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 21. 12. 2010, zn. LOJ/77/2011, sp. zn./Ident.: 2008/1166/vav/FTV, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2011, č. j. 3 A 45/2011 - 17,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I.
Řízení před správním orgánem

Žalovaná Rada pro rozhlasové a televizní vysílání dne 21. 12. 2010 pod sp. zn./Ident.:2008/1166/vav/FTV (dále jen „napadený akt“) upozornila žalobkyni podle ustanovení § 5 písm. a) a f), § 59 odst. 1 - 3 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“), na porušení ustanovení § 48 odst. 4 písm. a) zákona o provozování vysílání ve znění platném v době spáchání jiného správního deliktu, kterého se měla žalobkyně podle žalované dopustit vysíláním obchodního sdělení na produkt Dieta, časopis (mutace 2 označeného provozovatelem vysílání jako sponzor reklamní znělky), dne 30. 6. 2008 ve 21:13:52 hodin na programu Prima televize a reprízovaného na tomtéž programu dne 30. 6 2008 v čase 21:17:57 hodin, jež obsahovalo

dle žalované reklamní prvky, přičemž toto sdělení nebylo rozeznatelně a zřetelně zvukově, obrazově či zvukově-obrazově odděleno od ostatního programu. Žalovaná dále stanovila žalobkyni lhůtu 10 dnů k nápravě.

II.
Řízení před Městským soudem v Praze

Proti napadenému 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 dle jejího názoru mělo 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. Žalobkyně dále poukazovala 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 splňoval.

Napadeným aktem měla být dle závěru žalobkyně vyslovena její vina a stanovena povinnost zajistit nápravu. Žalobkyně dále dovozovala, 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 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), neboť předpokladem pro uplatnění odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí je jeho zrušení či změnění.

Městský soud v Praze rozhodl ve věci usnesením č. j. 3 A 45/2011 - 17 ze dne 28. 4. 2011, kterým žalobu proti napadenému aktu odmítl. Městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 46/2008 - 97 ze dne 6. 8. 2009, podle kterého upozornění není správní žalobou samostatně přezkoumatelné. Dále městský soud zaujal stanovisko, že je v pravomoci žalované dohlížet na dodržování zákona o provozování vysílání jednotlivými provozovateli a v případě porušení povinnosti ukládat i sankce. Při zjištění skutečností odůvodňující předběžný závěr o porušení zákona žalovaná z úřední povinnosti zahájí správní řízení, přičemž před uložením sankce musí žalovaná dle městského soudu zvážit aplikaci ustanovení § 59 odst. 1 zákona o provozování vysílání, tj. provozovatele na porušení zákona upozornit a stanovit mu lhůtu k nápravě.

Napadený akt přitom nemá povahu rozhodnutí podle ustanovení § 65 s. ř. s., neboť nesplňuje materiální znaky, které jsou pro posouzení určitého aktu jako rozhodnutí ve smyslu s. ř. s. dle závěru městského soudu stěžejní. Napadeným aktem se nerozhoduje o právech a povinnostech žalobkyně; takovýmto rozhodnutím by naopak bylo případné

následné rozhodnutí o uložení sankce. Předmětné upozornění považuje městský soud za specifickou, ve správním právu ojedinělou prevenci, v rámci níž žalovaná upozorňuje na porušení zákona. Provozovatel takovýmto upozorněním není žalovanou trestán za první protiprávní jednání, ale až za případné následné protiprávní chování, přičemž až v takovémto případě dochází k zásahu do právní sféry žalobkyně. Městský soud dále poukázal na to, že je zcela na vůli provozovatele, zda bude upozornění na porušení zákona respektovat či nikoli, čímž by riskoval případný správní postih v dalším správním řízení.

III.
Kasační stížnost, vyjádření žalované

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2011, č. j. 3 A 45/2011 - 17, napadla v celém rozsahu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností ze dne 20. 6. 2011 z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

Stěžovatelka závěry městského soudu ohledně nemožnosti přezkoumat napadený akt samostatně žalobou proti rozhodnutí správního orgánu zásadně odmítala. Poukázala přitom na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42; ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z judikatury Nejvyššího správního soudu stěžovatelka dovozovala, že právo na přístup k soudu je součástí práva na spravedlivý proces, proto musí správní soudy podle jejího názoru 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 namítala, že hlavním kritériem pro posouzení charakteru určitého úkonu správního orgánu jako rozhodnutí ve smyslu s. ř. s. je zásah do právní sféry adresáta; striktní hledání porušeného subjektivního hmotného práva naopak stěžovatelka považovala za neudržitelné. Stěžovatelka přitom zásah do své právní sféry tvrdila již v žalobě. Stěžovatelka správnost své argumentace dále dovozovala z toho, že Nejvyšší správní soud připustil samostatný přezkum závazných stanovisek.

Stěžovatelka nesouhlasí s odkazem městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 6 As 46/2008 - 97, protože v této věci nebyla žaloba prvostupňovým soudem odmítnuta, přičemž procesní neúspěch byl podle jejího přesvědčení způsoben tím, že se nesprávně domáhala ochrany žalobou podle ustanovení § 82 s. ř. s. a nikoli žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 s. ř. s.

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 opakovaně poukazovala 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 2 500 000 Kč v každém jednotlivém případě. Tyto okolnosti přitom mají dle stěžovatelky nepochybně význam i pro stávající a potencionální investory.

Stěžovatelka se rovněž dovolávala rozsudku 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 dále zastávala 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“). Třetí senát Městského soudu v Praze nerozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku stěžovatelce, ačkoli jiné senáty téhož soudu (v obdobné věci např. desátý senát ve věci pod sp. zn. 10 A 43/2011) 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 něhož 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 8. 8. 2011. Žalovaná se dovolávala nejnovější judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 95), která samostatný přezkum upozornění vydaného podle ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání vyloučila. Podstatu upozornění žalovaná shledává v předání informace, které samo o sobě zásah pro právní sféry stěžovatelky nezakládá. Tvrzení o vlivu předmětného upozornění na investory stěžovatelky je pro žalovanou nepodstatné, neboť žalovaná musí dodržovat zákony a judikaturu správních soudů. Pokud investoři pečlivě sledují upozornění vydaná žalovanou, měli by stejnou mírou dle žalované sledovat i porušování zákona samotnou stěžovatelkou.

Žalovaná se proto ztotožnila s rozhodnutím městského soudu a dovodila, že přístup k soudu nebyl stěžovatelce odepřen, pouze jí byl naznačen postup přezkumu vydaného upozornění. Ohledně nevyčkání na uplynutí stanovené lhůty žalovaná poukazuje na to, že správní řízení bylo zastaveno z důvodu uplynutí jednoleté prekluzivní lhůty, přičemž tato lhůta se podle jejího názoru vztahuje pouze k možnosti postihu subjektu za správní delikt, nikoli k vydání upozornění, na které se nevztahuje žádná prekluzivní lhůta. Zastavením řízení žalovaná nekonstatovala, že správní delikt nebyl spáchán, ale pouze byla shledána nemožnost sankčního postihu. Žalované dále není jasná výtka stěžovatelky směřující k údajnému nedodržení uplynutí stanovené lhůty.

IV.

Nejvyšší správní soud konstatoval přípustnost kasační stížnosti, neboť ta byla podána osobou oprávněnou (ustanovení § 102 s. ř. s.), opírá se o důvody uvedené 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) 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:

Nejvyšší správní soud v obdobné věci mezi týmiž účastníky řízení již rozhodl rozsudkem ze dne 14. 9. 2011, č. j. 6 As 34/2011 - 62, kde v plném rozsahu vyvrátil argumentaci stěžovatelky a na závěry v tomto rozsudku uvedené v plném rozsahu odkazuje. Na toto rozhodnutí dále navázaly rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 6 As 29/2011 - 39, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 6 As 28/2011 - 63.

Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, jaká je charakteristika upozornění vydaného podle ustanovení § 59 odst. 1 zákona o provozování 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).

Nad rámec výše uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vztahující se k upozornění vydanému podle zákona o provozování vysílání, z nichž vyplývá jednoznačný závěr o samostatné nepřezkoumatelnosti takového upozornění, Nejvyšší správní soud k uplatněné argumentaci stěžovatelky v kasační stížnosti uvádí následující.

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 napadeného aktu je tudíž bezpředmětná.

Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi, jak bylo výše poukázáno, charakterem upozornění podle ustanovení § 59 odst. 1 zákona o provozování 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 provozování vysílání není ve správním soudnictví samostatně přezkoumatelné, protože nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti osoby. Nejedná se tedy o rozhodnutí podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a žaloba je proti němu podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ustanovení § 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 vydala upozornění po provedení správního řízení, které bylo zastaveno usnesením vydaným v prosinci 2010, neboť zásadním je obsah aktu, nikoli to, že v minulosti probíhalo správní řízení, které bylo již pravomocně ukončeno (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 97).

Nejvyšší správní soud dále dospěl 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 ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud dále v obecné rovině 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 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. traktovaného Nejvyšším správním soudem 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 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 své dobré pověsti 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 teoreticky 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 - blížeji 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 rovněž 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. Stěžovatelce může být 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 neobsahovalo vyslovení viny a uložení 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 se taktéž 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 upozornění vydané podle zákona o provozování vysílání 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 napadenému 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.

Dovolává-li se stěžovatelka dále toho, že jí nebude umožněno přezkoumat napadený akt 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 ze 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 jednáním stěžovatelky.

Snáší-li stěžovatelka v neposlední řadě argumenty poukazující na věcnou stránku napadeného aktu, nelze ani těmto námitkám přisvědčit. Nejvyšší správní soud se předně ztotožňuje s názorem žalované, že z argumentace stěžovatelky není zřejmé, jakou lhůtu žalovaná měla porušit a v čem. Jak bylo výše konstatováno, lhůta k nápravě obsažená v upozornění není vůči stěžovatelce právně vynutitelná. Stěžovatelka ani nebyla napadeným aktem uznána vinnou. Žalovaná proto nemohla porušit stěžovatelkou zmíněnou, blíže nerozvedenou „lhůtu" z důvodu nevyčkání na její uplynutí a souběžného vyslovení její viny při konstatování zániku její odpovědnosti z důvodu prekluze, neboť napadený akt nekonstatoval její vinu ani neobsahoval pravomocné konstatování v tom smyslu, že by odpovědnost stěžovatelky zanikla.

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.

Stěžovatelka v neposlední řadě brojila proti výroku č. II usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2011, č. j. 3 A 45/2011 - 17, 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 jen 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 městský soud 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. dále rozhodováno samostatným výrokem 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.

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 20. října 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu