



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **CET 21 spol. s r.o.**, se sídlem Kříženeckého náměstí 1078/5, Praha 5, zastoupené JUDr. Vladimírem Kroupou, advokátem se sídlem Zavadilova 1925/15, Praha 6, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 6. 2010, čj. LOJ/2221/2010, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2011, čj. 8 A 220/2011 - 48,

t a k t o :

- I. V řízení **s e p o k r a č u j e .**
- II. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- III. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaná **j e p o v i n n a** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 2904 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Vladimíra Kroupy, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rada pro rozhlasové a televizní vysílání rozhodnutím ze dne 2. 6. 2009, čj. hol/4507/09 uložila žalobci pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 48 odst. 4 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o vysílání“). Porušení spočívalo v tom, že žalobce dne 6. 9. 2008 v 8:50:56 odvysílal obchodní sdělení RIMMEL, produkt Volume Flash Mousse (sponzor programu, mutace 1), aniž by jej zřetelně oddělil od ostatních částí programu, přestože toto sdělení naplňovalo definiční znaky reklamy. Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 28. 1. 2010, čj. 6 Ca 257/2009 - 41, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalované zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 7. 4. 2011, čj. 8 As 54/2010 - 85.

[2] Rada pro rozhlasové a televizní vysílání uložila žalobci za uvedené jednání novým rozhodnutím ze dne 8. 6. 2010, čj. LOJ/2221/2010, pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u městského soudu, který rozsudkem ze dne 27. 10. 2011, čj. 8 A 220/2011 - 48, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[4] Městský soud se zabýval namítaným uplynutím jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení pokuty ve smyslu § 61 odst. 1 zákona o vysílání. Zohlednil nálezný Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09. Počátek běhu subjektivní lhůty je dán okamžikem vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového. Pro stanovení počátku běhu prekluzivní lhůty tedy není podstatné, kdy bylo zahájeno řízení o možném porušení zákona, ani kdy se na tom žalovaná usnesla, a ani to, kdy byla zpracována první analýza posuzovaného obchodního sdělení. Rozhodným okamžikem je naopak okamžik, v němž se do dispozice žalované dostala informace o odvysílání obchodního sdělení.

[5] Prvním dokumentem, jenž se zabývá předmětným obchodním sdělením, je písemnost vypracovaná analytickým odborem pro zasedání Rady 2/poř. č. 27 ve dnech 20. a 21. 1. 2009. Tato písemnost není datována a nelze z ní ani zjistit, kdy byla vypracována, ani kdy se informace o daném obchodním sdělení dostala do dispozice žalované. Soud proto vyšel z toho, že sdělení bylo poprvé odvysíláno 6. 9. 2008, a žalovaná tedy o něm mohla poprvé získat vědomost dne 8. 9. 2008, tedy v nejbližší následující pracovní den. Nebude-li zjištěn jiný údaj, bude nutno počítat běh prekluzivní lhůty právě od tohoto data. Poslední den lhůty by pak připadl na 8. 9. 2009.

[6] Původní rozhodnutí žalované bylo vydáno dne 2. 6. 2009, přičemž žaloba proti němu byla podána dne 9. 9. 2009. Tímto okamžikem by došlo ke stavění lhůty ve smyslu § 41 s. ř. s., avšak k tomu v projednávané věci nemohlo dojít, neboť běh lhůty skončil o den dříve; podání žaloby nemělo na běh lhůty žádný vliv. Městský soud původní rozhodnutí žalované zrušil rozsudkem ze dne 28. 1. 2010, čj. 6 Ca 257/2009 - 41; tedy již po uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty. Jestliže žalovaná vydala dne 8. 6. 2010 nové rozhodnutí, stalo se tak již po uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty 1 roku, což je v rozporu se zákonem.

III.

[7] Žalovaná (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka nesouhlasí, že se obchodní sdělení RIMMEL dostalo do její dispozice nejbližší pracovní den po odvysílání. Podle judikatury Ústavního soudu počíná subjektivní prekluzivní lhůta běžet od okamžiku vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení o tom, že došlo k porušení zákona. Závěr městského soudu, že stěžovatelka pojala vědomost, na jejímž základě mohla předběžné právně zhodnotit charakter obchodního sdělení dnem následujícím po jeho odvysílání, je nepravdivý a nelogický. Městský soud *de facto* setřel rozdíl mezi počátkem běhu subjektivní a objektivní lhůty.

[9] Stěžovatelka získává záznamy všech premiérových obchodních sdělení od agentury Admosphere po skončení daného měsíce. Analytik stěžovatelky přibližně tři týdny analyzuje a poté vyhodnocuje ta obchodní sdělení, která vytipoval jako potenciálně problematická.

Následně vypracovanou analýzu předá vedoucím pracovníkům Analytického odboru stěžovatelky, který mu ji buďto vrátí na přepracování, nebo ji předloží stěžovatelce na zasedání. Za nejranější okamžik předběžného právního zhodnocení obchodního sdělení (v případě monitoringu Rady, nikoliv podrobné stížnosti diváka) lze podle stěžovatelky považovat interní datum odevzdání materiálu analytikem nadřízeným pracovníkům. K tomuto předání dochází většinou deset dní před zasedáním stěžovatelky. Pořízený záznam nelze reálně zmonitorovat druhý den po jeho získání.

[10] Městskému soudu nic nebránilo, aby se stěžovatelky dotázal na postup její práce. Jelikož tak neučinil a rozhodl svévolně, má jeho postup za následek nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Stěžovatelka uzavřela, že i pokud by Nejvyšší správní soud uznal za počátek běhu subjektivní lhůty dřívější okamžik, stále by nedošlo k jejímu uplynutí.

IV.

[11] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s odůvodněním rozsudku městského soudu. Stěžovatelce nic nebrání učinit součástí spisu a datovat ty úkony, z nichž lze jednoznačně určit počátek běhu subjektivní lhůty. Nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit ze správního spisu, nemůže jít tato skutečnost k tíži žalobce. Městský soud nebyl povinen ani oprávněn zjišťovat dodatečně v rámci soudního řízení skutečnosti, které správní orgán neučinil součástí správního spisu. Závěr, že prekluzivní subjektivní lhůta k uložení pokuty počala běžet první pracovní den po odvysílání označení sponzora, je proto správná.

V.

[12] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. 7. 2012, čj. 8 As 12/2012 - 26, řízení o kasační stížnosti přerušil do doby rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 7 As 95/2011. Jejím předmětem byla otázka, zda se subjektivní prekluzivní lhůta pro uložení sankce za správní delikt počítá ode dne, kdy správní orgán dospěl k závěru, že je dán důvodný předpoklad, že byly porušeny právní předpisy, nebo již ode dne, kdy měl správní orgán možnost takové předběžné vyhodnocení věci provést.

[13] Rozšířený senát usnesením ze dne 25. 6. 2013, čj. 7 As 95/2011 - 100, věc vrátil sedmému senátu s tím, že k otázce určení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty u správních deliktů neexistuje v současné době rozporná judikatura senátů Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát poukázal na náleží Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, čj. 7 As 11/2010 – 134, a ze dne 27. 7. 2011, čj. 6 As 15/2011 - 73, a na další usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011 - 115 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Tímto odpadla překážka, pro kterou bylo řízení v projednávané věci přerušeno, a proto soud rozhodl, že se v řízení pokračuje (§ 48 odst. 4 s. ř. s.).

VI.

[14] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Podstatu kasační stížnosti tvoří otázka prekluze práva stěžovatelky uložit žalobci pokutu za protiprávní jednání vymezené v § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání. Podle § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání Rada uloží pokutu do jednoho roku ode dne, kdy se dozvěděla o porušení povinnosti.

[17] Nejvyšší správní soud z obsahu předloženého spisového materiálu ověřil, že žalobce dne 6. 9. 2008 odvysílal obchodní sdělení RIMMEL, produkt Volume Flash Mousse. Na zasedání konaném ve dnech 20. až 21. 1. 2009 se stěžovatelka usnesla na tom, že s žalobcem zahájí správní řízení. Stěžovatelka rozhodnutím ze dne 2. 6. 2009 pod čj. hol/4507/09 uložila žalobci pokutu. Dne 8. 7. 2009 bylo správní rozhodnutí doručeno žalobci. Dne 9. 9. 2009 bylo zahájeno řízení o žalobě žalobce proti rozhodnutí žalovaného. Dne 28. 1. 2010, čj. 6 Ca 257/2009 - 41, městský soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek městského soudu nabyt právní moci dne 29. 3. 2010. Kasační stížnost stěžovatelky ze dne 31. 3. 2010 zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 7. 4. 2011, čj. 8 As 54/2010 - 85. Dne 8. 6. 2010, čj. LOJ/2221/2010 uložila stěžovatelka žalobci pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání. Rozhodnutí bylo dne 26. 7. 2010 doručeno žalobci.

[18] K otázce určení okamžiku, od kterého je nutné počítat lhůtu pro zánik odpovědnosti za správní delikt, se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09. Vyložil v něm, že počátek běhu prekluzivní subjektivní lhůty je dán okamžikem vědomosti správního orgánu o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona. Smyslem jednorocní prekluzivní subjektivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti. Předmětná lhůta je prostředkem ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánu veřejné moci, neboť mu dává jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena. Ačkoli se Ústavní soud v uvedeném nálezu vyjádřil k aplikaci § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, jeho závěry nepochybně dopadají i na aplikaci § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání.

[19] V usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011 - 115, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu stanovil, že správní orgán se dozví o porušení cenových předpisů (§ 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách), dnem, kdy soustředí okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým byl spáchán.

[20] Dosavadní judikatura pevně nestanoví, která konkrétní skutečnost je určujícím okamžikem pro započítání běhu prekluzivní subjektivní lhůty. Onen okamžik dozvědění se o skutkových okolnostech umožňujících předběžné vyhodnocení protiprávnosti určitého chování je třeba vždy posuzovat se zřetelem na konkrétní okolnosti daného případu.

[21] Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1898/09, nebo Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, čj. 6 As 15/2011-73, odmítl, že by tímto okamžikem mohlo být rozhodnutí správního orgánu o zahájení správního řízení, neboť již před touto událostí příslušní pracovníci správního orgánu museli „interně“ nastatou situaci vyhodnotit, ledaže by interní vyhodnocení a příslušné rozhodnutí o zahájení správního řízení ohledně konkrétního protiprávního jednání proběhlo týž den.

[22] Stěžovatelka v kasační stížnosti popsala vnitřní mechanismy dohledu nad dodržováním povinností provozovatelů při vysílání reklamy; pořizovaný záznam nelze podle ní reálně zmonitorovat již druhý den po jeho získání. Sama však nevedla, ke kterému konkrétnímu okamžiku započala v posuzovaném případě plynout subjektivní lhůta. Tuto skutečnost nelze vysledovat ani z předloženého správního spisu. Jak městský soud správně poukázal, ve správním spisu je založena toliko písemnost vypracovaná Analytickým odborem stěžovatelky pro zasedání Rady 2/poř. č. 27 ve dnech 20. a 21. 1. 2009 ve věci: „*CET 21 spol. s r. o.: sponzorské vztahy jako neoddělená reklama – září 2008*“. Tato písemnost, v níž je konstatováno zahájení správního řízení s žalobcem, není datována a nelze z ní zjistit, kdy byla vypracována, ani kdy se informace

o daném obchodním sdělení dostala do dispozice stěžovatelky. Ze správního spisu není patrné, co a kdy se stalo podnětem pro zahájení tohoto řízení.

[23] Městský soud označil za okamžik počátku běhu prekluzivní subjektivní lhůty první pracovní den po odvysílání obchodního sdělení, tj. pondělí 8. 9. 2008. S tímto postupem Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť ze zákona o vysílání, správního řádu ani jiného relevantního předpisu nelze dovodit, že by pro posuzování běhu dané lhůty mělo být rozlišováno mezi pracovními dny a dny pracovního klidu. Pro toto rozlišování nelze podle soudu shledat žádný rozumný důvod. Právní následky spjaté s povinností vydat rozhodnutí o uložení sankce jsou vázány až na konec takové lhůty. Na tuto situaci přitom nelze analogicky použít ust. § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu, které váže konec (nikoli počátek) lhůty k provedení určitého úkonu na pracovní den.

[24] Je nepochybné, že tento časový okamžik musel nastat v období mezi odvysláním sdělení a usnesením se stěžovatelky o zahájení správního řízení. Prekluzivní subjektivní lhůta proto počala běžet v období mezi 7. 9. 2008 a 20. 1. 2009. Z obsahu správního spisu ovšem nevyplývá, kdy přesně se stěžovatelka dozvěděla o skutkových okolnostech umožňujících předběžné zhodnocení protiprávnosti určitého chování, tedy kdy pracovníci stěžovatelky mohli vyhodnotit obsah daného obchodního sdělení za rozporný s § 48 odst. 4 písm. a) zákona o vysílání.

[25] K názoru stěžovatelky, že se jí měl městský soud dotázat na její postup při zjišťování možných porušení zákona o vysílání, Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud k uvedenému postupu nebyl povinen. Řádné zaznamenání všech rozhodných skutečností pro řízení o správním deliktu do spisového materiálu v průběhu správního řízení je povinností stěžovatelky. Rozhodování o správních deliktech v režimu zákona o vysílání je limitováno během subjektivních a objektivních prekluzivních lhůt. Se zřetelem na požadavek přezkoumatelnosti správního rozhodnutí je úkolem stěžovatelky vést správní spis takovým způsobem, aby v něm byly obsaženy veškeré podklady umožňující závěr, že rozhodnutí o správním deliktu bylo vydáno včas a v souladu se zákonem. Ačkoliv zákon nevyžaduje, aby se správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně zabýval během prekluzivní lhůty, správní spis vždy musí obsahovat dostatečné podklady pro určení okamžiku počátku běhu prekluzivní lhůty (obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2012, čj. 7 As 129/2011 - 69, a ze dne 18. 10. 2012, čj. 7 As 57/2012 - 29).

[26] Jelikož správní spis v posuzovaném případě neobsahuje relevantní podklad pro určení počátku běhu subjektivní lhůty, je rozhodnutí stěžovatelky zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Za takové situace je třeba věc vrátit do fáze správního řízení a umožnit tak stěžovateli spis doplnit tak, aby z něj bylo bez jakýchkoliv pochybností seznatelné, kdy započala běžet subjektivní lhůta. Pokud tak stěžovatelka neučiní, není možné rezignovat na zjištění tohoto rozhodného okamžiku. Jelikož se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů, je třeba při určení této lhůty zvolit řešení, které je pro účastníka v souladu se zásadou *in dubio pro reo* nejprůzračnější. Za takové situace by proto byl počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty, coby vyvratitelná domněnka, určen okamžikem odvysílání sdělení. Jak se ostatně vyjádřil rozšířený senát ve zmiňovaném usnesení čj. 7 Afs 14/2011 - 115, výkladem upínajícím počátek běhu prekluzivní lhůty na okamžik co nejdříve získává delikvent výhodu, neboť prekluzivní lhůta běží již v době, kdy správní orgán teprve přistupuje k hodnocení soustředěných skutkových zjištění, aniž by v této chvíli mohl rozhodnout o sankci, ba dokonce v době, kdy ještě ani nemá najisto postaveno, že tu vůbec delikt je. Tento důsledek je ale zcela spravedlivý a vyvážený proti vrchnostenské pravomoci správního orgánu.

[27] Nejvyšší správní soud připomíná, že s ohledem na § 41 s. ř. s. subjektivní prekluzivní lhůta přestává běžet okamžikem dojití žaloby na soud, znovu začíná běžet nabytím právní moci rozsudku městského soudu a přestává běžet okamžikem podání kasační stížnosti. V případě, že stěžovatelka dospěje k závěru, že ani při zohlednění uvedených dob k prekluzi nedošlo, bude jejím úkolem doplnit správní spis tak, aby z něj bylo zřejmé, kdy započala subjektivní lhůta běžet.

[28] Městský soud v rozsudku uzavřel, že lhůta započala běžet od vysílání obchodního sdělení, aniž by dal stěžovatelce možnost správní spis doplnit o relevantní podklady. Nejvyšší správní soud přesto neshledal důvod, pro který by měl kasační stížnosti vyhovět. Ačkoliv k tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud na základě částečně odlišných důvodů, podstata zůstává stejná: stejně jako městský soud shledal důvody pro to, aby se věc vrátila do fáze správního řízení. Vzhledem k časovému průběhu správního a navazujícího soudního řízení totiž nelze bez dalšího vyslovit závěr, že k prekluzi došlo. Ovšem v případě, že stěžovatelka nedoplní spis o podklad, z něhož bude patrné, že subjektivní lhůta započala běžet později než od vysílání obchodního sdělení, nebude již možné uložit sankci za předmětný správní delikt. I s přihlédnutím k tomu, že městský soud stanovil započetí běhu lhůty o jeden den později, jsou v tomto směru úvahy správné. V takovém případě pak bude třeba řízení zastavit (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005. čj. 4 As 27/2004 - 71).

[29] Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek městského soudu i přes shora uvedené korekce nezákonným. Protože v řízení neshledal ani jiné nedostatky, ke kterým je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti, kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu odměna za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna podle § 9 odst. 3 písm. f) uvedené vyhlášky ve znění účinném do 31. 12. 2012 činí 2100 Kč a dále 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 2400 Kč. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Daň vypočtená podle § 37 odst. 2 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb. činí 504 Kč. Celkem proto soud stanovil odměnu ve výši 2904 Kč. K zaplacení této částky pak stěžovatelce stanovil přiměřenou lhůtu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. září 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu