázán k okamžiku vzniku důvodného podezření, a moment ukládání správní sankce, který je odvislý od objektivně zjištěného a prokázaného porušení povinnosti. Takovéto nerozlišování je nepřijatelné, neboť by v podstatě spojovalo v jedno okamžik počátku běhu zmíněné jednorozční subjektivní prekluzivní lhůty k uložení sankce za správní delikt a vlastní uložení sankce a tedy i okamžik určující konec této lhůty. V konečném důsledku by to znamenalo, jak výstižně uvedl Nejvyšší správní soud ve shora jmenovaném rozsudku sp. zn. 5 A 1/2001, *„...popření jakéhokoliv praktického smyslu citované lhůty pro uložení pokuty, neboť posouzení okamžiku jejího počátku by záviselo toliko na nepřezkoumatelné libovůli správního orgánu, který by sám seznal, zda již má k dispozici všechny relevantní skutečnosti či nikoliv, a účastníku řízení by tak vznikl stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy demokratického právního státu.“*

Ostatně tento závěr potvrzuje rovněž nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/2005, <http://nalus.usoud.cz>, v němž se předmětný soud vyjadřoval k určení počátku běhu lhůty pro uložení pokuty dle ust. § 14 odst. 5 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění, dle kterého může Úřad uložit pokutu do jednoho roku

od zjištění porušení povinnosti, nejpozději však do tří let následujících po roce, ve kterém byla tato povinnost porušena. Ústavní soud v citovaném rozhodnutí uvedl, že „počátek běhu lhůty pro uložení pokuty dle § 14 odst. 5 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, nebylo možné počítat od okamžiku, kdy správní orgán poskytl stěžovateli možnost vyjádřit se k předmětu řízení a výsledkům šetření. Z hlediska výlučně jazykového významu sice v zákoně uvedený výraz "od zjištění" může představovat kvalifikovanější formu posouzení ze strany správního orgánu než "od dozvědění se". Takový přístup však byl ojedinělý, novátorský, a jako takový nepřiměřeně zasahující do právní jistoty stěžovatelky. Lhůta tedy začíná běžet v okamžiku, kdy správní orgán provede "úvodní posouzení" vlastního či cizího podnětu k zahájení řízení, tzn. tehdy, kdy si základní skutečnosti v podnětu obsažené ověří a předběžně vyhodnotí. V opačném případě – při krajním výkladu – by okamžik, kdy se správní orgán o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti dozvěděl, mohl být totožný s okamžikem, kdy je vydáno rozhodnutí, kterým se nesplnění zákazu nebo porušení povinnosti deklaruje. Předmětnou lhůtu zákonodárce do právního předpisu zakotvil jako prostředek ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánů veřejné moci. Tomu je potřeba přizpůsobit i interpretaci příslušných ustanovení a vyvarovat se takové, která by smysl lhůty zcela mýjela.“

Na pozadí výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní názor městského soudu vyjádřený v napadeném rozsudku byl správný, když ust. § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy vyložil tak, že počátek běhu jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty se odvíjí ode dne 28. 6. 2006, tj. dne, kdy se stěžovatel jako kolektivní orgán rozhodl s účastníkem řízení zahájit správní řízení pro možné porušení ust. § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy. Městský soud proto ve vazbě na výše uvedené nemohl postupovat jinak než napadené rozhodnutí stěžovatele pro marné uplynutí předmětné lhůty zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněná kasační námitka není ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu důvodná. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s ust. § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s ust. § 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, ale je naopak povinen zaplatit úspěšnému účastníku řízení náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Zástupce účastníka navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby úspěšnému účastníkovi řízení přiznal náhradu nákladů řízení včetně daně z přidané hodnoty. Vlastní náklady řízení o kasační stížnosti však již nevyčísлил. Nejvyšší správní soud proto přiznal úspěšnému účastníku řízení náklady řízení v celkové výši 2856 Kč. Tato celková částka je tvořena částkou 2100 Kč za jeden úkon právní služby – písemné podání soudu týkající se věci samé, a částkou 300 Kč na úhradu hotových výdajů, v souladu s ust. § 9 odst. 3 písm. f), § 7 bod 5., § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, celkem 2400 Kč. Protože zástupce účastníka je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen daň), byla k přiznané odměně připočtena i příslušná částka odpovídající dani,

kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. 456 Kč. Účastníku řízení se tedy přiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2856 Kč, kterou je mu povinen zaplatit stěžovatel, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. října 2008

JUDr. Radan Malík
předseda senátu