



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy Ph.D. v právní věci žalobce: **COMTECH, spol. s r. o.**, Lorencova 3791, Zlín, zastoupeného Mgr. Liborem Štajerem, advokátem se sídlem Hellichova 1, Praha 1 - Malá Strana, proti žalovanému: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2008, č. j. 6 Ca 332/2007 - 82,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2008, č. j. 6 Ca 332/2007 - 82 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu 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 a rozhodnutí stěžovatele ze dne 7. 2. 2007 vyhotovená dne 31. 10. 2007, č. j. sot/9008/07, sot/9009/07, sot/9010/07, sot/9011/07, sot/9012/07, sot/9013/07, sot 9014/07, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Těmito rozhodnutími stěžovatel žalobci jakožto zpracovateli reklamy na přípravek PROSTENAL uložil pokuty za porušení § 5d písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), neboť došlo k uvedení spotřebitele v omyl

tím, že potravě, resp. doplňku stravy byla přisouzena schopnost předcházet a léčit problémy s prostatickými potížemi.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nesprávně právní posouzení otázky počtu zpracování mutací reklamy na doplněk stravy PROSTENAL. Ze správních spisů je zřejmé, že žalobce je zpracovatelem předmětných reklam a v průběhu správních řízení tuto skutečnost nijak nezpochybňoval. V každém jednotlivém oznámení o zahájení správního řízení byla konkrétní mutace předmětné reklamy popsána a účastník řízení u žádné nenamítal, že by před jejím vysíláním došlo k úpravě jiným subjektem. Skutečnost, že některé mutace obsahovaly shodné obrazové a textové prvky, nemůže znamenat, že se jedná o tutéž reklamu. Ze správních spisů je zřejmé, že bylo zpracováno 7 mutací reklamy. Žalobce ve svých vyjádřeních k zahájeným správním řízením v případě mutací 7, 8 a 9 uvedl, že reklama disponuje pouze jedinou linií a její mutace se liší jen délkou stopáže, nikoli růzností obsahu. U mutací 10, 11, 12 a 13 takto argumentováno nebylo. Tvrzení, že reklama disponuje pouze jednou dějovou linií však neznamená, že by zpracovatel zpracoval pouze jednu reklamu a jiný subjekt, že byl zpracovatelem jednotlivých mutací. Ve správním řízení nebylo sporu o tom, že žalobce byl zpracovatelem všech 7 mutací reklamy. Rada jako orgán dozoru posuzuje odvíšované reklamy z hlediska jejich souladu se zákonem o regulaci reklamy a není přitom rozhodující, zda zpracovatel zpracoval 1 reklamní spot, z něhož následně vytvořil 7 různých reklamních spotů nebo zda zpracovatel zpracoval rovnou 7 různých byť podobných reklamních spotů. Navíc ani žalobce sám netvrdí, že se jedná o totožné reklamy, ale pouze o reklamy s nevýraznými odlišnostmi. Zpracovatel se tak dopustil porušení zákona ve všech 7 případech, což je patrné z obsahu správních spisů. Stěžovatel navrhuje ze shora uvedených důvodů napadený rozsudek zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 20. 8. 2008. Žalobce se domnívá, že stěžovatel dostatečně neprokázal důvody pro udělení pokut v sedmi různých případech, neboť z popisu vyplývá, že některé mutace předmětné reklamy obsahují shodné obrazové a textové prvky, některé mají shodný, byť zkrácený text. Stěžovatel se nijak nevypořádal s prokázáním skutečností, zda žalobce zpracoval další mutace reklamy sám či uvedené provedla odlišná osoba. Žalobce navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

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 žalobcem správní řízení z moci úřední pro možné porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, neboť byl zpracovatelem reklamy na potravinu PROSTENAL (mutace 7, mutace 8, mutace 9) opakovaně vysílané na televizních programech Nova a Prima televize v průběhu roku 2005. Dne 3. 5. 2006 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správních řízení.

Dne 28. 6. 2006 pak stěžovatel na svém 13. zasedání rozhodl zahájit s žalobcem jako zpracovatelem reklamy na potravinu PROSTENAL (mutace 10, mutace 11, mutace 12, mutace 13) následná správní řízení. Výše uvedené mutace byly vysílané opakovaně na televizních programech Nova a Prima televize v průběhu roku 2006. Dne 4. 9. 2006 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správních řízení. Se žalobcem tak bylo

v projednávané věci zahájeno 7 samostatných správních řízení vždy ohledně jednotlivé mutace reklamy na přípravek PROSTENAL.

Dne 7. 2. 2007 konstatoval stěžovatel na svém 3. zasedání, že žalobce se jako zpracovatel reklamy na přípravek PROSTENAL (mutace 7-13) dopustil porušení § 5d písm. 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 prostatickými obtížemi.

Rozhodnutím stěžovatele ze dne 7. 2. 2007, č. j. sot/9008/07, vyhotoveným dne 31. 10. 2007, byla žalobci jako zpracovateli reklamy na přípravek PROSTENAL (mutace 7) udělena pokuta ve výši 100 000 Kč pro porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy.

Rozhodnutím stěžovatele ze dne 7. 2. 2007, č. j. sot/9009/07, vyhotoveným dne 31. 10. 2007, byla žalobci jako zpracovateli reklamy na přípravek PROSTENAL (mutace 8) udělena pokuta ve výši 100 000 Kč pro porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy.

Rozhodnutím stěžovatele ze dne 7. 2. 2007, č. j. sot/9010/07, vyhotoveným dne 31. 10. 2007, byla žalobci jako zpracovateli reklamy na přípravek PROSTENAL (mutace 9) udělena pokuta ve výši 100 000 Kč pro porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy.

Rozhodnutím stěžovatele ze dne 7. 2. 2007, č. j. sot/9011/07, vyhotoveným dne 31. 10. 2007, byla žalobci jako zpracovateli reklamy na přípravek PROSTENAL (mutace 10) udělena pokuta ve výši 100 000 Kč pro porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy.

Rozhodnutím stěžovatele ze dne 7. 2. 2007, č. j. sot/9012/07, vyhotoveným dne 31. 10. 2007, byla žalobci jako zpracovateli reklamy na přípravek PROSTENAL (mutace 11) udělena pokuta ve výši 100 000 Kč pro porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy.

Rozhodnutím stěžovatele ze dne 7. 2. 2007, č. j. sot/9013/07, vyhotoveným dne 31. 10. 2007, byla žalobci jako zpracovateli reklamy na přípravek PROSTENAL (mutace 12) udělena pokuta ve výši 100 000 Kč pro porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy.

Rozhodnutím stěžovatele ze dne 7. 2. 2007, č. j. sot/9014/07, vyhotoveným dne 31. 10. 2007, byla žalobci jako zpracovateli reklamy na přípravek PROSTENAL (mutace 13) udělena pokuta ve výši 100 000 Kč pro porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy.

Ze všech výše uvedených rozhodnutí stěžovatele vyplývá, že v nich postupoval podle § 5d písm. d) a § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 40/1995 Sb.), ve znění platném do dne 25. 1. 2006 a že jednotlivými výše uvedenými rozhodnutími uložil žalobci pokuty pro

porušení ustanovení § 5d zákona č. 40/1995 Sb., ve znění platném do dne 25. 1. 2006. Z těchto zjištění Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí vycházel.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Důvodnost přitom Nejvyšší správní soud neshledal v nesprávném posouzení právní otázky v intencích kasačních důvodů.

Nejvyšší správní soud se před zkoumáním věci samé musel nejprve vypořádat s případnými vadami, ke kterým je povinen přihlížet vždy z moci úřední. Nejvyšší správní soud totiž v souladu s § 109 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), není vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, v němž posuzoval kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, dospěl k závěru, že patří-li přestupky do kategorie trestního obvinění, je třeba, aby soud přihlédl k zániku odpovědnosti za přestupek z úřední povinnosti, a to proto, aby byl zachován jednotný postup v kategorii trestního obvinění a učiněno tak zadost čl. 6 odst. 1 první větě Úmluvy.

Podle judikatury Ústavního soudu je Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti bez námitek některého z účastníků řízení povinen přezkoumat, zda nedošlo k prekluzi práva.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07 vyložil, z jakých důvodů soudům vzniká povinnost přihlížet k prekluzi ex offio. Dle Ústavního soudu „*Institut prekluze využívají prakticky všechna odvětví právního řádu (...) Ze širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají také samozřejmé obsahové rozdíly; přesto však vždy zůstávají určité znaky společné, bez nichž by již nebylo možno o prekluzi vůbec hovořit. Mezi ně lze v první řadě počítat konstrukci prekluze, založenou na dvou právních skutečnostech: na uplynutí doby a na neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva. Konečně za společný rys prekluze lze považovat i to, že k ní má orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti; tento požadavek je logickým důsledkem závažnosti následků, které jsou s prekluzí spojeny. Účelem jakéhokoliv procesu nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu.*“

Výše uvedená povinnost stíhá taktéž v řízení o žalobě soudy krajské. Ústavní soud uzavřel, „*že též v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je povinností soudu přihlížet z moci úřední k takovým skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jakými jsou absolutní neplatnost smlouvy nebo prekluze, a to i v případě, že je žalobce nevytkl v žalobním bodu vůbec, nebo tak učinil po lhůtě pro podání žaloby.*“

I přesto, že v citovaném nálezu zaujal Ústavní soud výše uvedený názor ve vztahu k prekluzi práva daň vyměřit a doměřit dle § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je třeba jeho závěry aplikovat i na nyní projednávanou věc.

Nejvyšší správní soud vychází ze zákona č. 40/1995 Sb. v jeho znění do 25. 1. 2006, neboť z tohoto znění zákona v přezkoumávaných rozhodnutích vycházel i stěžovatel.

Podle § 5d písm. 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 § 8 odst. 1 písm. a) zákona o regulaci reklamy orgán dozoru uloží, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, zadavateli, zpracovateli nebo šířiteli reklamy, která je v rozporu s tímto zákonem, pokutu až do výše 2 000 000 Kč podle závažnosti porušení povinnosti, a to i opakovaně.

Podle § 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.

Lhůtu podle § 8 odst. 5 citovaného zákona je třeba považovat za lhůtu prekluzivní.

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

Z výše uvedeného je tedy patrné, že určení počátku běhu jednorocní 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. 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. sezna, že došlo k jednání, obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt.

K počátku běhu prekluzivní lhůty zakotvené v ustanovení § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy se již tento soud vyjádřil v rozhodnutí č. j. 9 As 48/2008 – 93 ze dne 5. listopadu 2008. Námitku prekluze v citovaném rozsudku posoudil Nejvyšší správní soud následovně:

„...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 § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy.

...V souladu se shora citovaným § 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 jednorocní 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 odkazované věci odvíjel žalovaný správní orgán (stěžovatel) běh výše uvedené prekluzivní lhůty od data zasedání Rady, na kterém tato konstatovala, že došlo k porušení zákona o reklamě. Názoru žalovaného (stěžovatele) Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, přičemž dospěl k níže uvedeným závěrům:

„...Stěžovatel se na svém 13. zasedání dne 28. 6. 2006, rozhodl zahájit se zpracovatelem reklamy správní řízení z moci úřední pro možné porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, je nezbytné počátek běhu jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty k uložení sankce za správní delikt dle § 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 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 jednorocní 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 nepřípustné, neboť by v podstatě spojovalo v jedno okamžik počátku běhu zmíněné jednorocní 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 vznikal stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy demokratického právního státu.“ Nejvyšší správní soud konstatoval, že počátek

běhu jednorocní 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 § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy.

V nyní projednávané věci je tak nutné odvíjet běh prekluzivní lhůty v případě rozhodnutí o pokutě č. j. sot/9008/07, č. j. sot/9009/07, a č. j. sot/9010/07 (reklama na potravinu PROSTENAL - mutace 7, 8 a 9) ode dne 5. 4. 2006, kdy se stěžovatel na svém 7. zasedání rozhodl zahájit s žalobcem správní řízení. Prekluzivní lhůta tak v případě správních řízení zahájených dne 3. 5. 2006 z důvodů porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, kterých se měl dopustit žalobce jako zpracovatel reklamy na potravinu PROSTENAL (mutace 7, mutace 8, mutace 9) uběhla dne 5. 4. 2007. Rozhodnutí č. j. sot/9008/07, č. j. sot/9009/07, a č. j. sot/9010/07 byla vydána dne 31. 10. 2007.

Prekluzivní lhůta v případě správních řízení zahájených dne 4. 9. 2006 z důvodů porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, kterých se měl dopustit žalobce jako zpracovatel reklamy na potravinu PROSTENAL (mutace 10, mutace 11, mutace 12, mutace 13), ukončených vydáním rozhodnutí č. j. sot/9011/07, č. j. sot/9012/07, č. j. sot/9013/07 a č. j. sot/9014/07 počala běžet dne 28. 6. 2006, dnem konání 13. zasedání Rady, kdy bylo rozhodnuto zahájit s žalobcem správní řízení. Prekluzivní lhůta marně uplynula dne 28. 6. 2007. Rozhodnutí č. j. sot/9011/07, č. j. sot/9012/07, č. j. sot/9013/07 a č. j. sot/9014/07 byla vydána dne 31. 10. 2007.

K výše uvedeným skutečnostem městský soud v napadeném rozsudku nepřihlížel.

Proti důvodům, pro které městský soud zrušil napadená rozhodnutí stěžovatele, uvedeným v odůvodnění rozsudku, by Nejvyšší správní soud neměl námitky. Vzhledem k závěrům, které však Nejvyšší správní soud učinil, nemohl kasační stížnost proti napadenému rozsudku městského soudu zamítnout a v zamítavém rozsudku jen měnit závazný právní názor. Jde o naprosto jiný důvod pro zrušení napadených rozhodnutí správního orgánu-stěžovatele, který městský soud vůbec nezvažoval. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 1 a 3 s. ř. s.).

V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 30. dubna 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu