ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové 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 2. 11. 2010, zn. LOJ/4028/2010, sp. zn./Ident.: 2008/869/FOL/FTV, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2011, č. j. 10 A 43/2011 - 16,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Žalovaná Rada pro rozhlasové a televizní vysílání dne 2. 11. 2011 pod sp. zn./Ident.: 2008/869/FOL/FTV (dále jen „napadený akt“) výrokem I. zastavila řízení vedené s žalobkyní pro možné porušení ustanovení § 53 odst. 1 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“), neboť v označení sponzora Radio Kiss, sponzor pořadu, mutace 28, odvysílaném v premiéře dne 26. 2. 2008 v 21:19:36 na programu Prima televize nebyl identifikován sponzor. Výrokem II. napadeného aktu žalovaná upozornila žalobkyni na porušení ustanovení § 53 odst. 1 zákona o provozování vysílání, neboť označení sponzora Radio Kiss, sponzor pořadu, mutace 28, odvysílaném v premiéře dne 26. 2. 2008 v 21:19:36 na programu Prima televize nebyl identifikován sponzor. Žalovaná dále stanovila žalobkyni lhůtu 10 dnů k nápravě.

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 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 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. 10 A 43/2011 - 16 ze dne 23. 3. 2011, kterým žalobu proti napadenému aktu odmítl. Městský soud poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002 - 42 ze dne 23. 3. 2005 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 47/2005 - 86 ze dne 21. 10. 2008 a dále rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 212/2008 - 61 ze dne 4. 9. 2008, ze kterých podle městského soudu vyplývá, že upozornění vydané podle ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání není samostatně soudně přezkoumatelné.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2011, č. j. 10 A 43/2011 - 16, napadla v celém rozsahu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností ze dne 2. 5. 2011 z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) 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 neudržitelný. 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. Městský soud se proto dle stěžovatelky dovodil z výše uvedených usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nesprávné závěry. V kasační stížnosti stěžovatelka opětovně

zdůraznila, že ji byla napadeným aktem uložena povinnost zjednat nápravu v příslušné lhůtě, což podle jejího názoru dokládá zásah v její právní sféře.

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 v neposlední řadě poukazuje na to, že rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2008, č. j. 8 Ca 212/2008 - 61, nemělo být v posuzovaném případě aplikováno, neboť v této věci došlo k meritornímu přezkumu správního rozhodnutí, navíc se jednalo o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

Stěžovatelka považovala rozhodnutí městského soudu za nepřezkoumatelné, neboť soud i přes argumentace stěžovatelky uplatněné v žalobě ohledně zásahu do její sféry bez bližšího odůvodnění zkonstatoval nepřípustnost žaloby.

Stěžovatelka opětovně 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 8. 7. 2011. Žalovaná se dovolávala nejnovější judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 95, z něhož citovala obsáhlé pasáže), která samostatný přezkum upozornění vydaného podle ustanovení § 59 zákona o provozování vysílání vyloučila; přezkum bude dle žalované možný v rámci případného následného sankčního rozhodnutí. 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. Podle žalovaná je možné vyslovit i domněnku, že investory nezajímá, zda provozovatel porušuje zákon o provozování vysílání.

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.

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. 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.

V rámci tohoto stížnostního bodu se Nejvyšší správní soud bude zabývat i tím, zda je rozhodnutí městského soudu přezkoumatelné.

Stížnostní 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:

K otázce nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takto:

„Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“

Nejvyšší správní soud konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil pro věc rozhodné skutečnosti, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Tato zjištění pak musejí nalézt svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak jej uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by totiž soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a na zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze není nepřezkoumatelné z toho důvodu, že by bylo nesrozumitelné. V případě napadeného rozhodnutí se městský soud nedopustil výše definované nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotná stěžovatelka jeho obsahu porozuměla (to, že s jeho obsahem nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost).

Napadené rozhodnutí dle názoru Nejvyššího správního soudu netrpí ani nedostatkem důvodů, neboť Městský soud v Praze uvedl, proč považuje napadený akt za samostatně nepřezkoumatelný a své úvahy právně (byť stručněji) rozvedl.

Uvádí-li stěžovatelka, že již v žalobě uváděla zásah do své právní sféry, je nutné poukázat na to, že správní soud si autonomně činí závěr o tom, zda je určitý akt správního orgánu přímo soudně přezkoumatelný žalobou podle s. ř. s.; argumentace žalobce o tom, zda-li je takovýto úkon samostatně soudně přezkoumatelný, nepředstavuje „žalobní body“ ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., se kterými by se správní soud naopak musel zásadně vypořádat. Krajský soud je proto oprávněn samostatně vyhodnotit, zda-li je oprávněn ve věci meritorně rozhodovat, a nemusí se proto vypořádávat s argumentací účastníka řízení dovozující opak.

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

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 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 ohledně možnosti přezkumu upozornění vydaného podle zákona o provozování vysílání 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, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č. j. 6 As 35/2011 - 37 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 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 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 výrokem I. napadeného aktu, neboť zásadním je obsah aktu, nikoli to, že v minulosti probíhalo správní řízení, které bylo již pravomocně ukončeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011 - 97).

Nejvyšší správní soud dále opakovaně 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. V posuzovaném případě však k zahájení správního řízení o předmětném deliktu již ani nemůže dojít, neboť tomu brání výrok I. napadeného aktu, jímž bylo řízení vztahující se k odvysílání označení sponzora Radio Kiss, sponzor pořadu, mutace 28, odvysílaném v premiéře dne 26. 2. 2008 v 21:19:36 na programu Prima televize bez identifikace sponzora zastaveno.

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 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. 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 - 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 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 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.

Snáší-li stěžovatelka v neposlední řadě argumenty poukazující na věcnou stránku napadeného aktu, nelze ani těmto námitkám přisvědčit. Nejvyšší správní soud konstatuje, 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 ji 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 určení o tom, 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. Městský soud v Praze proto správně vyhodnotil judikaturu správních soudů a učinil správný závěr dopadající na daný případ.

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 14. prosince 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu