



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 Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 2006/238/kov/MED, č. j. sot/8948/07 8949/07, vyhotoveného dne 29. 10. 2007, ve věci regulace reklamy, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2008, č. j. 5 Ca 365/2007 - 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

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. 2006/238/kov/MED, č. j. sot/8948/07 8949/07, vyhotovené dne 29. 10. 2007, zrušil a věc 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 jednorroční 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 jednorroční 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 30. 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 jednorroční subjektivní prekluzivní lhůtu. 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:

Dne 5. 4. 2006 se stěžovatel na svém 7. zasedání 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 VARIXINAL (mutace 7) opakovaně vysílané na televizních programech Nova a Prima televize v průběhu roku 2005.

Dne 2. 5. 2006 bylo účastníkovi řízení doručeno oznámení o zahájení správního řízení ze dne 25. 4. 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 5. 4. 2006 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.

Usnesením ze dne 2. 8. 2006, č. j. kov/6073/06, vyhotoveným dne 28. 8. 2006, přerušil stěžovatel na základě ust. § 57 odst. 1 a 2 a ust. § 64 odst. 1 písm. c) bod 1) správního řádu správní řízení ve věci vedené pod sp. zn. 2006/238/kov/MED, a to z důvodu podání podnětu Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv k zahájení řízení o povaze přípravku VARIXINAL.

Dne 13. 12. 2006 byl účastníkovi řízení doručen přípis, v němž mu stěžovatel oznámil, že ukončil dokazování ve věci, a jako přílohu připojil „*Sdělení Státního ústavu pro kontrolu léčiv oznamovateli o nezahájení správního řízení ze dne 27. 9. 2006*“.

Dne 7. 2. 2007 konstatoval stěžovatel na svém 3. zasedání, že účastník řízení se jako zpracovatel reklamy na přípravek VARIXINAL (mutace 7) 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 onemocnění křečovými žilami a dalších projevů žilní nedostatečnosti.

Rozhodnutím stěžovatele ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 2006/238/kov/MED, č. j. sot/8948/07 8949/07, vyhotoveným dne 29. 10. 2007, byla účastníkovi řízení udělena pokuta ve výši 100 000 Kč pro porušení ust. § 5d odst. d) zákona o regulaci reklamy. Předmětné rozhodnutí bylo účastníkovi řízení doručeno dne 6. 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 potravině 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.

Podle ust. § 64 odst. 1 písm. c) bod 1) správního řádu může správní orgán řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán dal k takovému řízení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a).

Podle ust. § 65 odst. 1, věty třetí, citovaného zákona lhůty týkající se provádění úkonů v řízení neběží.

Podle ust. § 65 odst. 2 správního řádu správní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3. Bylo-li řízení přerušeno podle § 64 odst. 2 nebo 3, může v řízení správní orgán pokračovat též na požádání účastníka, který požádal o jeho přerušování. O tom, že v řízení pokračuje, vyrozumí správní orgán účastníky a provede o tom záznam do spisu.

V této věci považuje Nejvyšší správní soud za potřebné uvést, že zásadní a rovněž jediná stížná 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 5. 4. 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, 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 sporné 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 jednoroční 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 irrelevantními 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 7. zasedání dne 5. 4. 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 jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty k uložení sankce za správní delikt dle ust. § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy vázat právě k tomuto dni, tj. 5. 4. 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 neznamená, 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 jednoroční 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 nepřipustné, neboť by v podstatě spojovalo v jedno okamžik počátku běhu zmíněné jednoroční 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 jakéhokoli 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 nálezný 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 poskytnul 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 5. 4. 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.

Vzhledem ke skutečnosti, že žádný z účastníků nerozporoval skutečnost, že v době od 2. 8. 2006 do 13. 12. 2006 jednoroční subjektivní prekluzivní lhůta k vydání rozhodnutí z důvodu přerušení řízení dle ust. § 64 odst. 1 písm. c) bod 1) správního řádu neběžela, Nejvyšší správní soud se touto okolností blíže nezabýval, neboť i přes toto přerušení došlo k překročení zmíněné jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty k uložení sankce za správní delikt.

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. 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 nevyčíslil.

Ve smyslu ust. § 60 odst. 7 s. ř. s. může soud, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává. S ohledem na skutečnost, že ve věcech projednávaných Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 9 As 42/2008, 9 As 43/2008, 9 As 47/2008, 9 As 48/2008 a 9 As 51/2008 byl předmět sporu zcela shodný, o čemž mimo jiné svědčí i obsahově zcela identická písemná vyjádření předložená k jednotlivým kasačním stížnostem, přiznal Nejvyšší správní soud úspěšnému účastníkovi řízení náklady řízení pouze ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 9 As 42/2008, a to ve výši 2856 Kč. V ostatních věcech, tj. i v nyní projednávaném případě, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti účastníkovi řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 5. listopadu 2008

JUDr. Radan Malík

předseda senátu