



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Islámská nadace v Praze**, zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Krátká 10, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č. j. 9 Ca 127/2006 – 36,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2006, č. j. jfu 2440/06.

II.

Kasační stížnost odůvodnila stěžovatelka tím, že napadené usnesení je nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky a rovněž je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí, v důsledku čehož je naplněn i důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podle stěžovatelky je napadené usnesení v první řadě nepřezkoumatelné, a to z toho důvodu, že stěžovatelka podávala žalobu podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., avšak Městský soud v Praze žalobu odmítl podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1

písm. c) s. ř. s. Nedostatek důvodů rozhodnutí pak stěžovatelka spatřuje v tom, že její aktivní legitimace nebyla posouzena z hlediska § 65 odst. 2 s. ř. s., ačkoliv byla žaloba podle tohoto ustanovení podána.

Stěžovatelka dále uvádí, že se v souladu se svými předchozími závěry domnívá, že byla od samého počátku účastníkem správního řízení před Radou pro rozhlasové a televizní vysílání. Její postavení vyplývá z ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle kterého jsou účastníky správního řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, i z ustanovení § 28 správního řádu, podle kterého za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.

S argumentem městského soudu, podle něhož je v řízení o uložení pokuty podle zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů ve znění dalších zákonů (dále jen „ZPRTV“) rozhodováno pouze o uložení pokuty a účastníkem řízení je pouze provozovatel, se stěžovatelka neztotožňuje.

Podle stěžovatelky by takový výklad znemožnil, aby do obdobných řízení, v nichž stojí na jedné straně stát a na druhé soukromoprávní subjekt, vstupovaly třetí osoby, jejichž práva by mohla být dotčena. To je podle stěžovatelky nepřipustné. Výjimkou nemohou být ani řízení o ukládání sankcí. Ostatně i v přestupkovém a trestním řízení mohou být účastníky i jiné osoby než ty, kterým má být uložena sankce.

Dle názoru stěžovatelky má ZPRTV chránit dotčené subjekty před poskytováním neobjektivních a nevyvážených informací provozovatelem vysílání. V řízení o porušení zákona podle ZPRTV není primární zájem na ukládání sankcí provozovatelům, nýbrž na ochraně subjektů, které mohou být vysíláním dotčeny.

Tyto subjekty pak musejí mít procesní postavení účastníka řízení, aby mohly svá práva bránit, jako je tomu například v přestupkovém či trestním řízení. Stěžovatelka byla přímo dotčena na svých právech a navíc se podle § 28 správního řádu za účastníka prohlásila.

Vzhledem k tomu, že ZPRTV nemá speciální úpravu pro účastenství, je nutno použít subsidiárně ustanovení správního řádu. Se závěry napadeného usnesení tedy není možno souhlasit.

Proto stěžovatelka navrhuje, aby bylo napadené usnesení zrušeno a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

III.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že kasační stížnost v podstatě jen opakuje tvrzení a námitky obsažené v žalobě.

Žalovaná setrvává na svém názoru, že stěžovatelka nebyla účastníkem správního řízení. V průběhu správního řízení nepodnikla ani jeden krok, který by mohl vyvolat pochybnosti týkající se jejího postavení. Proto nebyla splněna podmínka žalobní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s.

Legitimaci podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. neměla stěžovatelka taktéž, neboť se napadeným rozhodnutím neměnila, nezakládala ani nerušila její práva.

Žalovaná se tedy ztotožňuje s výrokem i odůvodněním napadeného usnesení a navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

IV.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Kasační stížnost směřuje proti usnesení, kterým byla žaloba odmítnuta. V takovém případě je možno kasační stížnost podat pouze z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Azs 33/2004, publikováno ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 8/2005, Rozhodnutí č. 625): „*Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.*“

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Zdejší soud tedy, ačkoliv bylo v kasační stížnosti namítáno i nesprávné posouzení právní otázky, posuzoval věc pouze v rozsahu kasační námitky podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jelikož je zřejmé, že pod nezákonnost odmítnutí návrhu ve smyslu citovaného ustanovení se subsumuje rovněž nezákonnost zakotvená v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Dne 17. 10. 2005 byl od 21.20 hod. vysílán Českou televizí televizní pořad *Infiltrace - Já, muslim*.

Na základě stížností a podnětů z řad diváků bylo žalovanou dne 10. 2. 2006 ve smyslu ustanovení § 46 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správního řádu) zahájeno správní řízení z moci úřední. Jeden z podnětů podala i stěžovatelka, a to dne 27. 10. 2005. V tomto řízení bylo zkoumáno, zda Česká televize porušila povinnosti podle § 31 odst. 2 a § 32 odst. 1 písm. c) ZPRTV, tedy povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů a povinnost zajistit, aby vysílané pořady nepodněcovaly k nenávisti z důvodů rasy, pohlaví, náboženství, národnosti nebo příslušnosti k určité skupině obyvatelstva. V řízení před žalovanou však nebylo porušení shledáno a řízení bylo dne 21. 3. 2006 usnesením žalované č.j. jfu/2440/06 zastaveno.

Teprve poté, dne 10. 5. 2006, se stěžovatelka prohlásila za účastníka tohoto správního řízení.

Proti shora citovanému rozhodnutí žalované podala stěžovatelka dne 30. 10. 2006 žalobu podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve své žalobě tvrdila, že byla účastnicí správního řízení. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. může podat žalobu i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem v daném správním řízení, ačkoliv účastníkem byl.

Stěžovatelka v žalobě opřela své účastnictví o ustanovení § 27 odst. 2 a § 28 správního řádu, který se podle stěžovatelky subsidiárně použije, jelikož ZPRTV neobsahuje speciální úpravu účastnictví v řízení o uložení pokuty.

Účastnictví podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu dovozuje stěžovatelka z toho, že v předmětném řízení byla přímo dotčena její práva na ochranu dobré pověsti a dobrého jména.

Účastnictví podle ustanovení § 28 správního řádu pak odůvodňuje stěžovatelka tím, že se za účastníka dne 10. 5. 2006 prohlásila. Skutečnost, že k prohlášení došlo

až po skončení řízení, považuje za irrelevantní. Žalovaná bylo podle stěžovatelky povinna o jejím účastenství vydat usnesení.

Stěžovatelka tedy navrhla zrušení citovaného rozhodnutí žalované, jelikož byla účastníkem řízení a od samého začátku se za něj považovala. Postupem správního orgánu byla na svých právech zkrácena, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Městský soud v Praze žalobu odmítl s odůvodněním, že stěžovatelka není k podání žaloby legitimována. Nejprve dovodil, že nebyla účastníkem řízení. Jediným účastníkem byla Česká televize, neboť to o ní stanoví zákon. V řízení pak bylo rozhodováno pouze o právech a povinnostech České televize, tedy o uložení pokuty. V úvahu tak připadaly toliko dva výsledky řízení – jeho zastavení či uložení pokuty. Omezení okruhu účastníků v oblasti sankční odpovědnosti pouze na osobu, která provádí či měla provádět protiprávní činnost, je úpravou speciální a logickou. Zkrácení na právech rozhodnutím o uložení pokuty totiž směřuje pouze vůči tomu, kdo je za protiprávní jednání odpovědný. Ve správním řízení nebylo jednáno o žádných veřejných subjektivních právech stěžovatelky. V řízení nešlo o soukromoprávní ochranu dobré pověsti a dobrého jména. Objektem veřejnoprávního vztahu, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí, je ochrana veřejného zájmu na objektivním, vyváženém a nediskriminujícím obsahu pořadu prezentovaném provozovatelem vysílání. Stěžovatelka tedy nesplňuje podmínky postavení účastníka daného správního řízení, neboť nebyla dotčena její práva [§ 27 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Podle § 28 odst. 1 nebyla stěžovatelka účastníkem rovněž. Bez ohledu na významnou skutečnost, že prohlášení bylo učiněno až po skončení správního řízení, nelze považovat za účastníka kohokoliv, kdo prohlásí, že se za něj považuje. Za účastníka lze považovat pouze toho, kdo se za něj prohlásí, jsou-li pochybnosti, zda jím má či nemá být.

Stěžovatelka proto podle názoru Městského soudu v Praze neměla žalobní legitimaci podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto byla její žaloba odmítnuta.

V.

Kasační stížnost není důvodná.

První námitkou stěžovatelky byla námitka nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Konkrétně stěžovatelka napadá to, že se soud nevypořádal s její aktivní legitimací podle § 65 odst. 2 s. ř. s., o kterou byla její žaloba opřena. Tuto námitku zdejší soud posoudí spolu s druhou námitkou, podle které bylo odmítnutí žaloby nezákonné, neboť stěžovatelka byla účastníkem správního řízení, jelikož obě námitky spolu úzce souvisejí.

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, přezkoumává rozhodnutí pouze v rozsahu kasačního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení ve smyslu tohoto ustanovení však může samozřejmě spočívat i v namítané nepřezkoumatelnosti či v nesprávném hodnocení účastenství stěžovatelky ve správním řízení.

Pokud se týče aktivní legitimace pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, připadala pro stěžovatelku v úvahu legitimace podle ustanovení § 65 odst. 1 či § 65 odst. 2 s. ř. s.

V. 1.

Aktivní legitimaci podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. má 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. Dotčená práva musejí mít povahu veřejných subjektivních práv.

Stěžovatelka v žalobě netvrdila, že je aktivně legitimována podle tohoto ustanovení, avšak městský soud se s její legitimací podle tohoto ustanovení vypořádal.

Zdejší soud dospěl k závěru, že stěžovatelka podle tohoto ustanovení nebyla oprávněna žalobu podat. Podmínkou aktivní legitimace v tomto případě je, aby určitým úkonem správního orgánu došlo k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv či povinností osoby, která žalobu podává. Nejvyšší správní soud již judikoval (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, publikováno ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 10/2006, rozhodnutí č. 950), že ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.

Nejvyšší správní soud však má stejně jako městský soud za to, že napadené rozhodnutí žalované není úkonem, jímž by došlo k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv či povinností stěžovatelky ani úkonem, který by se dotýkal její právní sféry.

Zdejší soud neidentifikoval žádné veřejné subjektivní právo stěžovatelky, o němž by bylo ve správním řízení jednáno. Stěžovatelka v žalobě tvrdí, že bylo porušeno její veřejné subjektivní právo na ochranu dobré pověsti a dobrého jména. Žádné takové právo však předmětem správního řízení nebylo. Předmětem správního řízení o uložení pokuty podle § 31 odst. 2 a 32 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 60 ZPRTV je ochrana veřejného zájmu na objektivním a nediskriminujícím obsahu pořadu vysílaného provozovatelem vysílání. Jde tedy o vztah mezi veřejnou mocí a provozovatelem vysílání; veřejná moc prostřednictvím sankčních nástrojů chrání veřejný zájem.

Skutečnost, že jednáním provozovatele, jež je ve správním řízení projednáváno, mohla být dotčena i individuální práva fyzických či právnických osob, na tomto závěru nic nemění; pro ochranu těchto práv jsou vybudovány jiné mechanismy. Například stěžovatelka má jako právnická osoba nepochybně právo na ochranu své dobré pověsti podle ustanovení § 19b občanského zákoníku. Toto právo má vůči každému, kdo by do jeho dobré pověsti zasahoval, tedy hypoteticky i proti České televizi. Toto právo je však svou povahou právem soukromoprávním, které lze hájit stanoveným postupem před obecnými soudy, a výsledkem takového řízení by mohlo být autoritativní stanovení zákazu zasahovat do dobré pověsti právnické osoby, příp. přiznat jí též přiměřené zadostiučinění.

V daném správním řízení nicméně mohlo být rozhodnuto pouze dvojím způsobem. Buď mohla být žalované uložena pokuta, nebo mohlo být řízení zastaveno. Obě dvě možnosti se dotýkaly pouze právní sféry provozovatele vysílání a nebyly vůbec způsobilé zasáhnout veřejná subjektivní práva stěžovatelky.

Nad rámec odůvodnění této části Nejvyšší správní soud dodává, že v inkriminovaném pořadu byla stěžovatelka zmiňována pouze okrajově, a že svým podnětem a veškerými následnými procesními úkony tak nechránila svůj zájem, nýbrž dobré jméno ostatních osob, které byly v pořadu zmíněny a které se stěžovatelkou (respektive s jejími představiteli)

spojuje pouze vyznání. Takto široce pojímaná actio popularis však ve správním soudnictví není přípustná.

Právo na potrestání jiné osoby, které by snad v této souvislosti těž připadalo v úvahu, rovněž není veřejným subjektivním právem. To v souvislosti s trestním řízením dovodil i Ústavní soud, jenž ustáleně rozhoduje tak, že ústavní stížnosti domáhající se zrušení rozhodnutí o zastavení trestního stíhání, odmítá jako zjevně neopodstatněné (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2674/07, dostupné na www.usoud.cz: „*subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby jiná osoba byla trestně stíhána, respektive aby určité jednání bylo kvalifikováno jako konkrétní trestný čin, zákonná pravidla nestanoví, natož aby takový požadavek byl chráněn na ústavní úrovni.*“ Obdobně neexistuje veřejné subjektivní právo na to, aby jiné osobě byla uložena pokuta za správní delikt.

Ve správním řízení nebylo jednáno o žádných veřejných subjektivních právech stěžovatelky a žádný z úkonů žalované nezaložil, nezměnil, nezrušil ani závazně neurčil její práva nebo povinnosti. Městský soud tedy správně dovodil, že stěžovatelka nebyla legitimována podat žalobu podle ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s.

Pokud se týká poukazu stěžovatelky na postavení poškozeného v trestním či přestupkovém řízení, jenž měl vyvrátit názor městského soudu, že účelem řízení je pouze uložení pokuty a nikoliv ochrana dotčených osob, uvádí Nejvyšší správní soud následující.

Již dříve zdejší soud vyslovil (srov. rozsudek sp. zn. 2 As 46/2006, dostupný na www.nssoud.cz), že úprava účastenství poškozeného v přestupkovém řízení mu dává určité privilegované postavení „navíc“ nad rámec jeho obecných procesních možností založených ustanoveními o řízení ve věcech občanskoprávních, přičemž tyto jeho obecné možnosti nijak neomezují. Adhezní řízení o náhradě škody v rámci řízení přestupkového tedy není ničím jiným než z hlediska procesní ekonomie i procesního komfortu poškozeného efektivním způsobem rozhodnutí o jeho nároku, lze-li tak učinit bez větších složitostí a v rámci přestupkového řízení, přičemž otázky komplikované či mezi poškozeným a tím, koho má poškozený za škůdce (kterým může být jak obviněný z přestupku, u něhož je shledáno, že byl jeho pachatelem, tak obviněný, jenž takovým shledán nebyl), sporné mohou být projednány příslušným orgánem (zpravidla soudem v občanskoprávním řízení) mimo přestupkové řízení.

Nelze přehlédnout, že zákonodárce zvolil relativně restriktivní vymezení práv poškozeného v přestupkovém řízení. Z rozsahu procesních oprávnění poškozeného ve správním řízení o přestupku vyplývá i rozsah jeho žalobní legitimace v soudním řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí ve věci přestupku podle § 65 a násl. s. ř. s. Právní sféra poškozeného je tímto správním rozhodnutím dotčena toliko stran přiznání či nepřiznání nároku na náhradu škody, příp. stran rozsahu tohoto nároku, nikoli však v tom ohledu, zda vstupní podmínka případného přiznání nároku, tedy posouzení viny obviněného z přestupku, byla či nebyla správně posouzena. Poškozený proto může podat žalobu toliko proti výroku správního orgánu o náhradě škody, nikoli proti výroku týkajícímu se posuzování viny obviněného z přestupku či sankce za přestupek uložené. Otázka viny obviněného z přestupku se proto k žalobě poškozeného posuzuje jen z toho hlediska, zda v řízení o přestupku byl obviněný shledán pachatelem přestupku, a dále z hledisek, zda a v jakém rozsahu škodu svým v rámci přestupkového řízení posuzovaným jednáním způsobil.

Stěžovatelka tedy poukazuje na účastenství poškozeného nepřipadně, jelikož podala správní žalobu proti zastavení řízení o uložení pokuty. V tomto případě by nebyl oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí o uložení či neuložení trestu ani poškozený.

Je sice pravdou, že zákonodárce v řízení o správním deliktu podle ZPRTV účastenství případného poškozeného nezaložil; to je však podle názoru Nejvyššího soudu zcela v jeho kompetenci a tento fakt nezakládá nepřipustnou nerovnost. Jak již bylo řečeno výše, je účastenství poškozeného podle zákona o přestupcích jakýmsi privilegovaným postavením nad rámec jeho obecných procesních možností založených ustanoveními o řízení ve věcech občanskoprávních, a to i s ohledem na četnost a povahu přestupků. Je zcela legitimní žádat, aby se osoby, které se cítí být dotčeny některým jiným správním deliktem, domáhaly ochrany v občanskoprávním řízení.

V. 2.

Okruh osob aktivně legitimovaných k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. je vymezen odlišně. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu tak může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Zdejší soud již dříve v usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 5 As 13/2006, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil: „(...) *odstavec 2 tohoto ustanovení, upravující neinstitutizovanou actio popularis podle zvláštních předpisů (jehož problematiku, stejně jako problematiku institucionálních populárních žalob podle § 66 odst. 1 až 3, v této věci nebyl důvod řešit), pak pamatuje na případy účastníků řízení podle speciálních ustanovení jiných zákonů. Zde rozhodnutí nezasahuje subjektivní práva hmotného charakteru takového účastníka řízení ani přímo ani nepřímo (protože se o jeho právech a povinnostech vůbec nevyslovalo), ale účastník řízení tvrdí, že byla porušena jeho procesní práva, a to mohlo mít za následek vydání rozhodnutí objektivně nezákonného.*“

Toto ustanovení tak zakládá žalobní legitimaci pro subjekty, které nejsou legitimovány podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s, jelikož jejich hmotná práva nemohou být ve správním řízení dotčena. Je však nutné, aby postupem správního orgánu byla zkrácena jeho procesní práva, která má jako účastník řízení podle zákona (srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 151 - 152). Typickými příklady takových subjektů jsou občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti apod. [srov. např. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění pozdějších předpisů: „*Místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, (dále jen "občanské sdružení") nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud (...)*“ či § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.*“]

Nejde tedy, ačkoliv tak může být s jistým zkreslením označena, o *actio popularis* v pravém slova smyslu, neboť v takovém případě by nebyl okruh aktivně legitimovaných subjektů takto omezen. Actio popularis je žaloba podaná jménem jiné osoby resp. ve prospěch jiné osoby či osob za situace, kdy se tvrzený zásah týká stěžovatele jen zprostředkovaně, nikoli však přímo. Tento druh žaloby má své kořeny již v římském právu (římská veřejná žaloba, k jejímuž podání byl legitimován kdokoli, kdo byl občanem Říma, a to z toho důvodu, že chráněn právem nebyl toliko zájem jedince, ale zájem všech římských občanů). Takto

široce pojatá „actio popularis“ však v českém správním soudnictví neexistuje. Za určité výjimky je třeba pokládat ustanovení § 66 s. ř. s. a do jisté míry právě i § 65 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 31/2006, dostupný na www.nssoud.cz: *„Právní úprava řízení před správními soudy vychází z koncepce ochrany subjektivních práv účastníků řízení, tj. jejich vlastních práv a právem chráněných zájmů; žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s., kterou stěžovatel podal, zásadně není actio popularis. Zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu se přiznává v § 66 s. ř. s. toliko správním orgánům, o nichž to stanoví zákon, nejvyššímu státnímu zástupci či tomu, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“*

Ustanovení § 66 s. ř. s., které však v tomto případě není relevantní, zvláštní žalobní legitimaci k podání žaloby ve veřejném zájmu zakotvuje, avšak omezuje ji pouze na určité subjekty.

Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. je pak ještě restriktivnější, když rovněž omezuje žalobní legitimaci pouze na určité zákonem stanovené subjekty a zároveň vyžaduje, aby šlo o účastníka řízení a aby byl tento účastník řízení postupem správního orgánu zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Žalobní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. však není omezena pouze na subjekty, s kterými bylo v řízení jako s účastníky skutečně jednáno. Pokud subjekt podle zákona účastníkem řízení byl, aktivní legitimace podle § 65 s. ř. s. odst. 2 mu náleží. K tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002, publikováno jako 162/2004 Sb. NSS: *„Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je oprávněn podat žalobu i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.“*

Se žalobcem v řízení jako s účastníkem jednáno nebylo. Pro vyřešení otázky, zda byl aktivně legitimován k podání žaloby podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., je tedy nutno rozhodnout, zda byl účastníkem podle ZPRTV, podle něhož bylo řízení vedeno.

V tomto směru viděno není pochyb o tom, že účastníkem předmětného řízení je provozovatel vysílání, jemuž má být pokuta uložena [§ 27 odst. 1 písm. b) správního řádu]. ZPRTV neobsahuje pro řízení o uložení pokuty zvláštní ustanovení o účastnících řízení. Žádné jiné subjekty tedy ZPRTV jako účastníky tohoto řízení výslovně neuvádí.

Aktivně legitimovány podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. jsou přitom v drtivé většině právě ty subjekty, o kterých explicitně stanoví zvláštní zákon, že jsou účastníky řízení. Podle názoru zdejšího soudu však nelze vyloučit, že by legitimace podle tohoto ustanovení mohla platit i pro subjekt, který by byl účastníkem na základě obecných ustanovení správního řádu. Pro aplikaci § 65 odst. 2 s. ř. s. totiž není rozhodující, na základě jaké právní normy bylo postavení účastníka získáno. Taková situace však zřejmě bude méně častá, neboť ve zvláštních zákonech zákonodárce většinou reaguje úpravou účastenství na specifickou povahu určitého řízení.

Podle § 61 odst. 1 věty poslední ZPRTV platí, že při ukládání pokut se postupuje podle správního řádu.

Stěžovatelka své účastenství opírá o ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, když tvrdí, že v předmětném řízení byla přímo dotčena její práva na ochranu dobré pověsti a dobrého jména. Tuto argumentaci však zdejší soud vyvrátil již v bodě V. 1., když dovodil, že v předmětném řízení žádná její práva dotčena nebyla.

Stěžovatelka nebyla účastníkem řízení ani podle § 28 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení platí, že za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Jelikož v daném případě neměla žalovaná pochybnosti o tom, že stěžovatelka není účastníkem řízení, usnesení nevydala. Městský soud a nyní i Nejvyšší správní soud přesvědčení žalované sdílejí. Bez ohledu na to, zda se stěžovatelka účastníkem cítila, jím nebyla. Žalovaná o této skutečnosti nemohla vydat usnesení, jelikož jí v průběhu řízení nemohlo být známo, že se stěžovatelka za účastníka považuje. Stěžovatelka prohlásila, že se cítí být účastníkem řízení, teprve 10. 5. 2006, přičemž řízení bylo zastaveno již dne 21. 3. 2006. Vzhledem k tomu nemohlo být usnesení o účastenství stěžovatelky vydáno, neboť řízení již bylo pravomocně skončeno.

Lze tak učinit závěr, že stěžovatelka nebyla účastníkem správního řízení a nepřislouží jí tak ani žalobní legitimace ani podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s.

To, že se městský soud dostatečně nevypořádal s tvrzením, že stěžovatelka nemá aktivní legitimaci ani podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., je jistě pochybením, které je městskému soudu nutno vytknout. Vzhledem k tomu, že toto pochybení nemělo vliv na správnost výroku usnesení, však Nejvyšší správní soud nepřistoupil k jeho zrušení. Zrušení napadeného usnesení by totiž za dané situace mělo za následek pouze prodlužování řízení a skončilo by – na základě shora provedených úvah - opět odmítnutím stěžovatelčiny žaloby. Pochybení městského soudu tak nemělo za následek nezákonnost rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené rovněž shledal, že není důvodná ani námitka, podle které městský soud pochybil, když nepovažoval stěžovatelku za účastníka správního řízení a žalobu tedy odmítl. Jak vyplývá z předchozí argumentace, stěžovatelka účastníkem správního řízení nebyla a nebyla tedy aktivně legitimována podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

VI.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Protože žalovaná žádné náklady neuplatňovala a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady jí vzniklé ze spisu nad rámec běžné činnosti nezjistil, nepřiznává se jí právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka s podanou kasační stížností neměla úspěch, a proto nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 18. ledna 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu