



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Česká televize**, se sídlem Kavčí hory 1, Praha 4, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétkova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2012, č. j. 6 A 294/2011 – 27,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2012, č. j. 6 A 294/2011 – 27, a rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 2010/1101/RUD/ČTV, č. j. RUD/2261/2011, **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě 3.000 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 1. 2012, č. j. 6 A 294/2011 – 27, zrušil rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „stěžovatelka“) ze dne 31. 5. 2011, č. j. RUD/2261/2011, kterým byla České televizi (dále jen „ČT“) uložena pokuta ve výši 40.000 Kč za porušení povinnosti stanovené v ust. § 32 odst. 1 písm. n) zákona č. 231/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“), jehož se ČT dopustila tím, že dne 11. 6. 2010 v 19:10:24 h na programu ČT4 Sport v průběhu odvysílání označení sponzora Dopravní stavby Brno a Šachový svaz České republiky neuvedla logo programu ČT4 Sport. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že neshledal důvodnou námitku ČT, že nebylo dostatečně prokázáno naplnění formálních znaků správního deliktu. Mezi účastníky je nesporné, že logo nebylo v průběhu odvysílání předmětného sponzorského vzkazu viditelné. Sporná je otázka, zda skutečnost, že logo nebylo viditelné, představuje porušení povinnosti stanovené v ust. § 32 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání, a tedy naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Při posuzování této otázky se městský soud ztotožnil s názorem stěžovatelky,

že pro naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu není rozhodné, zda logo bylo či nebylo do vysílání zařazeno, ale zda bylo „vedeno“, čímž se rozumí nejen jeho zařazení, ale zda bylo pro diváka také viditelné. Jestliže tedy v daném případě nebylo logo v průběhu odvysílání předmětného sponzorského vzkazu viditelné, což bylo jednoznačně prokázáno promítnutím zvukově obrazového záznamu, došlo ze strany ČT k porušení ust. § 32 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání, a tím k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v ust. § 60 odst. 1 písm. f) zákona o vysílání. Jako důvodnou však městský soud shledal námitku ČT, že stěžovatelka dostatečně neprokázala naplnění materiální stránky správního deliktu na úrovni tvrzeného „významného stupně společenské nebezpečnosti“. Lze přisvědčit ČT, že úvaha stěžovatelky není řádně a v plném rozsahu rozebrána tak, aby závěr o významné společenské nebezpečnosti mohl být vysloven. Stěžovatelka v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že pro diváka je podstatnou informací, jaký televizní program sleduje. Právě z tohoto důvodu povinnost označovat program zákonodárce vložil do zákona o vysílání. Pokud by zákonodárce nevnímal jako nezbytné, aby divák v každém okamžiku byl obeznámen s faktem, jaký program sleduje, pak by příslušné ustanovení mohl formulovat jiným způsobem. Na stěžovatelce však bylo, aby v rámci své úvahy zvažila i další okolnosti, zejména skutečnost, že nebylo prokázáno, že by ČT vědomě zasáhla, aby logo potlačila, a také časový úsek (11 sec), po který nebylo logo viditelné. Takovou úvahu však napadené rozhodnutí podle názoru městského soudu postrádá. Stěžovatelka tak zatížila odůvodnění napadeného rozhodnutí v této části nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. I když formálně skutková podstata správního deliktu naplněna byla, bylo na stěžovatelce, aby vzala v úvahu uvedené okolnosti a zvažila, zda se vůbec jedná o jednání s takovým stupněm společenské nebezpečnosti, jak je v napadeném rozhodnutí uvedeno.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve které namítala, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně vypořádala s otázkou materiální stránky správního deliktu, přičemž vzala v potaz časový úsek, po který logo nebylo viditelné, a rovněž i případný zásah provozovatele do vysílání. Jelikož odpovědnost provozovatele za obsah vysílání programu je povinností objektivní, stěžovatelka nezkoumá zavinění u porušení jeho povinností stanovených zákonem o vysílání. V tomto případě proto stěžovatelka nehodnotila, zda logo bylo potlačeno záměrně, resp. úmyslně, či nikoli, neboť tato skutečnost neměla žádný vliv na posouzení materiální stránky správního deliktu. Časový úsek 11 sec, po který nebylo logo viditelné, vzala stěžovatelka v úvahu jako významnou skutečnost při hodnocení míry závažnosti správního deliktu a rovněž jako klíčové kritérium při stanovení výše pokuty. Stěžovatelka se v odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně otázkou časového úseku, po který logo nebylo viditelné, zabývala, a to dokonce opakovaně. Vzhledem k uvedenému má stěžovatelka za to, že dostatečně zdůvodnila naplnění materiální stránky správního deliktu a považuje tedy rozsudek městského soudu za nezákonný. Ze shora uvedených důvodů proto navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

ČT ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135), z níž vyplývá, že aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Proto je vždy třeba zkoumat, jaký zájem společnosti je porušeným ustanovením chráněn, zda byl posuzovaným jednáním porušen, popř. v jaké intenzitě se tak stalo. Stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je přitom určován zejména závažností správního deliktu, který lze posoudit zejména s ohledem na způsob jeho spáchání a jeho následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, na formu a míru zavinění za předpokladu, že zavinění je

pokračování

zákonným znakem deliktu, a v neposlední řadě též s ohledem na osobu pachatele a případné pohnutky, které jej ke spáchání vedly. Stěžovatelka však stupeň společenské nebezpečnosti nevezala v úvahu. Podle názoru ČT byla společenská nebezpečnost jednání nízká, nikoli významná. ČT se ztotožnila s názorem městského soudu, že úvaha stěžovatelky o významné společenské nebezpečnosti uvedeného správního deliktu není řádně a v plném rozsahu rozebrána tak, aby závěr o významné společenské nebezpečnosti mohl být vysloven. ČT proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

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 shledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

V dané věci se Nejvyšší správní soud, vzhledem k časovému průběhu správního řízení, zabýval otázkou prekluze práva stěžovatelky uložit ČT pokutu za protiprávní jednání vymezené v ust. § 32 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání, neboť se jedná o otázku zásadního významu. Jak vyplývá jak z konstantní judikatury Ústavního soudu (např. náleze ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07) tak i z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010 - 134, publikovaný pod č. 2122/2010 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz), je soud povinen přihlížet k zániku odpovědnosti za správní delikt uplynutím času (prekluzi) z úřední povinnosti. Rozsah tohoto přezkumu nepochybně zahrnuje i správné určení okamžiku počátku běhu této lhůty bez ohledu na tvrzení účastníků řízení.

Podle ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání uloží Rada pokutu do jednoho roku ode dne, kdy se dozvěděla o porušení povinnosti.

Podle obsahu spisu se měla ČT dopustit porušení povinnosti tím, že dne 11. 6. 2010 v 19:10:24 h na programu ČT4 Sport neuvedla v průběhu odvysílání označení sponzora Dopravní stavby Brno a Šachový svaz České republiky logo programu ČT4 Sport. Na zasedání konaném dne 21. 9. 2010 se stěžovatelka proto usnesla, že s ČT zahájí správní řízení pro možné porušení ust. § 32 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání. Následně rozhodnutím ze dne 31. 5. 2011 uložila ČT pokutu. Toto rozhodnutí bylo ČT doručeno dne 15. 7. 2011.

K určení okamžiku, od kterého je nutné počítat lhůtu pro zánik odpovědnosti za správní delikt, se vyjádřil již Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/96 - 34 (Soudní judikatura ve věcech správních č. 627/2000), v němž uvedl, že „*Dozvědět se o porušení povinnosti“ ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, je časový okamžik vědomosti správního orgánu, příslušného k rozhodnutí o pokutě, o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení. Ze zákona nelze dovodit, že by tato informace musela být zvlášť kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení. Musí však mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zcela nejasných či zjevně nevěrohodných.*“

Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09 vyslovil, že počátek běhu subjektivní prekluzivní 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 subjektivní prekluzivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti. Tato 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 citovaném nálezu vyjádřil k aplikaci ust. § 8 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb.,

o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů, jeho závěry nepochybně dopadají i na aplikaci ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání.

V usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011 - 115, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu formuloval právní větu tak, že „*Správní orgán se „dozví“ o porušení cenových předpisů (§ 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách) dnem, kdy soustředí onen 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.*“

Ze stávající judikatury však nevyplývá, 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. Jak Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1898/09, tak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 6 As 15/2011 - 73, pouze 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“ nastalou situaci vyhodnotit, ledaže by interní vyhodnocení a příslušné rozhodnutí o zahájení správního řízení ohledně konkrétního protiprávního jednání proběhlo týž den.

V této souvislosti je třeba zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 As 95/2011 – 108, v němž bylo uvedeno, že „*Za skutečnost určující počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání je třeba ve smyslu judikatury Ústavního soudu považovat již pouhou „vědomost o skutkových okolnostech, které umožní předběžné právní zhodnocení, aniž by se jednalo o informaci zvláště kvalifikovanou“ (právní věta k nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09). Počátek běhu této lhůty Nejvyšší správní soud nespojuje s posouzením spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci, ale s možností takové předběžné vyhodnocení provést. Pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je proto rozhodující, kdy se do dispoziční sféry Rady dostane informace o možném porušení citovaného zákona, bez ohledu na to, jaké závěry poté Rada z této informace dovodí. Musí se však jednat o takovou informaci, z níž je alespoň v základních rysech zřejmé, v čem konkrétně má porušení zákona spočívat. Je přitom naprosto irrelevantní, jaký subjekt tuto informaci správnímu orgánu poskytl.*“ V dané věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že takovou informací byl podnět diváka, který obsahoval dostatečné údaje o pořadu, jehož odvysíláním měla ČT porušit zákon o vysílání, a proto rozhodným okamžikem pro začátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty byl okamžik, kdy byl Radě doručen divácký podnět, a nikoliv okamžik, kdy analytický odbor Úřadu Rady sestavil analýzu pořadu, kde poukázal na možné porušení zákona.

Podle obsahu předloženého správního spisu není zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku začala v posuzovaném případě běžet subjektivní prekluzivní lhůta. Ve správním spisu je jen sdělení analytického odboru stěžovatelky pro její zasedání 18/poř. č.: 39 ve dnech 21. - 22. 9. 2010 ve věci: „Česká televize/ČT4 Sport; Sponzorský vzkaz – Dopravní stavby Brno – neviditelné logo“. Toto sdělení, které obsahuje mimo jiné návrh, aby stěžovatelka přijala usnesení o zahájení správního řízení s ČT, není datováno a nelze z něj zjistit, kdy bylo vypracováno, ani kdy se informace o předmětném sponzorském vzkazu dostala do dispozice stěžovatelky. Ze správního spisu není ani zřejmé, co a kdy se stalo podnětem pro zahájení tohoto správního řízení.

Je pouze nepochybné, že tak muselo stát v době mezi odvysíláním předmětného sponzorského vzkazu a usnesením stěžovatelky o zahájení správního řízení. Subjektivní prekluzivní lhůta proto začala běžet v době od 11. 6. 2010 do 21. 9. 2010. Z obsahu správního

pokračování

spisu ovšem nevyplývá, kdy se stěžovatelka dozvěděla o skutkových okolnostech umožňujících předběžné zhodnocení protiprávnosti chování ČT, tedy kdy pracovníci správního orgánu mohli vyhodnotit jednání ČT jako porušení ust. § 32 odst. 1 písm. n) zákona o vysílání.

Rozhodování o správním deliktu podle zákona o vysílání je limitováno subjektivní a objektivní prekluzivní lhůtou. Se zřetelem na požadavek přezkoumatelnosti správního rozhodnutí musí být správní spis v souladu s ust. § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, veden takovým způsobem, aby v něm byly obsaženy veškeré podklady umožňující závěr, že rozhodnutí o správním deliktu bylo vydáno v zákonné lhůtě 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, č. j. 7 As 129/2011 - 69, a ze dne 18. 10. 2012, č. j. 7 As 57/2012 - 29).

Jelikož správní spis neobsahuje relevantní podklad pro určení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty, je rozhodnutí stěžovatelky zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Proto je nezbytné, aby správní spis byl doplněn tak, aby z něj bylo bez jakýchkoliv pochybností seznatelné, kdy začala běžet subjektivní prekluzivní lhůta. I v případě, že stěžovatelka tímto způsobem správní spis nedoplní, není možné rezignovat na zjištění tohoto rozhodného okamžiku. Jelikož se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako u trestných činů, je třeba při určení počátku běhu této lhůty zvolit řešení, které je pro účastníka v souladu se zásadou *in dubio pro reo* nejprůpínavější. Pokud by tedy nebylo možno zjistit okamžik, kdy se stěžovatelka dozvěděla o skutkových okolnostech umožňujících předběžné vyhodnocení protiprávnosti chování ČT, pak by počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty byl určen okamžikem od vysílání sdělení. V této souvislosti lze opět odkázat na již citované usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 – 115, v němž rozšířený senát uvedl: „*Lze snad namítnout, že tímto výkladem - upínajícím počátek běhu prekluzivní lhůty na okamžik co nejdříve - sám delikvent získává 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 má ale rozšířený senát za zcela spravedlivý a vyvážený proti vrchnostenské pravomoci správního orgánu.*“

Městský soud v daném případě pochybil, pokud nezohlednil skutečnost, že správní spis neobsahuje dostatečné podklady pro určení okamžiku počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání. Nemožnost určení přesného počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty přitom v dané věci mohla mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Nelze totiž bez dalšího vyslovit závěr, zda k prekluzi došlo či nikoliv.

Se zřetelem k tomu, že správní spis neobsahuje dostatečné podklady k posouzení otázky, zda subjektivní prekluzivní lhůta uplynula či nikoliv, je již nadbytečné, a v rozporu se zásadou hospodárnosti soudního řízení, aby se Nejvyšší správní soud zabýval dalšími stížními námitkami.

Nejvyšší správní soud proto ze shora uvedených důvodů napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil i napadené rozhodnutí stěžovatelky a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Stěžovatelka je vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.].

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil kromě napadeného rozsudku i rozhodnutí stěžovatelky, v souladu s ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodl o náhradě nákladů za řízení o žalobě i o kasační stížnosti.

Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle 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. Protože ČT měla v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů tohoto řízení, které jí vznikly zaplacením soudního poplatku ve výši 3.000 Kč.

Nejvyšší správní soud rovněž rozhodl podle ust. § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s. o náhradě nákladů za řízení o kasační stížnosti. Tento výrok se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle 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. Protože stěžovatelka neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšné ČT žádné náklady s řízením o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 26. září 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu