



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobkyně: **FTV Prima, spol. s r.o.**, IČ: 48115908, se sídlem Praha 8-Libeň, Na Žertvách 24/132, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, o žalobě proti upozornění žalované na porušení zákona ze dne 13.12.2011, sp.zn. /Ident.:2011/1152/RUD/FTV, č.j.: RUD/4346/2011

t a k t o :

- I. **Žaloba s návrhem, aby soud zrušil upozornění Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 13.12.2011 sp.zn. /Ident.: 2011/1152/RUD/FTV, č.j. RUD/4346/2011, se o d m í t á.**
- II. **Žaloba s návrhem, aby soud vyslovil, že upozornění Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 13.12.2011 sp.zn. /Ident.: 2011/1152/RUD/FTV, č.j. RUD/4346/2011 bylo vydáno v rozporu se zákonem, a aby žalované uložil, aby k němu ve své následující správní činnosti nepřihlížela, se z a m í t á.**
- III. **Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobou podanou Městskému soudu v Praze se žalobkyně domáhá ochrany ve věci vydaného upozornění Rady pro rozhlasové a televizní vysílání(dále též „Rada“), a to upozornění na porušení zákona ze dne 13.12.2011, sp.zn. /Ident.:2011/1152/RUD/FTV, č.j. RUD/4346/2011, jímž Rada podle § 59 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon“) upozornila žalobkyni na porušení ust. § 31 odst. 3 zákona, kterého se měla dopustit odvysíláním pořadu Zprávy TV Prima, resp. reportáže Podmínky studia na Vysoké škole ekonomické v Praze prověřil ministerstvo školství, dne 4.10.2011 v 18:55 hod na programu Prima televize tím, že nezajistila, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad

objektivitu a vyváženosti. Vytýkané porušení spočívalo v tom, že reportáž neinformovala o úloze děkana NF VŠE v Praze při převodu kreditovaných poukázek od jednoho studenta na jiného a divák tak z reportáže získal dílčí a neúplné informace o situaci při převodu kreditových poukázek na NF VŠE v Praze.

Žalobkyně jednak tvrdí, že vydané upozornění je rozhodnutím dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) soudem přezkoumatelným a domáhá se jeho zrušení, jednak in eventum tvrdí, že jde o zásah dle § 82 a násl. s.ř.s. a domáhá se vyslovení jeho nezákonnosti.

Ohledně přípustnosti žaloby (II) žalobkyně tvrdí (A), že Městský soud v Praze (pod sp.zn. 8 Ca 212/2008) dospěl k závěru, že proti upozornění nelze samostatně brojit žalobou ani podle § 65 s.ř.s. ani podle § 82 s.ř.s., a že s těmito závěry se Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6.8.2009 č.j. 6As 46/2008 ztotožnil. Žalobkyně (B) se domnívá, že tyto závěry nelze již aplikovat a že byly překonány, a to rozsudkem NSS ze dne 17.9.2008 č.j. 4As 17/2008-119. Dále poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Aps 3/2008-98 z 16.11.2010 podanému obecně k jednotlivým druhům žalob s tím, že došlo k posunu k nahlížení na jednotlivé druhy žalob a rozšíření kategorie tzv.- jiného zásahu, proti němuž se lze bránit žalobou dle § 82 s.ř.s. Žalobkyně z tohoto rozsudku dovozuje, že „věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení dle s.ř.s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv a povinností (stanovící mu nové povinnosti či jinak zasahující) byl podroben účinné soudní kontrole“. Proto namítá, že nemůže obstát restriktivní pojetí zásahu dle rozsudků shora uvedených, a to z důvodu, že (C) upozornění má dopad do právní sféry žalobkyně. Dopad má jednak na další případný postih, tedy aktivuje sankční pravomoc Rady, jednak má dopad do dobré pověsti provozovatele, neboť informace Rada zveřejňuje /na stránkách www/, dále zasahuje do soukromoprávního sporu vedeného u Městského soudu pod 19Cm 5/2012 mezi žalobcem a Vysokou školou ekonomickou, kdy tato užívá sdělení Rady, že vydala upozornění na porušení zákona a soud podle § 135 odst. 1 o.s.ř. je vázán rozhodnutím příslušného orgánu. Žalobkyně proto má právo domáhat se soudního přezkumu upozornění. Ohledně formální stránky (D) upozornění poukazuje na to, že není předepsána forma rozhodnutí a tvrdí, že judikatura dovozuje nemožnost jej přezkoumat jako subsumovaný akt, a proto jde o akt přezkoumatelný samostatně dle § 65 s.ř.s. a tedy jde o rozhodnutí po materiální stránce (mění se právní postavení žalobkyně); po formální stránce autoritativně deklaruje, že se provozovatel dopustil porušení povinnosti stanovené zákonem, a dovozuje, že jde o akt řetězící se.

Pod bodem III. namítá důvody nezákonnosti upozornění - rozhodnutí, a to (A), že nepředcházelo řádné řízení, žalobkyně se tak nemohla k věci vyjádřit. Dále (B) namítá, že žalobkyně neporušila povinnost dle § 31 odst. 3 zákona, protože nešlo vůbec o politické otázky ani soutěž politických sil, skutkový děj popsáný v upozornění nemůže tak naplnit skutkovou podstatu deliktu, kterého se měla dopustit. V budoucnosti by následně mohla být pokutována za porušení uvedeného ustanovení.

V bodě IV., pro případ, že se soud neztotožní se závěrem, že upozornění je rozhodnutím přezkoumatelným dle § 65 s.ř.s., žalobkyně tvrdí, že se jedná o nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s.ř.s. Upozornění bylo namířeno proti žalobkyni a má pro ni nežádoucí následky, neboť může být pokutována za porušení dotčeného ustanovení. Rovněž hrozí, že upozornění bude ve sporu shora označeném sp.zn. 19 Cm 5/2012 pokládáno za relevantní důkaz o porušení zákona ze strany žalobkyně při vysílání předmětné reportáže.

Tento stav trvá a bude trvat, nebude-li určeno, že upozornění bylo vydáno v rozporu se zákonem a že k němu žalovaná nemůže při další činnosti přihlížet. K tomu odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp.zn. 7 Aps 3/2008 předně uvedené, podle něhož se zásahová žaloba aktivuje, když nedosáhne účastník na ochranu podle § 65 s.ř.s. Žalobkyně tím byla zkrácena na svobodě projevu a je vystavena bezprostředně hrozbě peněžitě sankce.

Žalovaná Rada s odkazem na judikaturu uvedenou žalobkyní především zdůrazňuje, že podle této upozornění Rady není rozhodnutím samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví, protože nezakládá, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti (dle rozsudku sp.zn. 6As 46/2008). Proto ani rozhodnutí rozšířeného senátu sp.zn. 7 Aps 3/2008, kterého se žalobkyně dovolává, nelze aplikovat, neboť i toto pro aplikaci svých závěrů stanoví podmínku, že musí jít o úkon zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, kterou upozornění nesplňuje. Rozhodnutí pod sp.zn. 6As 46/2008 je pak zcela jasné, názor v něm vyslovený konstantně zastávají rozličné senáty a stupně soudní soustavy.

Žalovaná nesouhlasí s tvrzením, že upozorněním je zhoršeno právní postavení žalobkyně a že představuje aktivátora její sankční pravomoci, protože jde o úkon, který směřuje k zajištění tzv. předvídatelnosti správy. Nestanovuje tak provozovateli povinnosti, ten se nemusí podle něho zachovat, pouze v případě podobného porušení povinnosti se vystavuje možnému postihu. Až v takovém případě, dojde-li k němu, bude možné přezkoumat v souvislosti s rozhodnutím o uložení sankce předchozí upozornění. Ohledně sekundárního dopadu, tj. dobré pověsti žalobkyně, Rada poukazuje na to, že koná toliko to, co jí zákon ukládá. Žalobkyně se tak právě v důsledku upozornění může vyvarovat uložení sankce a tím si i zachovat dobrou pověst.

K další argumentaci odkazuje na limity přezkumu dané soudním řádem správním a ust. § 65 s.ř.s., a současně uvedenou judikaturu, dle níž upozornění nenaplní definici rozhodnutí po materiální stránce ve smyslu posledně uvedeného ustanovení, a je proto úkonem dle § 70 písm.a) s.ř.s. vyloučeným ze soudního přezkumu bez ohledu na formální stránku. Nemůže proto obstát ani argument odkazující na ust. § 135 odst. 1 o.s.ř. a tvrzený zásah do soukromoprávního sporu, neboť toto ustanovení hovoří o rozhodnutí, upozornění však není rozhodnutím, nemůže představovat vyřešení prejudiciální otázky pro civilní soud.

Vzhledem k tomu, že upozornění není rozhodnutím, nemůže trpět ani namítanou nezákonností rozhodnutí, jak je v bodě III. žaloby namítáno. V dalším žalovaná oponuje výkladu ust. § 31 odst. 3 zákona, jak jej předkládá žalobkyně, s odkazem na výslovný text tohoto ustanovení a závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp.zn. 3 As 6/2010. Argumentace žalobkyně proto absolutně nemůže obstát, neboť nesporně šlo o pořad zpravodajský. Názor žalobkyně, že uvedené ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem pak nesdílí.

Předmětné upozornění s ohledem na předně uvedenou argumentaci dle žalované není ani nezákonným zásahem.

Při jednání soudu obě strany sporu setrvaly na svých závěrech vyjádřených v písemných podáních.

Městský soud v Praze předně zkoumal otázku přípustnosti žaloby, jak se žalobkyně dovolává, a to v intencích žalobních bodů.

Žalobkyně předně argumentovala (bod II,A,B.) tím, že žaloba je přípustná, neboť původní závěry soudů, vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze sp.zn. 8Ca 212/2008 ze dne 4.9.2008, aprobované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 6.8.2009 sp.zn. 6 As 46/2008, totiž, že proti upozornění Rady nelze samostatně brojit žalobou ani podle § 65 s.ř.s., ani podle § 82 s.ř.s., byly překonány, a to rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2008, č.j. 4As 17/2008-119.

Městský soud v Praze tuto argumentaci neshledal důvodnou předně proto, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2008 č.j. 4As 17/2008-119 byl vydán téměř o rok dříve než rozsudek téhož soudu ze dne 6.8.2009 č.j. 6As 46/2008-97, a proto ani nemohl překonat jeho závěr, že upozornění Rady není přezkoumatelné samostatně podle § 65 s.ř.s., protože není rozhodnutím ve smyslu uvedeného ustanovení a nepodléhá ani přezkumu žalobou podle § 82 s.ř.s., v obou případech proto, že nezasahuje právní sféru adresáta tohoto úkonu. Nadto žalobkyní uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2008 přezkoumával rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí Rady ve věci uložení pokuty za správní delikt; o přípustnosti takové žaloby podle § 65 s.ř.s. není v judikatuře sporu a uvedený rozsudek se proto ani klíčovou otázkou přípustnosti žaloby proti upozornění nezabýval.

Žalobkyně se dále ohledně překonání klíčového závěru o nepřípustnosti žaloby proti upozornění Rady dovolává usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010 č.j. 7Aps 3/2008-98, a to jeho obecného závěru vysloveného v bodě III.3 odůvodnění tohoto usnesení, v němž rozšířený senát (na základě ústavního rámce předně uvedeného) vyslovil, že „věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s.ř.s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (...) byl podroben účinné soudní kontrole“.

Městský soud v Praze neshledal závěr žalobkyně, který dovozuje z uvedeného usnesení, opodstatněným. Nehledě na skutečnost, že uvedené usnesení bylo vydáno v rámci posuzování otázky ochrany dle s.ř.s. ve věci provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, lze z uvedeného obecného závěru nesporně dovodit, že soudnímu přezkumu dle s.ř.s., a to jedním ze tří základních typů žalob, má být podroben úkon veřejné správy zasahující do sféry práv a povinností. V závorce uvedený obecný závěr pak výslovně uvádí, že jde o úkon stanovící adresátu nové povinnosti, které dosud neměl nebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má a pod. Je proto nesporné, že nedošlo k překonání závěrů dosud zastávaných judikaturou soudů stran nepřípustnosti žaloby proti upozornění Rady, neboť závěr o nepřípustnosti žaloby jak dle § 65 s.ř.s., tak dle § 82 s.ř.s. byl postaven vždy na premise, že toto upozornění nezasahuje právní sféru adresáta tohoto úkonu.

Námítka žalobkyně, že z uvedeného důvodu nemůže obstát restriktivní pojetí zásahu dle dosud zastávané judikatury (rozsudků shora např.sp.zn. 6As 46/2008) neobstojí, neboť mezi definiční znaky zásahu dle § 82 s.ř.s., jak dovodila judikatura (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.5.2005, č.j. 2Aps 1/2005-65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb.NSS) patří, že žalobce jím musí být přímo(1.podmínka) zkrácen ve svých právech(2.podmínka) nezákonným(3.podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím(4.podmínka), který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo(5.podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat a musí hrozit opakování „zásahu“

(6.podmínka); tyto podmínky pak musí, aby šlo o zásah, být splněny současně (kumulativně). S výhradou 6. podmínky, vzhledem k změně s.ř.s. s účinností od 1.1.2012, je uvedená definice stále platná, a podle názoru městského soudu tak přípustnost žaloby proti zásahu je dána tam, kde dochází k přímému ataku do právní sféry adresáta. Tak tomu však v případě upozornění není.

Městský soud v Praze setrval předně na již dříve judikaturou vyslovených závěrech (mj. i rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 34/2011-62, v němž je současně uveden odkaz na řadu rozsudků uvedeného soudu), jimiž byl vysloven a současně zdůvodněn závěr, že upozornění podle ustanovení § 59 odst. 1 zákona není ve správním soudnictví samostatně přezkoumatelné, protože nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti osoby.

Soudy již opakovaně uvedly, že postup, jakým se lze dovolat ochrany svých veřejných subjektivních práv, do nichž bylo zasaženo rozhodnutím orgánu veřejné správy, stanovený v ustanovení § 65 a násl. s.ř.s., je nastolen tak, že může (je legitimován k podání žaloby) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“) žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Ochrana takto poskytovaná veřejným subjektivním právům však není neomezená. Žalobce je legitimován jako účastník správního řízení brojit proti rozhodnutí ve smyslu zákonné definice vymezené ust. § 65 odst. 1, 2 s.ř.s., nikoli však bez výjimky, neboť mj. dle ustanovení § 68 písm. d) s.ř.s. je žaloba nepřipustná, směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí a podle § 68 písm.e) s.ř.s. se nelze domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Podle § 70 písm.a) s.ř.s. jsou z přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Ustanovení § 66 zákona č. 231/2001 Sb., sice výslovně zakotvuje některá rozhodnutí žalované, která podléhají přezkoumání soudem, mezi nimiž upozornění na porušení povinnosti stanovené zákonem či porušení podmínky udělené licence (§ 59 odst. 1 zákona) není uvedeno, přezkoumávání tohoto aktu není výslovně ani tímto ustanovením vyloučeno. Soud proto musí soudnímu přezkumu podrobit i rozhodnutí, která sice nejsou výslovně uvedena ve výčtu ustanovení § 66 z.č. 231/2001 Sb., ale jsou materiálně rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s.

Žalobkyně v daném případě napadla Radou vydané upozornění na porušení zákona. Soud v souladu s judikaturou dospěl k závěru, že samostatný přezkum tohoto žalobou napadeného upozornění je vyloučen, protože nejde o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., a žaloba je tak nepřipustná dle § 70 písm.a) ve spojení s ust. § 68 písm.e) s.ř.s.

Podle ustanovení § 59 odst. 1 až 3 zákona, jestliže provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem nebo podmínky udělené licence, upozorní jej Rada na porušení tohoto zákona a stanoví mu lhůtu k nápravě. Délka lhůty k nápravě podle předchozího odstavce musí být přiměřená charakteru porušené povinnosti. Dojde-li k nápravě ve stanovené lhůtě, Rada sankci neuloží.

Podle § 59 odst. 4 ustanovení odstavců 1 až 3 se nepoužijí, poruší-li provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání zvlášť závažným způsobem povinnosti uvedené v § 32 odst. 1 písm. c), d) a e), a dále z důvodu uvedeného v § 63 odst. 1 a § 64 odst. 1.

Zákon v ust. § 59 vlastním sankčním ustanovením (až na vymezené případy) předřadil „Opatření k nápravě“. Oproti jiným právním předpisům, kde plnění jimi stanovených povinností je pod sankcí bez dalšího, zde zákonodárce přiznal těm, kdo stanovené povinnosti poruší, určitou výhodu tím, že zavázal Radu povinností při prvním zjištěném porušení zákonného ustanovení ze strany konkrétního provozovatele jej upozornit na toto porušení a stanovit mu lhůtu k nápravě, přičemž dojde-li k této nápravě Rada není oprávněna takové porušení sankcionovat.

Povaha tohoto úkonu – upozornění dle § 59 odst. 1 zákona – tak nese v sobě předně preventivní účinek; úkon obsahuje informaci, že konkrétní jednání provozovatele je Radou kvalifikováno jako porušení konkrétního ustanovení zákona, resp. podmínek licence, a je v něm stanovena lhůta k nápravě, tj. k odstranění stavu, který správní orgán shledal závadným, a to v tom smyslu, že se má subjekt napříště se vyvarovat obdobného jednání. Pakliže se upozorněním adresát neřídí, v případě zjištění dalšího obdobného porušení nastupuje možnost uložení sankce podle příslušných navazujících ustanovení zákona. Vydané upozornění samo nezasahuje přímo do práv a povinností žalobkyně založených zákonem či podmínkami licence, ale (s ohledem na oblast regulace) představuje způsob, jak zajistit předvídatelnost případného rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt podle tohoto zákona, tedy předvídatelnost toho, jaké jednání provozovatele lze podřadit pod konkrétní skutkovou podstatu správního deliktu v tomto zákoně uvedenou. Upozornění tak informuje provozovatele, jakým způsobem má (nechce-li se vystavit sankčnímu řízení) v budoucnu postupovat, resp. jaké jednání již nemá opakovat. Upozornění je tak úkonem, jehož vydání je podmínkou pro zahájení řízení ve věci uložení sankce za obdobné jednání, dojde-li k takovému jednání následně. Pokud by Rada vydala upozornění dle § 59 odst. 1 zákona a účastníkem řízení ve skutečnosti zákon ani licenční podmínky nebyly porušeny, konstatování porušení zákona (podmínek licence) by bylo vadné, pak v případě následného vyvození postihu za obdobné jednání by šlo o postup nezákonný. Vydané upozornění tak nepodléhá samostatně soudní kognici; jeho vydání je podmínkou řízení o uložení sankce za porušení téže zákonné povinnosti a jako jeden z podkladů zákonem stanovených pro vyvození postihu v konkrétních případech je soudem přezkoumáváno až v řízení o žalobě proti rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt, kdy jednou z otázek přezkumu je, zda byl účastník již dříve upozorněn na porušení konkrétní právní povinnosti pro jejíž další porušení je vedeno sankční řízení, a zda opakované jednání vykazuje v podstatných rysech znaky jako to, na jehož protiprávnost byl upozorněn (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 6As 26/2010-101). Žalobkyně se také mylně dovolává (viz k bodu II/D žaloby níže), že judikatura dovodila nemožnost přezkoumat upozornění jako subsumovaný akt.

Vydané upozornění (ač formálně může mít či má náležitosti rozhodnutí) je podle názoru soudu sdělením úřadu straně, jehož obsahem je upozornění – informace o zjištěném porušení právní povinnosti. Vydání takového sdělení je ze zákona předpokladem (a podkladem) pro vydání rozhodnutí o uložení sankce za porušení téže povinnosti. Až rozhodnutím o uložení sankce je teprve přímo zasaženo do žalobcových práv; takové rozhodnutí ani nemusí být vydáno, pakliže provozovatel svým jednáním akceptuje upozorněním sdělený žádoucí postup.

Ustanovení § 59 zákona stanoví povinnost Rady upozornit provozovatele na porušení zákona, tedy informovat jej, že konkrétní jednání naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu, materiálně však nezakládá práva či povinnosti, ani je neurčuje. Opatření k nápravě ve formě upozornění, jak je zákon v ust. § 59 založil, tak podle názoru soudu nenese s sebou materiální účinky přímého zásahu do práv žalobce. To ostatně lze dovodit i z toho, že v poslaneckém návrhu zákona ust. § 59 (resp. původně § 55) byla navrhována forma rozhodnutí a dokonce i klauzule o přezkoumání tohoto rozhodnutí soudem, zákonné znění však tuto formulaci neakceptovalo, v tomto navrhovaném znění zákon schválen nebyl.

Soud přihlížel rovněž k důsledkům opačného výkladu. Pokud by totiž upozornění bylo samostatně přezkoumatelné soudem postupem podle § 65 s.ř.s., znamenalo by to nejen určitou duplicitu posuzování těchto otázek soudem, ale souběžné vedení řízení před soudem ve věci přezkoumání takového upozornění s případným správním řízením vedeným Radou o uložení sankce za obdobné jednání, k němuž došlo po vydání upozornění a vedení tohoto sankčního řízení, by nutně vedlo k přerušení řízení o uložení sankce (§ 64 správního řádu), neboť přezkumné soudní řízení by bylo v tomto smyslu řízením o předběžné otázce. Nehledě na další možnost opravných prostředků (kasační stížnosti) by takto zákonem nastolený postup byl podle názoru soudu v rozporu s principem dobré správy a hospodárnosti řízení.

Nejedná se tedy o rozhodnutí podle ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. a žaloba je proti němu podle ust. § 70 písm. a) s.ř.s. ve spojení s ust. § 68 písm. e) s.ř.s. nepřipustná. Městský soud v Praze proto výrokem pod bodem I. žalobu odmítl.

Městský soud v Praze k uvedenému a rovněž k argumentaci žalobkyně v bodě II/C a D žaloby, že upozornění má dopad do její právní sféry, a tedy musí být zajištěna resp. přípustná soudní ochrana některým z institutů dle s.ř.s. uvádí:

Soud neshledal, že by vydané upozornění s sebou neslo žalobkyni tvrzený zásah do její veřejnoprávní sféry, z důvodu, že aktivuje sankční pravomoc Rady. Jak bylo dovozeno judikaturou soudů (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7As 20/2011-97) provedení nápravy dle upozornění je postaveno na dobrovolnosti, ani lhůta k nápravě nedostatků není vynutitelná veřejnou mocí. Sankční pravomoc Rady se aktivuje až následně dalším porušením téže povinnosti provozovatelem, a to buď přímo odvysíláním téhož pořadu, popř. vykazujícího v podstatných rysech těchto znaků. V důsledku samotného vydaného upozornění proto nemohla být žalobkyně přímo zkrácena ve svých právech, proto nemůže jít ani o „zásah“ dle § 82 s.ř.s. Jestliže vydání upozornění je předpokladem pro následné uložení pokuty, pak v takovém případě v rámci následně vedeného správního řízení je žalobkyni garantováno právo na obranu včetně následné správní žaloby podle s. ř. s. Vydání upozornění na porušení určitého ustanovení zákona ještě automaticky pro všechny případy v budoucnosti navíc neznamená umožnění sankcionování za porušení totožného ustanovení. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 6 As 20/2009 - 255), mezi upozorněním na porušení zákona a následným protiprávním jednáním musí být „typová vazba“, resp. jak již uvedeno shora shoda v podstatných rysech.

Sama skutečnost, že Rada zveřejňuje vydaná upozornění rovněž nepřináší dopad do dobré pověsti žalobkyně. Tento akcent žalobkyně přikládá upozornění proto, že mu přikládá sankční důsledky, takové důsledky však samo upozornění nemá. Zveřejňování pak nese s sebou ten smysl, že i ostatní provozovatelé se mohou vyvarovat postupů, které by mohly být v rozporu se zákonem, jde tak o informaci splňující požadavek předvídatelnosti státní správy

a možnosti její kontroly, např. i toho, zda postupuje ve stejných či obdobných případech stejně.

Argumentace žalobkyně, že Rada zasahuje vydáním upozornění do soukromoprávního sporu vedeného v daném případě mezi žalobkyní a Vysokou školou ekonomickou v Praze s odkazem na ust. § 135 odst. 1 o.s.ř. není případná. Jestliže upozornění není v materiálním smyslu rozhodnutím správního orgánu, soud z něho nemůže při posouzení otázky, zda došlo ze strany žalobkyně k porušení právní povinnosti vycházet a o této otázce si musí učinit úsudek sám.

Soud neshledal důvodnou ani námitku(bod II,D), že judikatura dovozuje nemožnost přezkoumat upozornění jako subsumovaný akt (nadto, když není předepsána forma). Již z judikatury shora uvedené je nesporné, že upozornění může mít formální náležitosti rozhodnutí, ale i nemusí, nicméně důležité je, že není v materiálním smyslu rozhodnutím dle § 65 s.ř.s. Obsahově pak musí být v tomto sdělení dostatečně konkrétně popsáno jednání provozovatele a která povinnost podle zákona jím měla být porušena. V případě, že následně dojde k uložení sankce, je upozornění, o které se Rada v rozhodnutí o sankci s odkazem na § 59 zákona opírá, soudem k žalobě podané proti rozhodnutí o uložení sankce přezkoumatelné podle § 75 s.ř.s. jako podkladový akt (obdobně jako je tomu např. v případech závazných stanovisek, o které se opírá rozhodnutí finální). Žalobkyně v rozporu s kontextem a tedy nesprávně z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 4As 17/2008-119 dovozuje, že městský soud odmítl přezkoumat předchozí upozornění, na která přímo navazovalo vydání rozhodnutí o uložení sankce, a že tento závěr Nejvyšší správní soud aproboval. Z rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 10Ca 242/2007-65, ani z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu navazujícího, nelze k takovému závěru dospět. V onom řízení se Rada opírala o více upozornění, žalobce pak sporoval jejich věcnou a časovou souvislost. Soud pak poukázal na to, že pakliže byl již žalobce v minulosti upozorněn na stejně kvalifikované porušení zákona, za které již byl i pravomocně sankcionován, pak podmínka předchozího upozornění je splněna. Soud tak nevyločil soudní přezkum upozornění jako podkladového rozhodnutí pro rozhodnutí o uložení sankce, ale zdůraznil, že tento přezkum je na místě v navazujícím řízení o uložení sankce, nikoli v každém dalším řízení o uložení sankce, pakliže již byla v návaznosti na takové upozornění sankce uložena a toto řízení soudem přezkoumáno, to vše při shledání věcné souvislosti deliktních jednání, tj. podstatných znaků, za jejichž protiprávnost již došlo i k uložení sankce. Není proto úspěšná námitka, že upozornění představuje řetězcí se akt samostatně přezkoumatelný.

Vzhledem k již uvedenému, protože upozornění není rozhodnutím v materiálním smyslu dle § 65 s.ř.s. nelze přiznat odůvodněnost ani námitkám v bodě III. žaloby. Jestliže nejde o rozhodnutí, nepředchází jeho vydání ze zákona ani řízení; obrana žalobce proti němu je jak shora uvedeno možná až v případě následného vedení řízení o uložení sankce.

Soud k věcné argumentaci žalobkyně stran porušení ust. § 31 odst. 3 zákona (protože přezkoumání této otázky nemůže být předmětem tohoto řízení z důvodů procesních shora uvedených) toliko odkazuje na výklad tohoto ustanovení v rozsudku Nejvyššího správního soudu 3As 6/2010-71; dle něho je zřejmé, že výklad zastávaný žalobkyní nemůže obstát.

Jak již předestřeno, soud neshledal žalobu přípustnou, pokud bylo tvrzeno, že napadené upozornění je rozhodnutím přezkoumatelným soudem, proto žalobu v tomto rozsahu odmítl. V bodě IV. žalobkyně pro ten případ tvrdí, že upozornění představuje nezákonný zásah dle § 82 s.ř.s., opět s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

sp.zn. 7Aps 3/2008 a opakovaně uvádí tytéž důvody, z nichž dovozuje dopad upozornění do své právní sféry.

Soud proto v plném rozsahu odkazuje na již předně uvedené. Jestliže ustálená judikatura, jak shora uvedeno dovodila, že upozornění není rozhodnutím dle § 65 s.ř.s. a nadto zřetelně zdůvodnila, že je tomu tak proto, že nezakládá, nemění ani neruší práva adresáta, resp. nijak nezasahuje do jeho právní sféry, nemůže být ani úkonem (který není rozhodnutím), který by znamenal přímé zkrácení žalobkyně na jejích právech a mohl tak být „zásahem“ v širším smyslu dle § 82 s.ř.s., jak je vymezen v předně uvedené definici, s výhradou změny právní úpravy, pokud jde o možnost určení, že zásah byl nezákonný. Tato změna nemá na samotný závěr o nedůvodnosti žaloby ve smyslu § 87 odst. 3 s.ř.s., při tvrzené existenci „zásahu“ úkonem, který není rozhodnutím (dle § 65 s.ř.s.), vliv. Soud proto výrokem pod bodem II. zamítl podle § 87 odst. 3 s.ř.s. žalobu v rozsahu, jímž se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti upozornění s argumentací, že jde o nezákonný zásah.

Soud pro úplnost považuje za nutné zdůraznit, že vyloučením „upozornění“ ze samostatného přezkoumání soudem, ať již postupem podle § 65 nebo § 82 s.ř.s. nedochází k odepření přístupu k soudu resp. odmítnutí soudní ochrany, neboť postupem podle ust. § 75 odst. 2 věta druhá s.ř.s. je zajištěno, že „upozornění“ bude přezkoumáno soudem jako tzv. jiný právní úkon představující podklad pro rozhodnutí, jestliže by se právě předmětné upozornění stalo podkladem pro následný postih žalobkyně za jednání „typové“ obdobné, resp. opakované jednání vykazující v podstatných rysech znaky, jako to, na jehož protiprávnost byla upozorněna (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, č. j. 6As 26/2010-101). Správní soudy v případném budoucím soudním řízení k námitce přezkoumají jak samotnou zákonnost upozornění, tak i zda mezi jednáním vymezeným v upozornění a následným protiprávním jednáním žalobkyně jsou shodné podstatné znaky. Soud se tak bude muset zabývat otázkou zákonnosti tohoto postupu až v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí, jímž dojde k založení, změně, zrušení nebo určení práv a povinností žalobkyně.

Výrok o nákladech řízení soud opřel o ust. § 60 odst. 3 s.ř.s. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Žalobce pak neměl ve věci úspěch ani ohledně žalobního tvrzení ve smyslu ust. § 82 s.ř.s., kdy v tomto rozsahu byla žaloba zamítnuta, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal dle § 60 odst. 1 s.ř.s.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 29.května 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu