

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobkyně: **FTV Prima, spol. s r. o.,** se sídlem Na Žertvách 24/132, Praha 8 - Libeň, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutím žalované ze dne 7. 9. 2010, zn. VAL/3232/2010; zn. VAL/3233/2010; zn. VAL/3234/2010; zn. VAL/3235/2010; zn. VAL/3236/2010; zn. VAL/3237/2010; zn. VAL/3238/2010; zn. VAL/3239/2010; zn. VAL/3240/2010, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2011, č. j. 9 A 245/2010 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Usnesením ze dne 29. 4. 2011, č. j. 9 A 245/2010 - 39, Městský soud v Praze odmítl žalobu žalobkyně, která se domáhala přezkoumání právních aktů žalované ze dne 7. 9. 2010, a to Upozornění na porušení zákona se stanovením lhůty k nápravě zn. VAL/3232/2010; zn. VAL/3233/2010; zn. VAL/3234/2010; zn. VAL/3235/2010; zn. VAL/3236/2010; zn. VAL/3237/2010; zn. VAL/3238/2010; zn. VAL/3239/2010; zn. VAL/3240/2010. Citovanými akty došlo k upozornění na porušení § 48 odst. 4 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“); tohoto porušení se měla žalobkyně dopustit zařazením reklamy na různé produkty formou sponzoringu reklamní znělky. Zároveň žalovaná stanovila žalobkyni lhůtu k nápravě 10 dnů od doručení upozornění.

Odmítnutí žaloby městský soud odůvodnil tím, že akty žalované, napadené žalobkyní, nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s. jsou pouze takové úkony správního orgánu, kterými se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Napadenými úkony žalované se však práva či povinnosti žalobkyně závazně neurčily a nebylo o nich ani rozhodováno. Městský soud dále konstatoval, že upozornění je zpravidla učiněno žalovanou v rámci řízení o sankci, tudíž proti němu nelze samostatně brojit žalobou. Nejedná se tak dle závěru městského soudu o úkon, proti němuž by bylo možné brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

Citované usnesení městského soudu napadla v celém rozsahu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") kasační stížností ze dne 23. 5. 2011 z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), d), e) s. ř. s.

Stěžovatelka se závěry městského soudu ohledně nemožnosti přezkoumat napadené akty samostatně žalobou proti rozhodnutí správního orgánu zásadně nesouhlasila. Stěžovatelka namítá, že hlavním kritériem pro posouzení charakteru určitého úkonu správního orgánu jako rozhodnutí ve smyslu s. ř. s. je zásah do právní sféry adresáta. Stěžovatelka považuje přístup, podle kterého je nutné vždy hledat porušení subjektivního hmotného práva, za neudržitelný. Ustanovení § 65 s. ř. s. stěžovatelka vykládá tak, že není zásadní, jestli určitý úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti subjektu, ale že určujícím je zásah do právní sféry subjektu. Městský soud pak stěžovatelce nejenže odepřel přístup k soudu, ale dokonce ji zabránil požadovat náhradu škody po žalované za nezákonné rozhodnutí podle zákona č. 82/1998 Sb., neboť nárok na náhradu škody lze po správním orgánu uplatnit pouze tehdy, pokud bylo jeho pravomocné rozhodnutí zrušeno nebo změněno. Stěžovatelka poukázala na to, že jí v důsledku napadeného aktu vznikla škoda v podobě neoprávněného zásahu do její dobré pověsti, což má s ohledem na zmaření její snahy směřující k vytvoření dobrého jména dopad také do její majetkové sféry. V důsledku napadeného aktu je dále zhoršeno právní postavení stěžovatelky, neboť jí může být žalovanou ve skutkově a časově souvisejících případech uložena bez dalších omezení podle § 59 zákona o vysílání pokuta až do výše 2 500 000 Kč v každém jednotlivém případě. Tyto okolnosti přitom mají dle stěžovatelky nepochybně význam i pro stávající a potencionální investory. Stěžovatelka považuje usnesení městského soudu za nepřezkoumatelné, protože stěžovatelka již v žalobě dokládala přípustnost předmětné žaloby, přičemž městský soud se s touto argumentací nevypořádal.

Stěžovatelka dále uvedla, že výrok o nákladech řízení je v rozporu s ustanovením § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném k 31. 8. 2011 (dále jen „zákon o soudních poplatcích"). Devátý senát Městského soudu v Praze nerozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku stěžovatelce, ačkoli jiné senáty téhož soudu zaplacený soudní poplatek vracejí, pokud žalobu odmítají. Žalovaná dle stěžovatelky v posuzovaném případě nerespektovala předchozí judikaturu městského soudu rovněž tím, že nevyčkala uplynutí stanovené lhůty k nápravě a v rámci jednoho správního rozhodnutí rozhodla o vydání upozornění, zároveň vyslovila vinu stěžovatelky, přestože konstatovala

zánik odpovědnosti za tento správní delikt. Postup žalované podle stěžovatelky porušil ústavní zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege.*

Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 14. 6. 2011. Žalovaná podpořila názor městského soudu, že napadená upozornění nejsou soudně přezkoumatelnými rozhodnutími a že jde pouze o úkony, zajišťující předvídatelnost státní správy, neboť je provozovatelům vysílání sděleno, jaké případy žalovaná považuje za porušení zákona.

Nejvyšší správní soud upozorňuje z obsahu soudního spisu, že ačkoli městský soud i žalobkyně používá pojem rozhodnutí pro označení napadených aktů žalované, tento pojem v napadených aktech uveden není. Žalovaná tyto akty označuje jako Upozornění na porušení zákona se stanovením lhůty k nápravě. Nejvyšší správní soud bude shodně se stěžovatelkou i městským soudem pojem rozhodnutí pro argumentaci o sporných aktech používat, i když tento pojem zavedla až stěžovatelka ve své žalobě.

Nejvyšší správní soud konstatoval přípustnost kasační stížnosti, neboť ta byla podána osobou oprávněnou (ustanovení § 102 s. ř. s.), opírá se o důvod uvedený v ustanovení § 103 s. ř. s., a není nepřípustná ani z jiných důvodů ve smyslu ustanovení § 104 s. ř. s. Ačkoli stěžovatelka dovozuje naplnění stížnostních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., lze podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz) v případě usnesení o odmítnutí žaloby podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je naplněn tehdy, pokud návrh byl nezákonně odmítnut nebo pokud bylo řízení nezákonně zastaveno.

Nejvyšší správní soud za této situace napadené usnesení Městského soudu v Praze v mezích řádně uplatněného kasačního důvodu a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud v obdobné věci již rozhodl rozsudkem č. j. 6 As 34/2011 - 62 z 14. 9. 2011, kde v plném rozsahu vyvrátil argumentaci stěžovatelky. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, jak charakteristika upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání (rozsudky ze dne 24. 8. 2010, č. j. 8 As 46/2010 - 81, a ze dne 14. 5. 2008, č. j. 6 As 21/2007 - 109, podobně také rozsudky ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 35/2007 - 120, nebo ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 30/2008 - 97), tak i závěr, že toto upozornění není ve správním soudnictví samostatně přezkoumatelné, protože nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti osoby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 95).

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ani stanovení lhůty k nápravě taktéž obsažené v napadených upozorněních neodůvodňuje samostatnou přezkoumatelnost upozornění ve správním soudnictví. Lhůta k nápravě totiž neobsahuje povinnost, která by

byla proti vůli provozovatele vynutitelná veřejnou mocí. Důsledkem nevyhovění (tj. setrvání provozovatele vysílání na protiprávní činnosti) je v obecné rovině pouze to, že může být zahájeno řízení o deliktu. Teprve v tomto řízení by bylo postaveno najisto, zda skutečně došlo ke spáchání deliktu, a případně by byla uložena sankce. Stanovení lhůty k nápravě je tedy úkonem předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vychází z materiálního chápání pojmu rozhodnutí, pojem „rozhodnutí“ podle § 65 s. ř. s. je pouze legislativní zkratkou použitelnou pro tento procesní předpis, který označuje druh správního aktu vydaného orgánem veřejné správy, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti a žalobní legitimace se odvozuje od tvrzení žalobce o zásahu do jeho práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS). Smyslem tohoto extenzivního výkladu ustanovení § 65 s. ř. s. je umožnit co možná nejširší přezkum zákonnosti aktů veřejné správy; na druhou stranu to neznamená, že správní soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumávají jakýkoli úkon či přípis provedený orgány veřejné správy. V opačném případě by praxe umožnění „bezbřehého přezkumu“ jakéhokoli úkonu správního orgánu vedla k tomu, že by správní žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. nahrazovala jiné prostředky soudní ochrany stanovené právním řádem České republiky.

V posuzovaném případě je Nejvyšší správní soud toho názoru, že stěžovatelka netvrdila relevantním způsobem zásah do svých veřejných subjektivních práv a že ten v případě napadeného aktu ani nemohl nastat.

Stěžovatelka v žalobě i v kasační stížnosti tvrdila vznik materiální škody v důsledku neoprávněného zásahu do dobré pověsti stěžovatelky snižující její hodnotu u stávajících a potencionálních investorů. Dobrá pověst stěžovatelky coby právnické osoby je však chráněna instituty soukromého práva - srov. ustanovení § 19b zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Dobrou pověst proto může stěžovatelka hájit soukromoprávními prostředky i před obecnými soudy. Jestliže by argumentace zásahem do dobré pověsti dotčené osoby zakládala možnost podat správní žalobu podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., byl by jakýkoli úkon správního orgánu napadnutelný žalobou proti správnímu rozhodnutí, neboť vždy by potencionální žalobce mohl tvrdit, že byl takovýmto úkonem dotčen na své dobré pověsti, neboť jakýkoli přípis ze strany správního orgánu by jej mohl v očích veřejnosti dehonestovat. Přijetí takové argumentace by však popřelo zásadu subsidiarity soudního přezkumu podle s. ř. s. (srov. ustanovení § 5 s. ř. s.), která omezuje přístup ke správnímu soudu na ty případy, kdy se efektivně nelze ochrany veřejných subjektivních práv domoci jinými prostředky.

Nelze přisvědčit ani argumentaci stěžovatelky v tom směru, že její sféra v oblasti veřejnoprávní je ohrožena tím, že jí může být v budoucnosti uložena pokuta za obdobné porušení zákona o vysílání. Stěžovatelce může být uložena pokuta podle zákona o vysílání pouze tehdy, pokud stěžovatelka následně poruší své povinnosti stanovené zákonem o vysílání - tato okolnost je přitom plně v dispozici stěžovatelky. Navíc v takovém případě by muselo u žalované následně proběhnout příslušné správní řízení, během kterého je

stěžovatelce garantováno široké spektrum práv dle zákona o vysílání a správního řádu, přičemž není vyloučeno podávat příslušné správní žaloby podle s. ř. s. Výsledné rozhodnutí by dále bylo přezkoumatelné za splnění příslušných podmínek opět žalobou proti správnímu rozhodnutí.

Dále Nejvyšší správní soud upozorňuje na skutečnost, že vydáním upozornění na porušení určitého ustanovení zákona o vysílání ještě automaticky pro všechny případy v budoucnosti neznamená umožnění sankcionování za porušení totožného ustanovení. Jak totiž dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 6 As 20/2009 - 255), musí být mezi upozorněním na porušení zákona a následným protiprávním jednáním „typová vazba“. Není proto pravdou, že jediným předpokladem pro následné uložení sankce v podobě pokuty je předchozí upozornění podle § 59 zákona o vysílání.

Právní sféra stěžovatelky tudíž nemohla být samotným upozorněním zasažena, neboť upozornění neobsahovalo vyslovení viny a uložení povinnosti v podobě stanovení lhůty k nápravě (jak mylně dovozuje stěžovatelka v žalobě). Jak bylo výše rozvedeno, v případě tohoto upozornění se jedná o specifický institut českého práva akcentující preventivní a výchovnou funkci před represivní funkcí, kdy se rušitel upozorňuje na protiprávnost svého chování a možné další negativní následky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 95). Upozornění vydané podle § 59 zákona o vysílání (vyjma situací normovaných v ustanovení § 59 odst. 4 zákona o vysílání) je proto jednou ze zákonných podmínek pro uložení sankce za porušení zákona o vysílání. K uložení sankce, která bezpochyby zasáhne sféru stěžovatelky, tedy bude muset kumulativně přistoupit naplnění dalších podmínek, jejichž splnění má ve své dispozici částečně i sama stěžovatelka.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s argumentací stěžovatelky ohledně údajného odepření přístupu k soudu. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, nikoli každý akt orgánu veřejné moci je přímo napadnutelný žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud proto stěžovatelce neupírá přístup k soudu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť je toho názoru, že napadená upozornění nejsou „rozhodnutími“, která by se za dané procesní situace dotkla jejích veřejných subjektivních práv.

Ohledně argumentace stěžovatelky směřující k možnému použití zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“), je nutné poukázat na to, že zákon o odpovědnosti za škodu nezná jen odpovědnost za nezákonná rozhodnutí podle § 7 a násl. zákona, ale upravuje i odpovědnost za nesprávný úřední postup. Není proto vyloučeno, aby určitý úkon orgánu veřejné moci nenaplňoval pojem rozhodnutí ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu, ale zároveň aby bylo možné domoci se za splnění příslušných podmínek náhrady škody z titulu nesprávného úředního postupu. Tato otázka však spadá do pravomoci obecných soudů, do které není Nejvyšší správní soud oprávněn jakkoli zasahovat.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že upozornění vydané podle § 59 zákona o vysílání není samostatně přezkoumatelné žalobou proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., neboť není ani potencionálně způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky.

Brojí-li stěžovatelka proti tomu, že napadené usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, nemůže Nejvyšší správní soud této námitce přisvědčit. Městský soud v Praze osvětlil - byť velmi stručným způsobem - proč považuje napadené správní akty za samostatně vyloučené ze soudního přezkumu. Ačkoli by bylo vhodné, aby městský soud v odůvodnění rozhodnutí své úvahy podrobněji rozvedl, nelze odhlédnout od toho, že jeho závěr ohledně nepřípustnosti žaloby proti upozornění vydaného podle § 59 zákona o vysílání byl ve výsledku správný a že respektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se přezkumu takového upozornění.

Nejvyšší správní soud tu poukazuje na svou judikaturu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS), podle které je Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti oprávněn nahradit část vadného odůvodnění krajského soudu, pokud to obstojí v podstatné míře. Pokud tedy byl závěr městského soudu ohledně odmítnutí žaloby správný, Nejvyšší správní soud pouze argumentaci soudu příslušným způsobem rozvedl a doplnil.

Stěžovatelka v neposlední řadě brojila proti výroku č. II napadeného usnesení městského soudu, podle něhož žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud zde odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, publ. pod č. 2116/2010 Sb. NSS podle kterého je kasační stížnost podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná pouze tehdy, směřuje-li pouze proti výroku o nákladech řízení. Protože v posuzovaném případě stěžovatelka napadla oba výroky usnesení, je kasační stížnost za dané procesní situace proti výroku o nákladech řízení přípustná a Nejvyšší správní soud se jí i věcně zabýval.

Nejvyšší správní soud však považuje výrok Městského soudu v Praze o nákladech předmětného řízení za správný. Jelikož žalobu správně odmítl, musel rozhodnout podle § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., podle kterého *„žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta“*.

Ohledně vrácení soudního poplatku mohlo být soudem nad rámec ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s. rozhodováno samostatným výrokem dále podle příslušných ustanovení zákona o soudních poplatcích. O vrácení zaplaceného soudního poplatku tak krajský soud mohl rozhodnout podle § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích, ale to pouze tehdy, pokud by bylo řízení zastaveno. Jestliže však byla žaloba odmítnuta, nebyla naplněna hypotéza normy obsažené v ustanovení § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích. Tvrzená nejednotnost v postupu senátů Městského soudu v Praze v tomto ohledu není žádoucí, nemůže však založit důvod pro kasační výrok Nejvyššího správního soudu.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (ustanovení § 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s ustanovením § 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů. Žalovaná měla ve věci úspěch, nevznikly jí však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec její běžné úřední činnosti. Soud jí proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. září 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu