

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **ZAK TV s. r. o.,** se sídlem Prokopova 26, Plzeň, zastoupena Mgr. Ludmilou Kutějovou, advokátkou se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání,** se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2010, č. j. 8 Ca 237/2007 – 62,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2010, č. j. 8 Ca 237/2007 – 62, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaná Rada pro rozhlasové a televizní vysílání domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2010, č. j. 8 Ca 237/2007 - 62, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 30. 6. 2010, č. j. 8 Ca 237/2007 - 62, zrušil rozhodnutí žalované Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 29. 5. 2007, č. j. 5673/07, kterým bylo žalobkyni ZAK TV, s. r. o. vydáno upozornění na porušení podmínek udělené licence, stanovena lhůta k nápravě a uložena povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1000 Kč, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Městský soud při rozhodování vyšel z toho, že upozornění na porušení podmínek udělené licence nemá povahu správního rozhodnutí, protože zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“) nedává žalované pravomoc k vydání takového rozhodnutí. Samotné upozornění není úkonem, jímž by se správní řízení končilo, neboť se jím nerozhoduje ani ve věci samé, ani o vedení

řízení. Proti upozornění proto nelze brojit ani podle ust. § 65 s. ř. s., ani podle § 82 s. ř. s., což potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 6 As 46/2008 - 97. V daném případě však bylo nutno vzít v úvahu i skutečnost, že žalovaná tento svůj úkon považovala za rozhodnutí a dala mu právě takovou formální podobu, která žalobkyni utvrdila v tom, že se o rozhodnutí správního orgánu jedná. Městský soud proto dospěl k závěru, že napadený úkon žalované je nutno považovat za rozhodnutí, a to i vzhledem k tomu, že jeho součástí je výrok o povinnosti hradit náklady řízení. S ohledem na požadavek právní jistoty rozhodl o žalobě i v části, směřující proti výroku o vydání upozornění. Jelikož bylo napadené rozhodnutí vydáno bez dostatečného právního podkladu, je nepřezkoumatelné. Není totiž zřejmé, podle jaké procesní normy bylo vydáno. Dalším důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí je skutečnost, že obsahuje výrok o povinnosti žalobkyně uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1000 Kč. Jistotu o porušení právní povinnosti však lze mít až tehdy, když je správní řízení ve věci ukončeno, což v projednávané věci dosud nenastalo. Upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání není rozhodnutím, jímž by se řízení končilo. Není tak splněna podmínka podle ust. § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), a chybí tedy podklad pro uložení povinnosti uhradit paušální částku nákladů řízení, a rozhodnutí je z toho důvodu nesrozumitelné. Městský soud proto žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil žalované povinnost nahradit náklady řízení žalobkyně.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalovaná jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka") v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně posoudil otázku přezkoumatelnosti upozornění dle § 59 odst. 1 zákona o vysílání. Dle dikce § 66 zákona o vysílání lze žalobou napadnout pouze výroky zde explicitně a taxativně uvedených rozhodnutí. Soud zřejmě zaměnil ustanovení zákona, když odkázal na § 74 odst. 2 věta druhá s. ř. s., nicméně jaké bylo to správné, se již nemá šanci dozvědět. Rozporná je i úvaha městského soudu, že na jednu stranu podle něj nelze upozornění napadnout žalobou, na stranu druhou odkazuje na možnost obrany proti němu. Není ani rozhodná forma upozornění a nelze je zrušit s odůvodněním, že se jedná o správní rozhodnutí a tedy je napadnutelné žalobou. Nezákonná je též úvaha soudu, že pokud uzná upozornění za správní rozhodnutí, je toto napadnutelné žalobou. Městský soud sice konstatoval, že není zmocněna vydat upozornění formou správního rozhodnutí, nicméně ale nevzal v potaz vysvětlující judikaturu. Nerozumí tomu, jak soud došel k závěru, že upozornění nebylo vydáno na dostatečném podkladě, ani tomu, jak může tvrdit, že není jasné, dle jaké procesní normy vydala předmětné upozornění. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou stěžovatelky, že upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví.

Podle ust. § 66 věta druhá a třetí zákona o vysílání *„proti výroku rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o udělení licence, rozhodnutí o změně licence, rozhodnutí o odnětí licence, rozhodnutí o neprodloužení licence, rozhodnutí o odmítnutí registrace, rozhodnutí o zrušení registrace, rozhodnutí o pokutě, rozhodnutí o pozastavení šíření převzatého televizního programu a rozhodnutí o zákazu činnosti, která porušuje nebo může porušit společný zájem spotřebitelů, je možno podat žalobu podle zvláštního právního předpisu. Podání žaloby má odkladný účinek. Soud o žalobě rozhodne ve lhůtě 90 dnů.“* Toto ustanovení upravuje možnost podání žaloby proti některým rozhodnutím vydaným na základě zákona o vysílání s tím, že modifikuje některá procesní pravidla pro řízení o takové žalobě. Skutečnost, že v provedeném výčtu není uvedeno upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání, ovšem ještě neznamená, že toto upozornění je zcela vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví. Nic nebrání tomu, aby ostatní rozhodnutí byla napadena žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. (srov. Chaloupková, H.; Holý, P. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 200).

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“* Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou pak ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Žaloba je proti takovému úkonu podle ust. § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná a je ji nutno podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. Zda je v konkrétním případě napadeno rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky dle § 65 odst. 1 s. ř. s., přitom musí být posuzováno materiálně, bez ohledu na formální označení úkonu ze strany správního orgánu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76, publikován pod č. 1814/2009 Sb. NSS). Městský soud proto pochybil, pokud shledal napadené upozornění přezkoumatelným z toho důvodu, že jej stěžovatelka vydala ve formě rozhodnutí. Měl se zabývat pouze povahou tohoto upozornění a učinit závěr, zda toto upozornění splňuje podmínky podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud se sice zabýval částečně i charakterem upozornění, nicméně posuzoval jej komplexně, spolu s výrokem o uložení povinnosti uhradit paušální částku nákladů řízení. Tyto výroky jsou však samostatné, a městský soud měl proto posuzovat přípustnost žaloby ve vztahu ke každému z výroků napadeného rozhodnutí zvlášť.

Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi již opakovaně zabýval charakterem upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání. Uvedl mimo jiné, 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, všechna rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz). Provozovatel vysílání v důsledku toho nemůže být sankcionován za první porušení určité povinnosti, nýbrž až za případné opakování takového jednání přes předchozí upozornění, tj. porušení téže povinnosti jiným skutkem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 30/2008 – 97, dostupný na www.nssoud.cz). Podstatou upozornění je tedy předání určité informace s tím, že není rozhodující, jakou formou k němu dojde. Nemusí mít ani charakter samostatného aktu či přípisu. Jak přitom uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 8. 2009, č. j. 6 As 46/2008 - 2 (dostupný na www.nssoud.cz), upozornění podle ust. § 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. Městský soud měl ve vztahu k výroku o upozornění žalobu odmítnout na základě ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jen proto, že stěžovatelka formálně označila upozornění jako rozhodnutí, nemůže být učiněn závěr, že toto upozornění je také rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Je potřeba zopakovat, že při posuzování, zda úkon správního orgánu podléhá přezkumu ve správním soudnictví, je podstatná materiální povaha úkonu, nikoliv jeho forma.

Námitka stěžovatelky je tedy opodstatněná a napadený rozsudek je z toho důvodu nutné zrušit. Jelikož přitom městský soud při svém rozhodování nerozlišil jednotlivé výroky napadeného rozhodnutí stěžovatelky, je nutno jeho rozsudek zrušit v celém rozsahu.

Nejvyšší správní soud podotýká, že ani výrok o stanovení lhůty k nápravě nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. Jde 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. Důsledkem nevyhovění je pouze to, že může být zahájeno řízení o deliktu. Teprve v tomto řízení však bude postaveno na jisto, zda skutečně došlo ke spáchání deliktu, a bude případně uložena sankce. Výrok o stanovení lhůty k nápravě je tedy úkonem předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s.

Ve vztahu k výroku o uložení povinnosti uhradit náklady řízení lze opět odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 6 As 46/2008 - 2 (dostupný na www.nssoud.cz), v němž byl vysloven závěr, že tento výrok *„je soudně přezkoumatelným správním rozhodnutím, které je způsobilé být předmětem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.*“

Stěžovatelka dále poukazuje na to, že městský soud v rozsudku odkazuje na ust. § 74 odst. 2 věta druhá s. ř. s., který na situaci nedopadá, a nelze zjistit, jaké ustanovení měl tedy městský soud na mysli. Úvaha městského soudu, že proti upozornění je možné se bránit jen postupem podle ust. § 74 odst. 2 věta druhá s. ř. s., je skutečně nejasná. Městský soud měl zřejmě na mysli ustanovení § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s., nicméně i když se jedná

o písařskou chybu, bez dalšího kontextu a rozvedení své úvahy nemuseli účastníci toto sdělení rozklíčovat. Na druhou stranu nepřezkoumatelnost této úvahy nemohla být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, neboť tato úvaha není součástí nosných důvodů rozhodnutí. Tím je již částečně odpovězeno i na námitku stěžovatelky, že je rozporná úvaha městského soudu, že na jednu stranu nelze upozornění napadnout žalobou, na stranu druhou soud odkazuje na možnost obrany proti němu. Jak je patrno z ustanovení § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s., *„byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“* Pokud by se městský soud nedopustil zmíněné písařské chyby, bylo by zřejmé, že se nejedná o rozpornou úvahu.

Další námitka se týká nesrozumitelnosti a nezákonnosti úvahy městského soudu, že upozornění bylo vydáno bez dostatečného právního podkladu a že není zřejmé, podle jaké procesní normy stěžovatelka upozornění vydala. Jelikož městský soud neměl vůbec výrok o upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání přezkoumávat, není potřeba se podrobně vyjadřovat k tomu, zda byla vadná i jeho úvaha o nepřezkoumatelnosti tohoto výroku v tomto konkrétním případě. Ve stručnosti lze však uvést, že postup městského soudu nebyl správný. Z rozhodnutí stěžovatelky je zřejmé, na základě jaké normy, a tedy i právním podkladě, bylo vydáno (stěžovatelka výslovně v záhlaví uvedla ust. § 5 písm. f) a § 59 odst. 1 zákona o vysílání a ust. § 67 správního řádu). Toto rozhodnutí je tedy v uvedeném směru přezkoumatelné a není zřejmé, jak městský soud ke svému závěru dospěl. Pokud úkon správního orgánu podléhá přezkumu ve správním soudnictví, chybně zvolená forma tohoto úkonu sama o sobě nezakládá jeho nepřezkoumatelnost.

Poslední námitkou stěžovatelka vytýká městskému soudu nesprávnou úvahu, která směřuje k možnosti uložení sankce v jednom správním řízení, v jehož rámci bylo uloženo upozornění. Stěžovatelka tím zřejmě reaguje na argumentaci městského soudu ve vztahu k výroku napadeného rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1000 Kč. Je nutno přisvědčit stěžovatelce, že z úvah městského soudu nepřímo vyplývá, že podle něj na upozornění podle ust. § 59 odst. 1 správního řádu musí navazovat buďto zastavení řízení, nebo rozhodnutí o uložení sankce. Taková úvaha je nesprávná. Na druhou stranu je ale správný výsledný závěr městského soudu o nezákonnosti výroku o uložení povinnosti uhradit paušální částku nákladů řízení. Je proto nutno provést korekci jeho argumentace.

Podle ust. § 79 odst. 5 věty první správního řádu, *„povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti.“* Jak je z tohoto ustanovení patrné, uložení povinnosti nahradit náklady řízení paušální částkou je pojmově spjato s existencí správního řízení. Podle ust. § 61 odst. 1 zákona o vysílání, *„pokutu Rada uloží do jednoho roku ode dne, kdy se dozvěděla o porušení povinnosti, nejdéle však do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Správní řízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 3 měsíců ode dne, kdy Radě byl doručen záznam vyžádaný podle § 32 odst. 1 písm. l). Při ukládání pokut se postupuje podle správního řádu.“* Řízení, jehož výsledkem by mohlo být uložení pokuty podle tohoto ustanovení je zahajováno z úřední povinnosti podle ust. § 46 odst. 1 správního řádu, který stanoví: *„Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi*

uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby." Z uvedeného je zřejmé, že řízení o správním deliktu je zahajováno až oznámením o zahájení řízení podle ust. § 46 odst. 1 správního řádu, nikoliv upozorněním podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání. Jedná se o dva zcela samostatné instituty, plnící odlišné funkce.

Ačkoliv rozhodnutí o sankci nemůže být vydáno, aniž by bylo dříve vydáno upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 6 As 46/2008 - 97, dostupný na www.nssoud.cz), toto upozornění nemá povahu oznámení o zahájení řízení. Upozornění poskytuje informaci provozovateli vysílání, že se dopustil deliktního jednání, pro které hned napoprvé nebude zahájeno správní řízení. Plní tedy preventivní funkci tím, že umožňuje provozovateli vysílání, aby se deliktního jednání do budoucna vyvaroval, aniž by byl nyní sankcionován. Nedbá-li však tohoto upozornění, může být za typově shodné jednání v budoucnu již potrestán. Upozornění je tedy úkonem správního orgánu mimo správní řízení, který v žádné řízení vůbec nemusí vyústit anebo může být naopak předstupněm pro celou řadu řízení, pokud se provozovatel vysílání opakovaně dopustí typově shodného porušení. Naproti tomu oznámení o zahájení řízení je již úkonem, který bezprostředně směřuje ke zjištění rozhodných skutečností týkajících se konkrétního deliktu a případně potrestání pachatele, a má proto vazbu na konkrétní správní řízení. Zatímco *povinnost upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání se váže spíše k porušení zákonné povinnosti než ke konkrétnímu skutku*" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 30/2008 – 97, dostupný na www.nssoud.cz), „*předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.*" (právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, publikováno pod č. 2119/2010 Sb.NSS).

Jelikož je upozornění podle ust. § 59 odst. 1 zákona o vysílání neformálním úkonem správního orgánu mimo správní řízení, nemá v době jeho faktického provedení bezprostřední vazbu na žádné konkrétní správní řízení. Nemůže být tudíž spojeno s uložením povinnosti nahradit náklady řízení paušální částkou podle ust. § 79 odst. 5 správního řádu.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2010, č. j. 8 Ca 237/2007 - 62, je opodstatněná, a proto napadené rozhodnutí podle ustanovení § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na městském soudu, aby se znovu zabýval otázkou přípustnosti žaloby proti jednotlivým výrokům napadeného rozhodnutí odděleně a ve svém rozhodnutí vyšel ze závěrů, které byly učiněny v tomto rozsudku.

Podle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. dubna 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu