

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance, v právní věci žalobce: **CET 21 spol. s r.o.**, se sídlem Kříženeckého náměstí 1078/5, Praha 5, proti žalovanému: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2009, sp. zn. 2008/1506/STU/CET, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2009, čj. 8 Ca 151/2009 - 34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**
II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
III. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 3. 2009, sp. zn. 2008/1506/STU/CET, uložil žalobci podle § 60 odst. 1 písm. l) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o vysílání"), pokutu ve výši 25 000 Kč za porušení § 50 odst. 3 zákona o vysílání, ke kterému došlo překročením hodinového limitu reklamy ve vysílání programu Nova dne 2. 10. 2008 v čase od 22:00 do 23:00 hodin. Zároveň uložil žalobci povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítl, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro vadu výroku, neboť není uvedeno, v jakém rozsahu žalobce překročil hodinový limit reklamy. Materiální stránka

deliktu nebyla podle jeho názoru v posuzovaném případě naplněna a žalovaný se s touto otázkou v odůvodnění rozhodnutí dostatečně nevypořádal. Nezdůvodnil, jaký chráněný zájem byl jednáním žalobce porušen a v jaké intenzitě se tak stalo. Žalovaný podle žalobce překročil při ukládání pokuty meze správního uvážení a nezohlednil všechna zákonná kritéria při úvaze o výši ukládané pokuty.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Výrok napadeného rozhodnutí neshledal vadným. Skutek sice ve výroku není vylíčen do všech podrobností, nicméně je vyměřen dostatečně určitě, aby nemohl být zaměněn s jiným. Žalovaný se však podle názoru městského soudu nezabýval hodnocením materiální stránky správního deliktu. V úvahách, které žalobou napadené rozhodnutí obsahuje, žalovaný zaměnil materiální stránku deliktu se stránkou formální. Z rozhodnutí není zřejmé, jaký objekt správního deliktu, právem chráněný zájem, byl porušen. Není rovněž seznatelné, jak se žalovaný vypořádal s námitkou žalobce, že skutečnou příčinou překročení hodinového limitu reklamy bylo překročení vysílacího času pořadu Televizní noviny a že k překročení limitu došlo mimo hlavní vysílací čas. Z žalobou napadeného rozhodnutí rovněž není podle názoru městského soudu zřejmé, zda žalovaný přihlížel při ukládání pokuty k povaze vysílaného programu.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítl, že se dostatečně zabýval otázkou materiální stránky deliktu. Zákonodárce v zákoně o vysílání přesně stanovil limity reklam a současně upravil sankce ze porušení těchto limitů. Stěžovatel neměl jinou možnost moderace než v rozmezí horní a dolní hranice sankce. Byl povinen sankcionovat i sebemenší porušení právní povinnosti žalobce, tedy i v případě jeho nepatrné společenské nebezpečnosti. Již samotným stanovením limitů měl zákonodárce na mysli, že překročení těchto limitů je pro společnost natolik nebezpečné, aby se jednalo o správní delikt. Tam, kde nejsou stanoveny takto přesně vymezené limity, může stěžovatel hodnotit materiální stránku jak před samotným zahájením správního řízení, tak i během něj.

Stěžovatel zastává názor, že při stanovení výše pokuty zohlednil námitky žalobce. Přihlédl ke všem existujícím polehčujícím faktorům, které žalobce namítl ve vyjádření k zahájení správního řízení. Odůvodnění rozsudku městského soudu je podle jeho názoru nesrozumitelné, neobsahuje dostatečné zdůvodnění, proč městský soud považoval žalobní námitky za důvodné.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval, že nesdílí názor správního orgánu o povinnosti postihnout i sebemenší překročení časových limitů pro vysílání reklam. Stěžovatel je povinen hodnotit materiální stránku deliktu vždy. Bylo by v rozporu se zásadou zákonnosti, pokud by spravovaný subjekt odpovídal za jakékoli i sebenepatrnější porušení právních povinností.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Mezi účastníky soudního řízení nebylo sporu, že dne 2. 10. 2008 v čase od 22.00 do 23.00 hodin žalobce překročil hodinový limit reklamy o 2 sekundy. Z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu vyplývá, že ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí přistoupil městský soud pro jeho nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů. Nejvyšší správní soud proto musel posoudit, zda výtky městského soudu stran odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí obstojí.

Námitku týkající se materiální stránky správního deliktu uplatnil žalobce již v průběhu správního řízení. Ve vyjádření k zahájení správního řízení obdobně jako posléze v podané žalobě poukazoval na to, že principy trestního stíhání se vztahují i na trestání správní a musí být naplněna jak formální, tak materiální stránka správního deliktu. K této námitce stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl následující: *Rada se neztotožňuje s tvrzením účastníka řízení, že společenská nebezpečnost uvedeného správního deliktu je nižší než nepatrná a nebyla tak naplněna materiální stránka správního deliktu. Za situace, kdy zákon precizně stanoví časové limity pro vysílání reklam, nutno i to nejmenší překročení těchto limitů považovat za společensky nebezpečné, zejména pokud účastník řízení byl už v minulosti na porušení předmětného ustanovení zákona upozorněn (...) Navíc účastník řízení je právnickou osobou a dopustil se správního deliktu v rámci své podnikatelské činnosti. Pro obchodní vztahy je pak typická zásada profesionality, která v sobě zahrnuje i povinnost účastníka jako podnikatele důsledně dbát na dodržování právních předpisů, mimo jiné a zejména v oblasti jeho podnikání. Pokud účastník pak poruší zákon, musí nést i nepříznivé následky takového jednání. Případné zastavení správního řízení, a tím i faktické upuštění od uložení pokuty, by bylo jednak v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí Rady a zároveň by mohlo založit nežádoucí precedent v jejím dalším rozhodování.*“

Při úvaze, zda citovaná část odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí obsahuje i posouzení materiální stránky správního deliktu, dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí není dostatečné. Stěžovatel neposuzoval výhradně formální stránku správního deliktu, jak se domnívá městský soud. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že výše citované argumenty žalovaný uvedl právě v souvislosti s námitkou o nedostatku materiální stránky, kterou žalobce v řízení uplatnil. Z odůvodnění správního rozhodnutí je rovněž zřejmé, proč považoval stěžovatel jednání žalobce i v posuzovaném případě za natolik společensky nebezpečné, aby odůvodňovalo uložení pokuty (argument o předchozím upozornění na porušení zákona, požadavek na profesionalitu žalobce jako právnické osoby). Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí zcela s názorem městského soudu, že hodnocení materiální stránky správního deliktu v rozhodnutí úplně chybí a byla hodnocena pouze stránka formální.

Přesto je Nejvyšší správní soud názoru, že se správní orgán dostatečně nevypořádal se všemi skutečnosti rozhodnými pro vznik deliktní odpovědnosti žalobce. Stěžovatel zastává stanovisko, že mu platná právní úprava nedává pro úvahy o společenské nebezpečnosti prostor. Vychází z názoru, že společenská nebezpečnost deliktního jednání je v tomto případě dána již naplněním formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu a i velmi krátké překročení těchto limitů nemění nic na vzniku deliktní odpovědnosti.

Nejvyšší správní soud odkazuje na svou dosavadní judikaturu, podle které se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy a pravidly, jakými se dosud řídila i trestnost trestných činů, a pro trestnost jednání musí být tedy naplněna i materiální stránka deliktu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007 - 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 -73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS.).

Stěžovatel se v žalobou napadeném rozhodnutí netají přesvědčením, že nelze připustit překročení limitů vysílání reklam ani v nejmenší míře, neboť by tím mohl být „*založen nežádoucí precedent*“ v jeho rozhodování. Takovému stanovisku je třeba vytknout, že namísto konkrétních okolností projednávané věci zohledňuje kritéria svojí povahou obecná, vypovídající spíše než o precizním a spravedlivém posouzení věci o postoji a motivaci správního orgánu při rozhodování.

Stanovení maximálního času vyhrazeného reklamě v § 50 odst. 3 zákona o vysílání (pozn. nyní je obdobný časový limit obsažen v § 50 odst. 2 zákona o vysílání) je z hlediska regulace televizního vysílání velmi podstatné. Správní orgán však, bez návaznosti na konkrétní tvrzení účastníka správního řízení o neexistenci společenské nebezpečnosti jeho jednání, nemůže setrvat na názoru, že mu právní úprava neumožňuje tyto okolnosti hodnotit. Odůvodnění správního rozhodnutí je zcela obecné, nepřihlíží ke konkrétním okolnostem projednávané věci a lze si představit užití identického odůvodnění i ve skutkově zcela odlišné věci. Zejména bylo třeba podrobně vysvětlit, proč i dvouvteřinové překročení limitu založilo v tomto případě deliktní odpovědnost žalobce.

Neobstojí ani argument, že zákon „*precizně stanovuje časové limity pro vysílání reklam*“, a proto je třeba i to nejmenší překročení limitů považovat za společensky nebezpečné. Čas vyhrazený reklamě a teleshoppingovým šotům v televizním vysílání je stanoven maximálním počtem 12 minut během jedné vysílací hodiny. Zákonodárce definoval maximální přípustnou hranici exaktně, aby bylo ve všech případech zřejmé, zda byla tato hranice překročena či nikoli. To však samo o sobě neznamená, že by byť i sebekratší překročení této hranice muselo být vždy společensky nebezpečné pouze a jen proto, že byl hodinový limit překročen.

Nejvyšší správní soud se obsahově obdobnou problematikou zabýval v souvislosti s přestupky proti bezpečnosti silničního provozu v rozsudku ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008 - 45, č. 2011/2010 Sb. NSS. Při překročení nejvyšší povolené rychlosti motorového vozidla v obci o 2 km/h vyslovil pravidlo, že pokud řidič vozidla v provozu na pozemní komunikaci sice překročil nejvyšší dovolenou rychlost, nicméně rychlost jeho jízdy se hranici nejvyšší dovolené rychlosti blížila, samo o sobě to nepostačuje pro závěr, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Tato okolnost by však měla vést správní orgán k tomu, aby na materiální stránku tohoto jednání zaměřil svou pozornost, neboť je třeba posoudit, zda zde nejsou další pro věc relevantní okolnosti, které by teprve ve svém souhrnu takový závěr odůvodňovaly.

Citované rozhodnutí se obsahově týká naplnění zákonných znaků přestupku a nikoli správního deliktu. Rovněž si je Nejvyšší správní soud vědom, že problematika provozu na pozemních komunikacích je co do předmětu právní úpravy podstatně odlišná od úpravy podmínek televizního vysílání. Přesto je však přesvědčen, že je třeba z něj vycházet i v této věci, neboť závěry, ke kterým Nejvyšší správní soud dospěl, jsou svojí povahou pro oblast správního trestání obecně platné a mají platnost i v projednávané věci. Na podrobné důvody uvedeného soudního rozhodnutí proto Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje.

Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že při naplnění všech formálních znaků správního deliktu bude jednání pachatele současně zpravidla vykazovat i takový stupeň společenské nebezpečnosti, že bude naplněn i materiální znak správního deliktu. Neplatí to však vždy naopak, tzn. že jakékoli jednání, byť by i u něj nebyla shledána společenská nebezpečnost, bude správním deliktem jenom proto, že byly současně naplněny formální znaky skutkové podstaty správního deliktu. Právě v případech, kdy konkrétní okolnosti věci nasvědčují tomu, že jednání právnické osoby by případně nemuselo být pro společnost nebezpečné, je třeba se na konkrétní okolnosti případu zaměřit a podrobně zdůvodnit, zda byl naplněn i materiální znak skutkové podstaty. To se v souzené věci nestalo.

Obecně nelze stanovit, o kolik sekund či minut by musel být maximální hodinový limit pro vysílání reklamy překročen, aby byla vždy dána též potřebná míra společenské nebezpečnosti správního deliktu. Podstatnou roli tu nepochybně bude sehrávat skutečnost, že za šíření reklam v televizním vysílání jsou hrazeny zadavateli reklam nemalé částky a reklamní čas je proto *„cenným zbožím“*, tím spíše, pokud je jeho přípustný rozsah ve vysílání omezen právními předpisy. Přesto však konkrétní okolnosti, za kterých k překročení hodinového limitu došlo, i se zřetelem k délce tohoto překročení, musí ústit v přesvědčivý závěr, zda bylo či nebylo jednání žalobce společensky nebezpečné. Tím spíše, pokud došlo k překročení časového limitu téměř v nejkratším možném rozsahu a divák jej nepochybně při sledování vysílání nemohl rozpoznat.

Ze správního spisu vyplývá, že v čase 22:59:48 hod. došlo k započetí vysílání dalšího samostatného reklamního bloku (předchozí byl ukončen v 22:35:52 hod.). V tom okamžiku zbývalo z povoleného dvanáctiminutového limitu pro vysílání reklam pro úsek vysílání od 22 hodin do 23 hodin ještě 10 sekund. Byť je nepovolené překročení hodinového limitu o dvě vteřiny mezi účastníky nesporné, nedošlo k němu v tomto případě odvysíláním většího množství reklamních spotů, než by časový limit dovoloval, ale započetím dalšího reklamního bloku tak, že se nepodařilo tento limit dodržet. I tyto okolnosti bude třeba ve správním rozhodnutí zohlednit a vyhodnotit.

Žalobce již ve správním řízení namítal, že v této věci došlo k pochybení v důsledku odlišného času ukončení Televizních novin. Stěžovatel proto bude muset přesvědčivě vysvětlit, proč případně ani tato okolnost nemůže mít vliv na vznik deliktní odpovědnosti. Takovou úvahu správní rozhodnutí neobsahuje. Tvrzení žalobce týkající se posunu ve vysílání není nijak argumentačně provázáno s tvrzeními o společenské nebezpečnosti jeho jednání. Nelze zjistit, jak tuto námitku stěžovatel hodnotil, zda ji považoval za dostatečně konkrétní, aby mohla jeho právní názor zvrátit, či zda by případně mohlo na věci něco změnit její upřesnění, zejména pokud jde o časovou posloupnost jednotlivých pořadů a

reklamních bloků. Spíše se jeví, že tyto souvislosti, byť by právě ony představovaly jedinečné a individuální okolnosti projednávané věci, nepovažoval za podstatné. Stěžovatel se k tomu vyjadřuje velmi kuse až při úvaze o výši sankce. Zcela obecně uvádí, že nedošlo ke značnému překročení limitu a že žalobci takovým jednáním nevznikl prospěch. Úvaha nad výší ukládané sankce je však na místě teprve tehdy, pokud je dostatečně přesvědčivě odůvodněno, že je dána deliktní odpovědnost žalobce za spáchání správního deliktu.

Nejvyšší správní soud nepředjímá, s jakým výsledkem by měly být shora uvedené okolnosti hodnoceny ve vztahu ke vzniku či neexistenci deliktní odpovědnosti žalobce. S odkazem na soudní judikaturu, která se týká znaků skutkových podstat správních deliktů a s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem této věci, však musel přisvědčit městskému soudu, že odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí dosud neskýtá dostatek argumentů pro přesvědčivý závěr, že je třeba žalobci pokutu uložit. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatele podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť výslovně sdělil, že úhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepožaduje.

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

V Brně 31. května 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu