



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 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 :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2011, č. j. 11 Ca 313/2009 – 51, a rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2008/636/HOL/ČTV, **se zruší a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě 2.000 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 3.000 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 5. 2011, č. j. 11 Ca 313/2009 - 51 zamítl 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 odvysíláním pořadu (Ne)Snesitelná lehkost Stodolní dne 9. 1. 2008 od 9:50 h na programu ČT 1 porušila 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 městský soud k žalobní námitce, že stěžovatelce byla napadeným správním rozhodnutím uložena již podruhé pokuta za totožný skutek, uvedl, že v pořadí první rozhodnutí Rady v této věci ze dne 27. 8. 2008 bylo zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 495/2008 – 30, který nabyl právní moci dne 1. 7. 2009. Po tomto datu tedy toto správní rozhodnutí neexistovalo a nic nebránilo Radě, aby vydala nové, nyní napadené, rozhodnutí. Tato situace trvala až do 26. 2. 2010, kdy nabyl právní moci rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2010, č. j. 7 As 64/2009 – 48, kterým byl citovaný rozsudek městského soudu zrušen. Pro posouzení důvodnosti žaloby tedy bylo rozhodující, že v době vydání napadeného rozhodnutí (6. 10. 2009) neexistovalo jiné rozhodnutí, které by za totéž jednání stěžovatelku sankčně postihlo. Pro úplnost městský soud uvedl, že dalším jeho rozsudkem ze dne 15. 6. 2010 bylo následně předchozí rozhodnutí Rady ze dne 27. 8. 2008 opět zrušeno. Existuje tedy jediné rozhodnutí o uložení pokuty za předmětné jednání.

Dále se městský soud zabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí Rady nebylo vydáno 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 11/2010 – 134 (správně 7 As 11/2010 – 134) a na nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/98 (správně IV. ÚS 946/09) a uvedl, že okamžikem počátku běhu prekluzivní lhůty 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. Jednoroční subjektivní lhůta podle ust. § 61 odst. 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. V této souvislosti městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 42/2008 – 98. V návaznosti na tuto argumentaci dospěl městský soud 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. Na běh lhůty nemělo 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. Městský soud tedy vycházel z toho, že začala-li lhůta běžet dne 17. 1. 2008, její běh by skončil dnem 17. 1. 2009. Nicméně v daném případě prekluzivní lhůta podle ust. § 41 s. ř. s. neběžela od 29. 12. 2008, kdy stěžovatelka podala k poštovní přepravě žalobu, až do 1. 7. 2009, kdy nabyl právní moci rozsudek ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 495/2008 – 30. Protože ke dni zahájení řízení před soudem dne 29. 12. 2008 zbývalo z jednoroční prekluzivní lhůty devatenáct dnů, mohla Rada vydat rozhodnutí o uložení pokuty až do 20. 7. 2009. Dříve, než uplynula i tato prodloužená prekluzivní lhůta, bylo dne 13. 7. 2009 zahájeno další soudní řízení způsobující stavení běhu prekluzivní lhůty, neboť Rada podala proti naposledy citovanému rozsudku městského soudu kasační stížnost. Řízení o kasační stížnosti probíhalo od 13. 7. 2009 do 26. 2. 2010, kdy nabyl právní moci rozsudek č. j. 7 As 64/2009 – 48. Žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 6. 10. 2009 a stěžovatelce bylo doručeno dne 6. 11. 2009. Rada vydala napadené

pokračování

rozhodnutí v době, kdy lhůta v důsledku vedení řízení o kasační stížnosti neběžela, a proto nedošlo k prekluzi práva uložit stěžovatelce pokutu.

K námitce nicotnosti napadeného správního rozhodnutí městský soud uvedl, že stěžovatelka spatřovala nicotnost v těch skutečnostech, v nichž zároveň shledávala i nezákonnost rozhodnutí. Těmito okolnostmi se přitom městský soud zabýval při vypořádání námítky týkající se porušení zásady *ne bis in idem* i při posuzování možného zániku práva Rady uložit pokutu. Městský soud proto obecně uzavřel, že nicotnost napadeného správního rozhodnutí neshledal.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnosti z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které namítala nezákonnost posouzení právní otázky běhu jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty podle ust. § 61 odst. 1 zákona o vysílání a porušení zásady „*ne bis in idem*“ městským soudem. Vzhledem k absenci podstatných náležitostí písemného právního úkonu nelze přezkoumat závěr městského soudu, že běh jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty začal ke dni vypracování zprávy analytického odboru Rady. Podle stěžovatelky začala subjektivní prekluzivní lhůta běžet dne 9. 1. 2008, tedy dnem doručení divácké stížnosti Radě. Zpráva analytického odboru Úřadu Rady postrádá náležitosti písemného právního úkonu, neboť tento dokument není označen jeho autorem ani podpisem. Dále stěžovatelka odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09 a uvedla, že k tíži účastníka správního řízení nelze přičítat skutečnost, že správní spis přezkoumatelným způsobem nezachycuje, kdy Rada předběžně právně zhodnotila přijatý podnět. Stěžovatelka k diváckému podnětu ze dne 9. 1. 2008 uvedla, že obsahoval zcela konkrétní údaje o pořadu, jeho vysílacím čase, programu, na kterém byl vysílán, a konkrétní vytykané jevy. Na základě tohoto podnětu měla Rada k dispozici oznámení určitého a věrohodného obsahu a prekluzivní lhůta začala běžet již jeho doručením. Od data přijetí diváckého podnětu dne 9. 1. 2008 vzhledem k datu podání žaloby stěžovatelkou dne 29. 12. 2008 až do dne právní moci rozsudku Městského soudu v Praze dne 1. 7. 2009, který zrušil první rozhodnutí Rady, zbývalo z jednorocní prekluzivní lhůty 10 dnů. Prekluzivní lhůta tedy vypršela dne 11. 7. 2009. Kasační stížnost byla Radou podána dne 13. 7. 2009, tedy po uplynutí prekluzivní lhůty a druhé rozhodnutí Rady o pokutě bylo vypraveno až dne 6. 10. 2009. Za nepřijatelný a nepodložený označila stěžovatelka výklad městského osudu, že Rada měla dostatečnou vědomost o skutkových okolnostech, aby mohla předběžně zhodnotit, zda došlo k porušení zákona, až v den vypracování zprávy analytickým odborem. Městský soud se nezabýval tím, co se dělo od přijetí diváckého podnětu dne 9. 1. 2008 do zprávy analytického odboru datované dnem 17. 1. 2008. Tento 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 čl. 2 odst. 2 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Dále stěžovatelka vyjádřila pochybnost, zda lhůty, v nichž Rada vypravuje své písemnosti, jsou v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V této souvislosti poukázala na ust. § 71 odst. 1 správního řádu. První rozhodnutí o udělení pokuty bylo vypraveno 61 dnů po jeho přijetí, usnesení o zahájení správního řízení po 111 dnech od jeho přijetí. Bylo – li druhé rozhodnutí o uložení pokuty vypraveno v den jeho přijetí, lze usuzovat, že prodlení je v podstatném rozsahu plně přičitatelné pouze nečinnosti Rady.

Stěžovatelka rovněž uvedla, že se žalobou proti druhému rozhodnutí Rady domáhala respektování zásady *ne bis in idem*, k jejímuž porušení došlo tím, že Rada své druhé rozhodnutí o uložení pokuty v téže věci vydala v době probíhajícího řízení o kasační stížnosti. To vyvolalo stav, kdy dnem zahájení řízení o kasační stížnosti (14. 7. 2009) začala působit překážka litispendence jako procesní podmínka zásady *ne bis in idem*. Vydala – li Rada své druhé rozhodnutí dne 6. 10. 2009, stalo se tak v době působení překážky litispendence. Po úspěchu Rady v řízení o kasační stížnosti městský soud obnovil řízení o žalobě proti prvnímu rozhodnutí Rady a toto rozhodnutí dne 15. 6. 2010 zrušil. Rada však již dále v řízení nepokračovala a nerespektovala rozhodnutí městského soudu. Ze shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Rada ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že zpráva jejího analytického odboru je interním materiálem, který není pro členy Rady závazný a slouží především jako prvotní zpracování nejrůznějších podnětů, stížností apod. Nelze jej tedy považovat za písemný právní úkon podle právní teorie. Rada respektuje stěžovatelkou citovaný nálezn Ústavního soudu a souhlasí s ním, avšak je toho názoru, že pokud Ústavní soud zmiňuje pouhou vědomost o skutkových okolnostech, není možné tento požadavek považovat za splněný na základě pouhé stížnosti laického diváka, zejména z důvodu různorodosti, emocionální podbarvenosti diváckých stížností, stejně jako přítomnosti jiných irelevantních prvků. Podle Rady není možné za právní zhodnocení považovat stížnost laického diváka, i kdyby tento disponoval právníckým vzděláním, protože diváci mají velmi rozmanitou představu o právním řádu. Je tedy na výkonném orgánu Rady, aby stížnost přezkoumal, zda je dostatečně určitá, relevantní, spadá do působnosti Rady apod., přičemž při takovém přezkumu stále ještě nedochází k jakémukoliv právnímu hodnocení možné skutkové podstaty případného správního deliktu. Přestože divácký podnět v daném případě obsahoval dostatečně přesnou specifikaci pořadu, datum jeho vysílání, program apod., nelze jej považovat za vědomost o skutkových okolnostech, jež by umožňovala předběžné právní zhodnocení. K předběžnému právnímu zhodnocení dochází při zpracování analýzy diváckého podnětu. Stěžovatelka se mylí, pokud se domnívá, že správní spis nezachycuje, kdy k takovému posouzení ze strany Rady došlo. Jestliže předběžné právní zhodnocení stížnosti diváka, jež má podobu analýzy, se zpracovává, nelze stále ještě hovořit o „vzniku“ rozhodného data předběžného právního zhodnocení. Za takové rozhodné datum lze považovat až skončení práce s interním materiálem Rady, tedy jeho ukončení, vypracování. V dané věci k tomu došlo dne 17. 1. 2008. Až na základě takto dokončené předběžné právní úvahy a zhodnocení je možné učinit zvláště kvalifikované úvahy. Rada se důrazně ohradila proti námitce týkající se manipulace se lhůtami, protože se striktně řídí správním řádem, jakož i celým právním pořádkem České republiky. Pokud vypravila oznámení o zahájení správního řízení 111 dní po přijetí tohoto usnesení, není takový postup protizákonný. Stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech, protože během této doby již běžela subjektivní prekluzivní lhůta a nedošlo tedy k žádným procesním průtahům, jež by měly negativní vliv na procesní práva účastníka řízení.

K námitce porušení zásady *ne bis in idem* Rada poukázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, a uvedla, že nepochybila, pokud vydala druhé správní rozhodnutí ve věci, zatímco první rozhodnutí

pokračování

bylo v tu dobu pravomocně zrušeno. Ze shora uvedených důvodů Rada navrhla zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

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

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tuto vadu stěžovatelka spatřovala v tom, že městský soud jako počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty podle ust. § 61 odst. 1 zákona o vysílání určil okamžik vypracování analýzy předmětného pořadu, avšak tato analýza postrádá náležitosti písemného právního úkonu, a proto nelze uvedený závěr městského soudu přezkoumat.

Z této argumentace není zřejmé, proč by měla analýza určité části televizního vysílání vypracovaná analytickým odborem Úřadu Rady splňovat náležitosti „písemného právního úkonu“, jak tvrdí stěžovatelka. V případě uvedených analýz se jedná o interní pracovní dokumenty sloužící jako podkladové materiály pro zasedání Rady. Zaměstnanec Rady v žádném případě zpracováním takového podkladu nemá v úmyslu založit, změnit či zrušit jakýkoliv právní vztah, ať už soukromoprávní či veřejnoprávní, a bez ohledu na to, zda s Radou, účastníkem správního řízení nebo s jakýmkoli jiným subjektem. Jediná relevantní otázka týkající se předmětné analýzy a související s přezkumem zákonnosti rozhodnutí Rady tedy je, zda lze vypracování této analýzy považovat za rozhodující pro určení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení pokuty. Argumentace stěžovatelky je tedy v tomto směru zcela irelevantní. Městský soud v napadeném rozsudku jednoznačně a srozumitelně vyslovil právní názor, od kdy předmětná lhůta běží, a tento svůj závěr také dostatečně zdůvodnil. Napadený rozsudek proto ze stěžovatelkou tvrzeného důvodu není nepřezkoumatelný.

Stěžovatelka dále namítala nesprávné posouzení otázky porušení zásady *ne bis in idem*. V dané věci Rada poprvé rozhodla dne 27. 8. 2008. Toto rozhodnutí bylo později zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 29. 6. 2009. Tento rozsudek byl však následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2010 a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení, který poté v pořadí první rozhodnutí Rady opět zrušil rozsudkem ze dne 15. 6. 2010. Rada své druhé rozhodnutí vydala dne 6. 10. 2009, tj. v době, kdy probíhalo řízení o kasační stížnosti proti prvnímu zrušujícímu rozsudku městského soudu a kdy tedy její první rozhodnutí bylo pravomocně zrušeno.

Při posuzování důvodnosti této námítky je třeba vycházet z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49 (publikované pod č. 1255/2007 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz), ve kterém Nejvyšší správní soud mimo jiné vyslovil:

„Podání kasační stížnosti proto nemůže bránit správnímu orgánu v pokračování ve správním řízení; není úkonem tohoto řízení, které se rozhodnutím soudu znovu dostalo do stadia před vydáním konečného (případně dokonce prvostupňového) rozhodnutí, jež by odůvodnilo neprovádění řádných procesních úkonů či bránilo vydání nového rozhodnutí

správním orgánem v mezích právního názoru vysloveného v kasačním rozhodnutí krajského soudu. Tak jako účastník správního řízení nemůže podáním kasační stížnosti vyloučit účinky právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí, nemůže tak učinit ani správní orgán svou kasační stížností směřující proti rozsudku zrušujícímu.

Zruší-li tedy krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost, v níž správní orgán polemizuje s vysloveným právním názorem. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s.

(...)

Jiná je ovšem situace, kdy by Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno. V tu chvíli se věc dostane do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem, který vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) může rozhodnout o zákonnosti správního rozhodnutí opačně, načež původní (zrušené) správní rozhodnutí „obživne“, aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci. Při odhlédnutí od situace, že i nové rozhodnutí krajského soudu může být napadeno kasační stížností, stejně tak jako nové správní rozhodnutí další žalobou, následně rozsudek krajského soudu také kasační stížností, jde jistě o výsledek nežádoucí a procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný.“

V dané věci skutečně došlo k tomu, že po určitou dobu vedle sebe existovala dvě správní rozhodnutí Rady v téže věci. První rozhodnutí Rady totiž „obživlo“ poté, co Nejvyšší správní soud zrušil zrušující rozsudek městského soudu. Městský soud však na tuto nežádoucí situaci zcela správně reagoval přerušením řízení o žalobě proti v pořadí druhému rozhodnutí Rady a v řízení pokračoval až poté, kdy bylo první rozhodnutí Rady jeho rozsudkem zrušeno podruhé. Ani Rada nepochybila, pokud ve věci rozhodla podruhé, neboť tak učinila v době, kdy její první rozhodnutí bylo pravomocně zrušeno. K porušení zásady *ne bis in idem* tedy v daném případě nedošlo a městský soud posoudil tuto otázku správně.

Pokud stěžovatelka v této souvislosti poukázala na to, že zahájení řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu, kterým bylo zrušeno první správní rozhodnutí Rady, představuje pro Radu překážku věci zahájené, je tato její argumentace rovněž nepřipadná. Řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského (městského) soudu nepochybně není řízením ve smyslu ust. § 48 odst. 1 správního řádu, podle kterého brání zahájení řízení u některého správního orgánu tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu. Radě byla věc prvním zrušujícím rozsudkem městského soudu vrácena k dalšímu řízení, a proto Rada neměla jinou možnost, než tento pravomocný rozsudek respektovat a ve věci opětovně rozhodnout. Radě nelze vytýkat, že nepředjímala výsledek řízení o její kasační stížnosti. Naopak Rada plně respektovala závěry

pokračování

vyslovené v citovaném usnesení rozšířeného senátu, nebyla nečinná a v tomto směru byl tedy její postup správný.

Stěžovatelka také zpochybnila závěr městského soudu, že v dané věci neuplynula subjektivní prekluzivní lhůta podle ust. § 61 odst. 1 zákona o vysílání. Sporné, a tedy klíčové, je v dané věci určení počátku běhu této lhůty. Podle městského soudu začala lhůta běžet dne 17. 1. 2008, kdy byla vyhotovena analýza předmětného pořadu, zatímco podle stěžovatelky bylo určujícím okamžikem pro počátek běhu lhůty již doručení diváckého podnětu Radě dne 9. 1. 2008.

Podle ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání Rada uloží pokutu do jednoho roku ode dne, kdy se dozvěděla o porušení povinnosti, nejdéle však do 2 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.

Stěžovatelka odvysílala pořad „(Ne)snesitelná lehkost Stodolní“ dne 9. 1. 2008 na program ČT 1. Téhož dne byl Radě e-mailem doručen divácký podnět, který obsahoval stížnost na obsah pořadu s upozorněním na možné porušení zákona o vysílání. Pisatel poukázal na záběry z nočního klubu nepokrytě zobrazující obsluhu „nahore bez“ doplněné komentářem majitele klubu, který v souvislosti s obsluhou použil označení „šlapky“. Správní spis dále obsahuje analýzu ze dne 17. 1. 2008, ve které analytický odbor Úřadu Rady navrhuje zahájení správního řízení se stěžovatelkou s tím, že *„[p]ořad obsahuje prvky, na které poukázal pisatel – mezi další potenciálně problematické prvky patří záběry aplikace drogy (...), doložit by bylo možné ojedinělé vulgarismy v pořadu (...). Příklad si žádá podrobnější prozkoumání v rámci správního řízení, které by mohlo přesně doložit porušení zákona.“* Dne 23. 1. 2008 se Rada usnesla na zahájení správního řízení pro možné porušení ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání stěžovatelkou a dne 27. 8. 2008 poprvé rozhodla o uložení pokuty za odvysílání předmětného pořadu. Toto rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 27. 10. 2008. Dne 31. 12. 2008 byla městskému soudu doručena žaloba stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí (k poštovní přepravě byla podána dne 29. 12. 2008). Rozsudkem ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 495/2008 - 30, který nabyl právní moci dne 1. 7. 2009, zrušil městský soud rozhodnutí Rady. Proti tomuto rozsudku podala Rada kasační stížnost, která byla městskému soudu doručena dne 14. 7. 2009 (k poštovní přepravě podána dne 13. 7. 2009). Dne 6. 10. 2009 Rada podruhé rozhodla o uložení pokuty za odvysílání předmětného pořadu. Vzhledem k tomu, že v průběhu řízení o kasační stížnosti Rada vydala druhé rozhodnutí o uložení pokuty, je již další průběh řízení před Nejvyšším správním a následně městským soudem pro posouzení běhu subjektivní prekluzivní lhůty irelevantní.

Ze shora shrnutého průběhu správního a soudních řízení vyplývá, že subjektivní lhůta pro uložení pokuty neběžela podle ust. § 41 s. ř. s. od 31. 12. 2008, kdy byla doručena městskému soudu žaloba proti prvnímu rozhodnutí Rady (nikoliv od 29. 12. 2008, kdy byla podána na poštu, jak nesprávně uvedl městský soud, protože podle ust. § 32 s. ř. s. je řízení zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu), do 1. 7. 2009, kdy nabyl právní moci rozsudek městského soudu ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 495/2008 - 30. Dále subjektivní lhůta neběžela od zahájení řízení o kasační stížnosti proti citovanému rozsudku, tj. od 14. 7. 2009, kdy byla kasační stížnost Rady doručena městskému soudu. To ovšem pouze za předpokladu, že již před uvedeným datem neuplynula.

Pokud by prekluzivní lhůta běžela od 9. 1. 2008 do 30. 12. 2008 (tj. ode dne doručení diváckého podnětu Radě do dne předcházejícího zahájení řízení o žalobě; celkem 357 dní) a dále od 2. 7. 2009 (tj. den po pravomocném skončení řízení o žalobě), připadl by poslední den lhůty na pátek 10. 7. 2009 (357 + 9; rok 2008 byl přestupný, lhůta tedy mohla uplynout až po 366 dnech), tedy předtím, než došlo k zahájení řízení o kasační stížnosti (14. 7. 2009). Pokud by však prekluzivní lhůta běžela až od okamžiku, kdy analytický odbor Úřadu Rady doporučil Radě zahájení správního řízení (17. 1. 2008 – 30. 12. 2008; 348 dní), k uplynutí lhůty před zahájením řízení o kasační stížnosti by nedošlo, neboť dnem zahájení řízení o kasační stížnosti (14. 7. 2009) se běh prekluzivní lhůty stavěl podle ust. § 41 s. s. ř. (pokud by kasační stížnost nebyla podána, uplynula by lhůta až dne 18. 7. 2009). Po dobu řízení před Nejvyšším správním soudem by tedy tato lhůta uplynout nemohla, a proto i druhé rozhodnutí Rady o pokutě ze dne 6. 10. 2009 by bylo vydáno v rámci prekluzivní lhůty, byť tato lhůta v daném okamžiku neběžela.

Z uvedeného je zřejmé, že pro posouzení otázky, zda v dané věci subjektivní prekluzivní lhůta uplynula či nikoli, je podstatné určení počátku běhu této lhůty, tj. kdy se Rada dozvěděla o porušení povinnosti (§ 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání). V úvahu přichází okamžik, kdy byl Radě doručen divácký podnět (9. 1. 2008) nebo okamžik, kdy analytický odbor Úřadu Rady sestavil analýzu pořadu, kde poukázal na možné porušení zákona (zde 17. 1. 2008).

Otázka počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty byla v dané věci předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 25. 6. 2013, č. j. 7 As 95/2011 - 100, dospěl k závěru, že k předmětné otázce v době jeho rozhodnutí neexistuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu a není tedy dána jeho pravomoc rozhodnout podle ust. § 17 odst. 1 s. ř. s. Věc proto vrátil k projednání a rozhodnutí sedmému senátu. V odůvodnění citovaného usnesení rozšířený senát mimo jiné v bodech 16 a 17 uvedl:

„Rozhodující pro posouzení pravomoci rozšířeného senátu však byla nakonec jiná skutečnost. Názor obsažený v rozsudku ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 – 104, byl totiž překonán usnesením rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 - 115, jehož právní větou II. bylo stanoveno, 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.“

Tato věta svým obsahem odpovídá právnímu názoru vyslovenému v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09 i ve zmiňovaných rozhodnutích sedmého a šestého senátu, které z tohoto nálezu vycházely, zaujatý názor pak konvenuje i názoru sedmého senátu obsaženému v usnesení o postoupení věci.“

Při posuzování okamžiku počátku běhu předmětné lhůty je tedy nutno vycházet zejména z judikatury Ústavního soudu. V nálezu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09

pokračování

(veškerá citovaná judikatura Ústavního soudu dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) se Ústavní soud zabýval během subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v ust. § 8 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb., ve znění účinném do 25. 1. 2006 (dále jen „zákon o regulaci reklamy“). V citovaném nálezu vyslovil, že „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 namísto 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.“

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.*“

Závěry obsažené v citované judikatuře ohledně počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty upravené v ust. § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy je nutné vztáhnout i na danou věc, neboť Ústavní soud se ve svých nálezech obecně k otázce počátku běhu prekluzivní subjektivní lhůty vyjádřil a protože dikce obou předpisů v rozhodném znění (zákona o vysílání a zákona o regulaci reklamy) je de facto významově shodná. Podle Nejvyššího správního soudu proto není důvod se od výše citovaných závěrů odchýlit (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 6 As 15/2011 - 73).

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 irelevantní, jaký subjekt tuto informaci správnímu orgánu poskytl. V dané věci byl takovou informací 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 začala běžet dne, kdy byl tento podnět doručen Radě, tj. dne 9. 1. 2008 a běžela do 30. 12. 2008 (den před zahájením řízení o žalobě proti prvnímu rozhodnutí Rady), dále běžela od 2. 7. 2009 (den poté, kdy nabyl právní moci první zrušující rozsudek městského soudu) a uplynula dne 10. 7. 2009, tedy předtím než mohlo dojít k jejímu stavení ve smyslu ust. § 41 s. ř. s. zahájením řízení o kasační stížnosti (14. 7. 2009). Rozhodnutí ze dne 6. 10. 2009 vydala Rada po uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty, a tato stížní námitka je proto důvodná.

pokračování

Dále považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyjádřit se k otázce aplikovatelnosti ust. § 40 odst. 1 písm. a) a c) správního řádu na stanovení počátku a konce subjektivní prekluzivní lhůty. Podle citovaných ustanovení je – li provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. Případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den.

Prekluzivní lhůty pro uložení správní sankce jsou judikaturou považovány za lhůty hmotněprávní (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 - 115). Nestanoví – li zákon něco jiného o běhu a počítání hmotněprávní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za jiný správní delikt, nelze aplikovat předpis upravující běh lhůt procesních [zde ust. § 40 odst. 1 písm. a) a c) správního řádu]. Z judikatury Ústavního soudu lze sice dovodit možnou aplikovatelnost ust. § 40 odst. 1 správního řádu i na běh lhůt hmotněprávních (srovnej např. nálezn Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 365/97), nicméně v daném případě je podle Nejvyššího správního soudu třeba se v souladu se zásadou *in dubio mitius* přiklonit k výkladu, který lhůtu neprodlužuje, tj. k výkladu příznivějšímu pro sankcionovaný subjekt. Běh předmětné lhůty je tedy třeba počítat podle přirozeného běhu času (*a momento ad momentum*), proto se neposouvá okamžik jejího počátku ani se tato lhůta neprodlužuje, připadá – li její poslední den na sobotu, neděli či státní svátek (srovnej rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1998, č. j. 6 A 69/96 - 34, publikován pod č. 939/2002 SJS).

Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti vyjádřila pochybnost o tom, zda Rada vypravuje písemnosti ve lhůtách stanovených správním řádem, není z tohoto tvrzení zřejmé, co konkrétně vytýká napadenému rozsudku. Nejedná se tedy o stížní bod ve smyslu ust. § 103 odst. 1 s. ř. s., a Nejvyšší správní soud se proto touto argumentací nezabýval.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto 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. ve spojení s ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil i napadené rozhodnutí Rady a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Rada 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.].

Výrok o náhradě nákladů za řízení o žalobě (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.) 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 stěžovatelka měla v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů tohoto řízení, které jí vznikly zaplacením soudního poplatku ve výši 2.000 Kč.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil kromě napadeného rozsudku i správní rozhodnutí Rady a věc jí vrátil k dalšímu řízení, je vydáním tohoto rozsudku řízení před správními soudy ukončeno. Nejvyšší správní soud proto rozhodl i o nákladech řízení

o předchozí kasační stížnosti stěžovatelky. Výrok o náhradě nákladů za řízení o kasační stížnosti 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 měla v řízení o kasační stížnosti úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly zaplacením soudního poplatku v částce 3.000 Kč.

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

V Brně dne 19. září 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu