

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu 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 Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2011, č. j. 11 Ca 313/2009 - 51,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 5. 5. 2011, č. j. 11 Ca 313/2009 - 51 žalobu, jíž se Česká televize (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2008/636/HOL/ČTV, kterým Rada uložila stěžovateli pokutu ve výši 400 000 Kč, protože se odvysíláním pořadu (Ne)Snesitelná lehkost Stodolní dne 9. 1. 2008 od 9:50 h na programu ČT 1 dopustila porušení ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 5. 2010 (dále jen „zákon o vysílání“).

V odůvodnění rozsudku se městský soud mimo jiné zabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí Rady nebylo vydáno až po uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2020 - 134 (správně 7 As 11/2010 - 134), a na nálezh Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/98 (správně IV. ÚS 946/09) a uvedl, že „(o)kamžikem počátku běhu prekluzivní lhůty tak není ani zasedání Rady jako kolektivního orgánu, ani oznámení o zahájení správního řízení, neboť tomu musí vždy předcházet určitá skutečnost, z níž vyplývá důvodné podezření, že k porušení došlo. Předmětná jednorozhodná subjektivní lhůta podle ustanovení 61 odstavec 1 zákona o vysílání začíná běžet v okamžiku, kdy správní úřad provede úvodní posouzení vlastního či cizího podnětu k zahájení řízení, to znamená tehdy, kdy si základní skutečnosti v podnětu obsažené ověří a předběžně vyhodnotí. Ačkoliv jde o lhůtu subjektivní, počátek běhu takové lhůty nemůže být v žádném případě dán pouhým vědomím správního úřadu či jeho pracovníků o porušení

zákona (srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č.j.: 9 As 42/2008 - 98, dostupný na www.nssoud.cz).“ V návaznosti na tuto argumentaci dospěl k závěru, že v dané věci začala běžet subjektivní prekluzivní lhůta dne 17. 1. 2008, kdy byla vypracována zpráva analytického odboru Úřadu Rady, ve které byly skutkové okolnosti rozhodné pro uložení pokuty analyzovány a přesně popsány ve formě, která byla následně převzata do výroku rozhodnutí Rady. Podle městského soudu nemělo na běh lhůty vliv doručení diváckého podnětu Radě, neboť tato skutečnost neodůvodňuje závěr, že v tomto okamžiku měla Rada dostatečnou vědomost o skutkových okolnostech, aby mohla předběžně zhodnotit, zda došlo k porušení zákona.

Uvedený závěr městského soudu zpochybnila stěžovatelka v kasační stížnosti, v níž uvedla, že divácký podnět doručený Radě obsahoval zcela konkrétní údaje o pořadu, jeho vysílacím čase, programu, na kterém byl vysílán a poukazoval na konkrétní vytýkané jevy. Na základě tohoto podnětu měla Rada k dispozici „oznámení určitého a věrohodného obsahu“, a proto začala prekluzivní lhůta běžet již od jeho doručení Radě. Výklad městského soudu by v praxi znamenal, že je zcela v dispozici správního orgánu, kdy začne běžet subjektivní prekluzivní lhůta. Takový postup je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod.

Rada ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že zpráva analytického odboru Úřadu Rady je interním materiálem, který není pro členy Rady závazný a nelze ji považovat za právní úkon. K nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. 946/09, uvedla, že za právní hodnocení není možné považovat stížnost laického diváka. Přesto, že stížnost obsahovala dostatečně přesnou specifikaci pořadu, nelze ji pokládat za vědomost o skutkových okolnostech, jež by umožňovala předběžné právní zhodnocení.

V projednávané věci je tedy spornou právní otázkou, s jakou skutečností je spojen počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty, tedy okamžik dovědění se o porušení povinnosti.

K otázce počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty se již Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně vyjádřil.

V rozsudku ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 42/2008 - 98 devátý senát dospěl k závěru, že „zjištění porušení zákona“ jako okamžik počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt (§ 8 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb., ve znění účinném do 25. 1. 2006; dále jen „zákon o regulaci reklamy“) musí být založeno na objektivní skutečnosti, tj. například dni, kdy příslušný správní orgán rozhodl o zahájení správního řízení, či dni, kdy jiným dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona.

V rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 As 15/2009 - 64 vyslovil třetí senát názor, že za den, kdy se Rada „dozvěděla o porušení povinnosti“, od kterého počíná běžet subjektivní prekluzivní lhůta pro uložení pokuty (§ 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání), je třeba považovat den konání jejího zasedání, na němž se usnesla, že zahájí řízení o možném spáchání jiného správního deliktu.

Právní názory vyslovené v citovaných rozsudcích však byly překonány judikaturou Ústavního soudu, který se zabýval během subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v ust. § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy v nálezu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09 (bod 25). V tomto nálezu Ústavní soud mimo jiné uvedl: „S ohledem na uvedené okolnosti má Ústavní soud za to, že správní soudy ve své rozhodovací činnosti nezohlednily všechny skutečnosti, které by mohly na běh prekluzivní subjektivní lhůty mít vliv, a to do značné míry v důsledku nepřehledné činnosti správního orgánu. Bude tedy na správních soudech, aby i s ohledem na judikát Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 167/94 [“Počátek běhu subjektivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt (“kdy se dozvěděl” ap.) ... upíná se k datu, kdy došlo oznámení určitého a věrohodného obsahu, či k datu kontroly, při níž bylo porušení zákona zjištěno.”] posoudily, zda začala běžet prekluzivní subjektivní lhůta již doručením podnětu dne 28. prosince 2005, nebo dne 4. září 2006, kdy, jak sama uvádí, zahájila Rada pro rozhlasové a televizní vysílání správní řízení. Bude tedy namístě prověřit, co se ten den stalo a jaká řízení u Rady pro rozhlasové a televizní vysílání probíhala od doručení podnětu, k jakým poznatkům a v jakém čase správní orgán dospěl. Bez povšimnutí by nemělo zůstat ani posouzení, zda lhůty, v nichž Rada pro rozhlasové a televizní vysílání vypravuje své písemnosti, jsou v souladu se správním řádem.“

Na citovaný nálezh navázal Ústavní soud nálezhem ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1898/09, ve kterém vyslovil, že „Smyslem právního institutu lhůt je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů [srov. např. nálezh sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Smyslem uvedené jednorocní prekluzivní subjektivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti - včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný - bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového; to platí s ohledem na ústavní princip právní jistoty a na povinnost správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů. Lhůty k rozhodnutí totiž představují v právním státě jeden z mechanismů výrazně omezujících tendence k nekontrolovatelnosti správních orgánů a průtahům v řízení před nimi. Tomu je třeba přizpůsobit i interpretaci zkoumaného ustanovení a vyvarovat se takového výkladu, který by smysl lhůty opomíjel. Výklad správních soudů - který má za následek, že (prekluzivní subjektivní) jednorocní lhůta nezapočne nutně běžet od získání shora uvedené vědomosti (tj. o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona), nýbrž až od okamžiku získání vědomosti správního orgánu o porušení zákona ze strany určitého, konkrétního subjektu - zakládá důsledky nerozumné. Takový výklad totiž umožňuje správnímu orgánu nečinnost v podobě absence či neadekvátního zjišťování a prokazování, kdo je odpovědný za porušení zákona, i po dobu dlouhé řady měsíců (dokud by neuplynula prekluzivní objektivní lhůta) bez hrozby negativního důsledku (pro správní orgán) v podobě uplynutí prekluzivní subjektivní lhůty. Výklad správních soudů tak v podstatné míře ponechává volný proud libovolnému prodlužování řízení ze strany správního orgánu na úkor účastníka řízení. Předmětná lhůta je ovšem i prostředkem ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánu veřejné moci, jde o ustanovení sloužící především zájmům účastníků, jimž dává právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena. Výklad městského soudu značí (v podstatné míře) popření praktického smyslu citované lhůty k uložení pokuty, a pro účastníky řízení tak vytváří stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy právního státu.

(...)

Městský soud s odkazem na svoji judikaturu dovodil, že okamžikem počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty je třeba rozumět již pouhou vědomost o skutkových okolnostech, které umožní předběžné právní zhodnocení, aniž by se jednalo o informaci zvláště kvalifikovanou. Za této situace měl tedy zjišťovat, kdy správní orgán takovou vědomost získal. To však soud neučinil; namísto toho shledal počátek běhu prekluzivní subjektivní lhůty teprve k datu, kdy správní orgán správní řízení se stěžovatelkou zahájil.“

Ke shodným závěrům dospěl Ústavní soud také v nálezech ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09 a sp. zn. I. ÚS 948/09 a ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 949/09.

Na argumentaci Ústavního soudu odkázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010 - 134, přičemž své závěry vyjádřil v právní větě: „Počátek běhu prekluzivní subjektivní lhůty ve smyslu § 8 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, je dán okamžikem vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového.“

V rozsudku ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 - 104 se druhý senát Nejvyššího správního soudu zabýval otázkou počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení pokuty podle ust. § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., ve znění účinném do 31. 5. 2008 (dále jen „zákon o cenách“). V odůvodnění tohoto rozsudku k otázce, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, uvedl, 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 cenových předpisů. 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 cenových 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. (srov. výše citované rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/94 - 17, a ze dne 18. 2. 1997, č. j. 7 A 167/94 - 34). 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 § 2 a násl. správního řádu). Shora zmiňované „dozvědění se o porušení cenových předpisů“ jako počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 42/2008 - 98, dostupný na www.nssoud.cz). Smyslem jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení cenových předpisů.

Shora uvedené závěry tak jednoznačně vyvracejí domněnku stěžovatele, že za okamžik, od kterého počíná běžet subjektivní jednorocní prekluzivní lhůta, tj. kdy se cenový kontrolní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů, lze považovat okamžik, kdy mu byly v průběhu cenové kontroly „předloženy podklady (písemnosti), ze kterých byly zjištěny

skutečnosti odůvodňující podezření ze spáchání správního deliktu, resp. odůvodňující zahájení řízení o uložení pokuty“. Tato skutečnost totiž není spjata s žádným „úvodním posouzením“ spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci. Počátek běhu lhůty je třeba spojit s objektivní skutečností, kdy správní orgán dospěl k závěru, že je dán důvodný předpoklad, že byly porušeny cenové předpisy. Takovou objektivní skutečností je v nyní projednávané věci vyhotovení kontrolního protokolu. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, že cenový kontrolní orgán měl v okamžiku vyhotovení kontrolního protokolu již jistotu, že k porušení cenových předpisů došlo.“

S právním názorem vysloveným v citovaném rozsudku se sedmý senát neztotožňuje. Za skutečnost určující počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty 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 nálezům Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09). Sedmý senát tedy počátek běhu této lhůty, na rozdíl od senátu druhého, nespojuje s posouzením spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci, ale s možností takové předběžné vyhodnocení provést. Počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je tedy třeba počítat ode dne, kdy se do dispoziční sféry správního orgánu dostane informace o možném porušení zákona, bez ohledu na to, jaké závěry poté správní orgán 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 irelevantní, jaký subjekt tuto informaci správnímu orgánu poskytl.

V dané věci považuje sedmý senát za takovou informaci podnět diváka, který obsahoval dostatečné údaje o pořadu, jehož odvysíláním měla stěžovatelka porušit zákon o vysílání (vysílací čas, program, na kterém byl odvysílán, poukaz na konkrétní vytýkané jevy). Subjektivní prekluzivní lhůta tedy počala běžet dne, kdy byl tento podnět doručen Radě.

Dále je nutné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 6 As 15/2011 – 73, ve kterém se šestý senát vyjádřil nejen k otázce počátku běhu prekluzivní subjektivní lhůty, ale i k aplikovatelnosti závěrů vyslovených v rozsudcích třetího a devátého senátu po vydání citovaných nálezů Ústavního soudu, k použitelnosti závěrů Ústavního soudu ve věcech, ve kterých je sporným počátek lhůty stanovené v ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání, a také k tomu, proč věc nepostoupil rozšířenému senátu. Šestý senát v tomto rozsudku mimo jiné uvedl:

„Ačkoli se Ústavní soud ve výše uvedeném nálezu (shodná argumentace je např. obsažena v nálezu ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 949/09) vyjadřoval k aplikaci ustanovení § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, je dikce tohoto ustanovení významově shodná s dikcí ustanovení § 61 odst. 1 věta první zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

Skutkové okolnosti případu řešené Ústavním soudem ve výši citovaném nálezu byly také poněkud odlišné, neboť v tomto případě správní orgán (žalovaná Rada pro rozhlasové a televizní vysílání) vedl příslušné správní řízení pro porušení zákona o regulaci reklamy původně s jiným subjektem, přičemž až následně zjistil totožnost domnělého pachatele předmětného protiprávního jednání. Správní soudy přitom dovodily, že i v tomto případě je nutné běh

prekluzivní subjektivní lhůty odvíjet od usnesení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o zahájení příslušného správního řízení s nově zjištěným údajným pachatelem protiprávního chování. Ústavní soud tento názor odmítl s tím, že běh prekluzivní subjektivní lhůty se odvíjí již od zjištění skutečností umožňující předběžné posouzení určité skutečnosti jako protiprávní bez ohledu na to, zdali je schopen správní orgán určit pachatele či nikoli.

Závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, ohledně počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty je proto nutné vztáhnout i na nyní posuzovaný případ, neboť Ústavní soud se ve svém nálezu obecně k otázce počátku běhu prekluzivní subjektivní lhůty vyjádřil a protože dikce obou předpisů v rozhodném znění (zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání a zákona o regulaci reklamy) je významově obdobná; neexistuje proto nyní podle názoru Nejvyššího správního soudu prostor pro odchýlení se od tohoto názoru Ústavního soudu.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, je nutné ohledně určení počátku běhu prekluzivní subjektivní lhůty vyjít z toho, že určujícím okamžikem na straně správního orgánu je dozvědění se o skutkových okolnostech umožňujících předběžné vyhodnocení ohledně protiprávnosti určitého chování bez ohledu na to, zda je správní orgán schopen bezpečně identifikovat pachatele protiprávního jednání, nevyplývá-li z dikce právního předpisu něco jiného.

(...)

Zároveň však zdejší soud nepostoupil věc podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu, neboť za dané situace nenašel k tomuto postupu důvod. Pokud totiž v posuzované věci dospěl zdejší soud k právnímu názoru, který se odchyluje od právního názoru uvedeného v jeho dřívějším rozhodnutí, ale důvodem odchýlení se je jednoznačně aplikovatelný právní názor obsažený v nálezu Ústavního soudu, který se vyjadřoval ke skutkově a právně prakticky obdobné situaci, bylo by trvání na postoupení věci rozšířenému senátu podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. ryzím formalismem nenaplňující účel tohoto institutu, jímž je zachování jednoty rozhodování Nejvyššího správního soudu v případech neexistence autoritativního vodítka v podobě nálezu Ústavního soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008 - 56).“

Sedmý senát si je vědom toho, že rozšířený senát v usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008 - 56 vyslovil, že pokud se k otázce předložené rozšířenému senátu již autoritativně vyslovil Ústavní soud, není nadále příslušný k tomu, aby k téže otázce zaujal vlastní právní názor. Nicméně k závěru, že jeho příslušnost zanikla, dospěl rozšířený senát v situaci, kdy Ústavní soud o sporné právní otázce rozhodl až poté, co byla věc rozšířenému senátu postoupena. V nyní posuzované věci je situace odlišná, neboť druhý senát, s jehož právním názorem se sedmý senát neztotožňuje, rozhodoval již se znalostí judikatury Ústavního soudu. Podle názoru sedmého senátu je tedy příslušnost rozšířeného senátu dána.

Jelikož právní názor, který zastává sedmý senát, je v rozporu s právním názorem vysloveným druhým senátem, postoupil sedmý senát věc podle ust. § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Marie Turková, JUDr. Miluše Došková a JUDr. Jakub Camrda. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Nejvyšší správní soud sděluje účastníkům řízení, že mají možnost vyjádřit se ve lhůtě deseti dní od doručení tohoto usnesení k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 2. února 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu