

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové 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 rozhodnutí žalované ze dne 19. 10. 2010, zn. had/3794/2010, sp. zn./Ident.: 2006/957/had/FTV, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2011, č. j. 8 A 11/2011 - 28,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I.
Správní řízení

Rozhodnutím ze dne 19. 10. 2010, sp. zn./Ident.:2006/957/had/FTV (dále jen „napadený akt“), žalovaná výrokem I. zastavila řízení vedené s žalobkyní pro možné porušení ustanovení § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozování vysílání“), kterého se měla dopustit odvysíláním pořadu EXTRA - příspěvkem Motorkáři dne 19. 8. 2006 v 19:15 hodin na programu Prima televize, z důvodu zániku trestnosti správního deliktu. Výrokem II. napadeného aktu žalovaná upozornila žalobkyni podle ustanovení § 5 písm. a) a f), § 59 odst. 1 - 3 zákona o provozování vysílání na porušení ustanovení § 32 odst. 1 písm. g) zákona o provozování

vysílání, kterého se dopustila odvysíláním pořadu EXTRA - příspěvkem Motorkáři dne 19. 8. 2006 v 19:15 hodin na programu Prima televize. Žalovaná dále stanovila žalobkyni lhůtu 7 dnů k nápravě.

II.
Řízení před Městským soudem v Praze

Proti výroku II. napadeného aktu podala žalobkyně žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Dovozovala, že jde o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., neboť v posuzovaném případě se má jednat o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují její subjektivní práva nebo povinnosti. Dovolávala se přitom judikatury Ústavního soudu, podle které je pojem rozhodnutí technického charakteru a je nutné k němu přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoli formy. Poukazovala přitom na doktrinální závěry, podle kterých se rozhodnutí vztahuje k jedinečným objektům a podle nichž rozhodnutí má konstitutivní či deklaratorní právní účinky. Všechny znaky napadený akt podle žalobkyně splňuje.

Výrokem II. napadeného aktu měla být dle závěru žalobkyně vyslovena její vina a stanovena povinnost zajistit nápravu. Žalobkyně tvrdila, že jí byla způsobena škoda ve smyslu neoprávněného zásahu do její dobré pověsti a zhoršena právní pozice, neboť jí může být ve skutkově a časově souvisejících případech udělena s ohledem na ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání pokuta; což má význam pro stávající i potenciální investory. V nespolední řadě argumentovala formálními znaky napadeného aktu - vydání správním orgánem; odkazy na zákon o provozování vysílání; napadený akt byl vydán po provedeném správním řízení ve formě rozhodnutí se všemi náležitostmi. Přípustnost předmětné žaloby podle žalobkyně dále dokládalo ustanovení § 8 zákona 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), neboť předpokladem pro uplatnění odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí je jeho zrušení či změnění.

Městský soud v Praze rozhodl ve věci usnesením č. j. 8 A 11/2011 - 28 ze dne 22. 4. 2011, kterým žalobu proti výroku II. napadeného aktu odmítl. Rozhodnutím podle městského soudu ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. je pouze takový úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Výrokem II. napadeného aktu 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 ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.

III.
Kasační stížnost, vyjádření žalované

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2011, č. j. 8 A 11/2011 - 28, napadla v celém rozsahu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností ze dne 6. 6. 2011 z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d), e) s. ř. s.

Stěžovatelka se závěry městského soudu ohledně nemožnosti přezkoumat napadený akt samostatně žalobou proti rozhodnutí správního orgánu zásadně nesouhlasila. Poukázala přitom na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86. Z těchto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu stěžovatelka dovozovala, že právo na přístup k soudu je součástí práva na spravedlivý proces, proto musí správní soudy přezkoumávat každé rozhodnutí, není-li zákonem stanoveno jinak. V pochybnostech se dle stěžovatelky má konstatovat přípustnost soudního přezkumu. Pokud s. ř. s. nevylučuje ze soudního přezkumu všechna rozhodnutí procesní povahy, ale pouze rozhodnutí o vedení řízení, znamená to dle stěžovatelky, že zbývající procesní rozhodnutí soudně přezkoumatelná jsou. 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. Stěžovatelka přitom zásah do své právní sféry tvrdila již v žalobě. Názor stěžovatelky potvrzuje i rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ohledně samostatného přezkumu závazných stanovisek.

Městský soud 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 odkázala na svou žalobu, ve které materiální znaky napadeného aktu podrobně rozebrala. 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 ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání pokuta až do výše 10 000 000 Kč v každém jednotlivém případě. Tyto okolnosti přitom mají dle stěžovatelky nepochybně význam i pro stávající a potencionální investory.

Stěžovatelka rovněž poukazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2008, č. j. 4 As 17/2008 - 119, podle kterého nemůže být zákonnost upozornění přezkoumávána v rámci řízení o uložení sankce týkající se jiného skutku.

Stěžovatelka považuje usnesení městského soudu za nepřezkoumatelné, protože stěžovatelka již v žalobě dokládala přípustnost předmětné žaloby, přičemž městský soud se s touto argumentací jakkoli nevypořádal.

Stěžovatelka zastává stanovisko, že výrok o nákladech řízení je v rozporu s ustanovením § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinnému k 31. 8. 2011 (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). 8. senát Městského soudu v Praze nerozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku stěžovatelce, ačkoli jiné senáty téhož soudu zaplacený soudní poplatek vracejí, pokud žalobu odmítají.

Stěžovatelka v neposlední řadě poukazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2008, č. j. 8 Ca 212/2008 - 61, podle nějž žalovaná postupuje správně, pokud po zjištění porušení zákona či licenčních podmínek vydá upozornění, v němž stanoví lhůtu k nápravě; po marném uplynutí této lhůty může žalovaná pokračovat v řízení, anebo správní řízení zastavit. Žalovaná dle stěžovatelky v posuzovaném případě nerespektovala toto rozhodnutí městského soudu, neboť žalovaná 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 21. 6. 2011. Žalovaná se dovolávala rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2008, č. j. 8 Ca 212/2008 - 61, podle kterého upozornění vydané podle ustanovení § 59 zákona o provozování rozhlasového vysílání nemá povahu správního rozhodnutí a není samostatně soudně přezkoumatelné žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou odkazuje stěžovatelka, nedopadá podle žalované na posuzovanou situaci, neboť je pouze obecného charakteru.

Námitku stěžovatelky dovozující zásah do jejího práva na soudní ochranu a znemožnění domáhání se náhrady škody považuje žalovaná za formální a neadekvátní. Žalovaná nad to nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky ohledně zásahu do jejího renomé. Je totiž věcí stěžovatelky, aby vystupovala jako subjekt neporušující právní předpisy České republiky. Stěžovatelce jako stabilní společnosti s pevným základem nemůže hrozit újma, pokud jí bude v budoucnosti uložena sankce, byť v její maximální zákonné výši.

Ohledně údajné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu žalovaná poukazuje na to, že žaloba proti napadenému aktu byla neadekvátním prostředkem, a proto soud nepochybil, pokud ji odmítl.

Poukaz stěžovatelky na věcnou stránku napadeného aktu není dle žalované korektní. Z předchozích rozhodnutí správních soudů nevyplývá, že předmětný pořad byl z hlediska zákona o provozování vysílání nezávadný. Zákon o provozování vysílání pouze hovoří o tom, že uplynutím příslušných lhůt nelze uložit pokutu, nikoli o tom, že správní řízení musí být po uplynutí lhůt zastaveno. Upozornění (stěžovatelkou definováno jako „výrok o vině“) bylo proto žalovanou vydáno v souladu se zákonem.

K námitce stěžovatelky o nevrácení soudního poplatku žalovaná uvádí, že se k předmětnému správnímu řízení nevztahuje.

Žalovaná nad rámec argumentace stěžovatelky obsažené v kasační stížnosti poukazuje na to, že žaloba byla podána opožděně, neboť napadený akt nespadá do množiny rozhodnutí vymezené v ustanovení § 66 zákona o provozování rozhlasového vysílání. Žalovaná proto dovozuje, že lhůta pro podání žaloby se neměla počítat podle ustanovení § 72 s. ř. s., nýbrž podle ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Žalovaná dále poukazuje na to, že stěžovatelka byla pouze upozorněna na porušení zákona o provozování vysílání, což představuje z hlediska správního trestání zcela ojedinělý institut, neboť stěžovatelka nebyla přes to, že zákon o provozování vysílání porušila, nijak žalovanou sankcionována a má tudíž možnost se dalšího protiprávního jednání vyvarovat.

IV.

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 stížních důvodů podle ustanovení § 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) v případě usnesení o odmítnutí žaloby podat kasační stížnost pouze z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stížní důvod podle ustanovení § 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 ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Vedly ho k tomu následující úvahy:

Stěžovatelka žalobou ze dne 4. 1. 2011 napadla akt žalované ze dne 19. 10. 2010, sp. zn./Ident.:2006/957/had/FTV, obsahující dva výroky - výrok o zastavení řízení pro možné porušení zákona o provozování vysílání z důvodu zániku trestnosti správního deliktu a výrok obsahující upozornění žalované na porušení zákona o provozování vysílání. Žalobní přezkum stěžovatelka výslovně omezila pouze na výrok II., kterým byla stěžovatelka upozorněna podle ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání.

Městský soud v Praze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu směřující do upozornění vydanému podle ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání odmítl s tím, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva a povinnosti stěžovatelky.

K otázce, vůči kterým úkonům správního orgánu je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. přípustná, se Nejvyšší správní soud opakovaně vyjadřoval, přičemž za stěžejní vždy považoval materiální posouzení napadeného aktu bez ohledu na jeho formální označení ze strany správního orgánu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107). Argumentace stěžovatelky uplatněná v žalobě týkající se formálních znaků výroku II. napadeného aktu je tudíž bezpředmětná.

Ačkoli napadený akt obsahoval 2 samostatné výroky (zastavení řízení a vydání upozornění), předmětem soudního přezkumu stěžovatelka učinila pouze výrok obsahující upozornění. Nejvyšší správní soud se proto za dané situace vyjadřuje pouze k tomu, zda samotný výrok obsahující upozornění na porušení zákona o provozování vysílání je rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky podle ustanovení § 65 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se přitom ve své rozhodovací praxi charakterem upozornění podle ustanovení § 59 odst. 1 zákona o vysílání zabýval. Mimo jiné konstatoval, že *„(s)myslem ustanovení § 59 zákona o vysílání je nepochybně zajistit, aby provozovatel nebyl trestán za deliktní jednání, jehož si nebyl vědom. ... Zákon nijak blíže nespecifikuje charakter „upozornění“ a ani nestanoví, do jaké míry musí být toto upozornění konkretizováno. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v takovém případě je třeba vnímat „upozornění“ v materiálním smyslu, tedy předáním informace o tom, že provozovatel porušuje povinnosti stanovené zákonem a že mu hrozí sankce.“* (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).

Jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 6. 8. 2009, č. j. 6 As 46/2008 - 97, upozornění podle ustanovení § 59 odst. 1 zákona o vysílání není ve správním soudnictví samostatně přezkoumatelné, protože nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti osoby. 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. nepřípustná. Ke stejnému závěru Nejvyšší správní soud dospěl i v rozsudku ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 97. Upozornění vydané podle ustanovení § 59 odst. 1 zákona o provozování vysílání nemá v době jeho faktického provedení bezprostřední vazbu na žádné konkrétní správní řízení. Na tomto závěru nic nemění ani okolnost, že žalovaná formálně vydala upozornění jako výrok II. rozhodnutí ze dne 19. 10. 2010, sp. zn./Ident.:2006/957/had/FTV, neboť zásadním je obsah aktu, nikoli jeho formální „nosič“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 97).

Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že ani stanovení lhůty k nápravě taktéž obsažené v předmětném upozornění neodůvodňuje závěr, že by upozornění bylo samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 97, jde v případě stanovení lhůty k nápravě obecně o úkon, kterým se realizuje preventivní funkce správního trestání a dává se jím provozovateli vysílání najevo, že pokud odstraní vytýkané nedostatky, nebude s ním ani zahajováno řízení o správním deliktu. Provedení nápravy je postaveno

na dobrovolnosti a neodstranění namítaných nedostatků není samo o sobě spojeno s žádnou sankcí. Lhůta k nápravě tedy 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 na jisto, zda skutečně došlo ke spáchání deliktu, a případně by byla uložena sankce. Stanovení lhůty k nápravě je tedy úkonem předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. V posuzovaném případě však k zahájení správního řízení o předmětném deliktu již nemůže dojít, neboť tomu brání výrok I. napadeného aktu, jímž bylo řízení vztahující se k odvysílání pořadu EXTRA - příspěvek Motorkáři dne 19. 8. 2006 v 19:15 hodin na programu Prima televize zastaveno z důvodu zániku trestnosti správního deliktu.

Nejvyšší správní soud však musel výše uvedené rozvést o další úvahy, které by se vypořádaly s argumentací stěžovatelky uplatněné v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud tu nejprve poukazuje na skutečnost, že „rozhodnutí“ dle ustanovení § 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. Rozhodnutím ve smyslu s. ř. s., proti němuž mohou směřovat žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, proto nemusejí být pouze rozhodnutí vydaná podle ustanovení § 67 a násl. správního řádu - k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111. Judikatura Nejvyššího správního soudu dále poměrně extenzivně vyložila ustanovení § 65 s. ř. s., když žalobní legitimaci odvodila od toho, že žalobce tvrdí zásah do svých práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86).

I za takovéto situace však recentní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu trvá na tom, aby zásah do práv žalobce směřoval do veřejnoprávní sféry, tj. aby žalobce tvrdil zásah do svých veřejných subjektivních práv bez nutnosti jejich konkrétní specifikace a bez nutnosti doložení skutečného zásahu, neboť to je věcí posouzení důvodnosti žaloby (srov. odstavec 34 a násl. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86; nejnověji odstavec 15 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64). Smyslem tohoto extenzivního výkladu ustanovení § 65 s. ř. s. je umožnit co možná nejširší přezkum zákonnosti 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 ustanovení § 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.

Samotné - blíže ji nerozvedené - konstatování újmy na majetku stěžovatelky z důvodu zmaření její snahy získat dobré jméno rovněž nedokládá zásah do stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv. Údajné investice stěžovatelky měly být zmařeny zásahem žalované do jejích nehmotných statků chráněných podle ustanovení § 19b občanského zákoníku, přičemž i zde se jedná ryze o soukromoprávní otázku zásahu do dobré pověsti stěžovatelky a náhradu škody či přiznání přiměřeného zadostiučinění za tento zásah.

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 provozování vysílání. Jak totiž žalovaná správně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti dokládá, může být stěžovatelce uložena pokuta podle zákona o provozování vysílání pouze tehdy, pokud stěžovatelka následně poruší své povinnosti stanovené zákonem o provozování 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 provozování 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 provozování 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 jednání „typová vazba". Není proto pravdou, že jediným předpokladem pro následné uložení sankce v podobě pokuty je předchozí upozornění podle ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání.

Právní sféra stěžovatelky tudíž nemohla být samotným upozorněním zasažena, neboť upozornění obsažené ve výroku II. napadeného aktu neobsahovalo vyslovení viny a uložení právně vynutitelné 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 ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání (vyjma situací normovaných v ustanovení § 59 odst. 4 zákona o provozování vysílání) je proto jednou ze zákonných podmínek pro uložení sankce za porušení zákona o provozování 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 při zkoumání napadeného aktu v tomto směru nepřehlédl, že napadený akt obsahuje dva výroky, přičemž prvním bylo zastaveno řízení pro možné porušení ustanovení § 32 odst. 1 písm. g) zákona o provozování vysílání za odvysílání pořadu EXTRA – příspěvek Motorkáři, druhým pak byla stěžovatelka na porušení totožného ustanovení zákona o provozování vysílání za odvysílání předmětného pořadu upozorněna. Nejvyšší správní soud zde proto opakovaně poukazuje na to, že stěžovatelka žalobou napadla pouze druhý výrok napadeného aktu, který sám o sobě neobsahuje uznání viny stěžovatelky za jiný správní delikt, ale který představuje pouze sdělení žalované směřované vůči stěžovatelce o jejím protiprávním chování. Za takovéto procesní situace se Nejvyšší správní soud vyjadřuje pouze k tomu, zda samotné upozornění obsažené ve výroku II. napadeného aktu je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. či nikoli, neboť splnění příslušných procesních podmínek stanovených s. ř. s. se musejí zkoumat vždy ve vztahu k jednotlivým výrokům správního aktu zvlášť - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 95. Nejvyšší správní soud se proto nemůže vyjadřovat k zákonnosti výroku I. napadeného aktu, jenž obsahuje vyústění správního řízení o vině stěžovatelky za jiný správní delikt.

Nejvyšší správní soud se dále 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 s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť je toho názoru, že výrok II. napadeného aktu není „rozhodnutím“, které by se za dané procesní situace dotklo jejich veřejných subjektivních práv.

Argumentuje-li stěžovatelka tím, že ne všechna procesní rozhodnutí jsou vyloučena ze soudního přezkumu, je tato argumentace ve vztahu k II. výroku napadeného aktu bezpředmětná, neboť tento akt není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Teprve tehdy, pokud by určitý úkon správního orgánu naplnil znaky rozhodnutí podle ustanovení § 65 s. ř. s., by bylo nutné zkoumat, zda takovýto úkon je ze soudního přezkumu vyloučen podle ustanovení § 70 písm. c) s. ř. s.

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 ustanovení § 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.

Ani poukaz stěžovatelky na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, ohledně možnosti samostatného přezkumu tzv. závazných stanovisek není správný. Prvně je nutné poukázat na skutečnost, že ohledně možnosti přezkumu upozornění vydaného podle ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, která se k této otázce výslovně vyjadřuje. Zadruhé možnost samostatného soudního přezkumu závazných stanovisek vydaných podle správního řádu byla podstatným způsobem revidována, a to v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113.

Argumentuje-li stěžovatelka tím, že jí nebude umožněno přezkoumat II. výrok napadeného aktu v možném budoucím soudním řízení, jehož předmětem bude případné rozhodnutí žalované o uložení sankce, je nutné poukázat na ustanovení § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 95, z nichž jednoznačně vyplývá, že upozornění bude přezkoumatelné jako tzv. jiný úkon představující podklad pro rozhodnutí, kterým bude stěžovatelka uznána vinnou za spáchání správního deliktu porušením obdobné povinnosti jako v nyní posuzovaném případě. Dále zde Nejvyšší správní soud musí poukázat na výše uvedené ohledně zachování „typové vazby“ mezi upozorněním na porušení zákona a následným, protiprávním jednáním, neboť i úvaha o jejím zachování bude plně soudně přezkoumatelná. Správní soudy tedy v případném budoucím soudním řízení k námitce přezkoumají jak samotnou zákonnost upozornění, tak i „typovou vazbu“ mezi upozorněním a následným protiprávním jednání stěžovatelky.

Snáší-li stěžovatelka v neposlední řadě argumenty poukazující na věcnou stránku napadeného aktu, nelze ani těmto námitkám přisvědčit. Jak totiž bylo výše konstatováno, stěžovatelka nebyla výrokem II. napadeného aktu uznána vinnou. Poukazuje-li stěžovatelka v tomto směru pravděpodobně na výrok I. napadeného aktu, jedná se o nepřípustnou argumentaci, neboť stěžovatelka žalobou ze dne 4. 1. 2011 tento výrok nenapadla. V řízení o kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nemůže vyslovovat k tomu, co nebylo předmětem řízení před krajským soudem.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že upozornění vydané podle ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání není samostatně přezkoumatelné žalobou proti správnímu

rozhodnutí podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., neboť není ani potencionálně způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky

Není proto naplněn stěžovatelkou uplatněný kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Brojí-li stěžovatelka proti tomu, že usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2011, č. j. 8 A 11/2011 - 28, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, nemůže Nejvyšší správní soud ani této námitce přisvědčit. Městský soud v Praze osvětlil - byť velmi stručným způsobem - proč považuje II. výrok napadeného aktu za samostatně vyloučený 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 ustanovení § 59 zákona o provozování 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), 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.

Není proto naplněn stěžovatelkou uplatněný kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatelka v neposlední řadě brojila proti výroku č. II usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2011, č. j. 8 A 11/2011 - 28, 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 č. j. 7 Afs 1/2007 - 64 ze dne 1. 6. 2010, podle kterého je kasační stížnost podle ustanovení § 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 městský soud žalobu správně odmítl, musel rozhodnout podle ustanovení § 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 ustanovení § 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.

Není proto naplněn stěžovatelkou uplatněný kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nad rámec argumentace stěžovatelky obsažené v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud považuje za nutné vyjádřit se k tvrzení žalované dovozující opožděnost předmětné žaloby. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 95, ustanovení § 66 věta druhá a třetí zákona o provozování vysílání nevylučuje možnost podat žalobu podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. vůči jiným než tam vyjmenovaným rozhodnutím. Lhůta pro podání správní žaloby je upravena v ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s., přičemž zvláštní zákon může stanovit lhůtu odlišnou. Ustanovení § 83 správního řádu lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu neobsahuje, nýbrž normuje odvolací lhůty v rámci správního řízení před správními orgány.

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 14. září 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu