

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **CET 21, spol. s r. o.**, se sídlem Kříženeckého nám. 1078/5, Praha 5, zastoupené JUDr. Vladimírem Kroupou, advokátem se sídlem Zavadilova 1925/15, Praha 6, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 5. 2012, čj. LOJ/1827/2012, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2012, čj. 8 A 106/2012 – 56,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje**.
- II. Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Rozhodnutím ze dne 9. 5. 2012, čj. LOJ/1827/2012, žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 300 000 Kč za porušení povinnosti uvedené v § 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 vysílání“). Odvysíláním pořadu Expositura (4), podtitul Sedmý den, dne 28. 9. 2011 ve 20:00 hodin na programu NOVA žalobkyně porušila povinnost nezařazovat do vysílání v době od 6:00 do 22:00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých.

II.

2. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 15. 11. 2012, čj. 8 A 106/2012 – 56, zamítl. Rozsudek městského soudu je stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.1

3. Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

4. Městský soud podle stěžovatelky pochybil mj. pokud neshledal nezákonnost výroku rozhodnutí žalované, způsobenou chybějícím odkazem na § 60 odst. 3 písm. d) zákona o vysílání [§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád“)].

5. Stěžovatelka také vytkla městskému soudu, že nezdůvodnil, proč se odchýlil od judikatury Nejvyššího správního soudu, kterou stěžovatelka argumentovala ve vztahu k této námitce. Městský soud nezdůvodnil ani to, proč ve vztahu k námitce vady výroku rozhodnutí zaujal odlišný právní názor než v rozsudku ze dne 15. 10. 2012, čj. 3 A 77/2012 – 54, podle kterého je nedostatek odkazu na § 60 odst. 3 písm. d) zákona o vysílání ve výroku rozhodnutí vadou, která zakládá nezákonnost rozhodnutí. V tomto ohledu stěžovatelka poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, čj. 2 Afs 47/2004 – 83, č. 398/2004 Sb. NSS, ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006 – 51, č. 1424/2008 Sb. NSS, a ze dne 29. 12. 2009, čj. 8 As 62/2009 – 65, z nichž vyplývá, že rozdílné rozhodování různých senátů krajských soudů je nežádoucí, pokud se senát, který rozhoduje později, argumentačně nevypořádá s dříve vysloveným právním názorem jiného senátu.

III.2

6. Žalovaná mj. uvedla, že stěžovatelka nevysvětlila, v čem ji výrok správního rozhodnutí zkracuje na jejích právech. Žalovaná dále citovala část svého rozhodnutí a uvedla, že se jedná o jediný výrok, nikoliv o větvi a výrok. Žalovaná proto nesouhlasila s názorem, že výrok postrádal odkaz na § 60 zákona o vysílání. Není možné, aby pouhé vizuální oddělení sloužící pro přehlednost zakládalo nezákonnost rozhodnutí. Sankcionovaný subjekt nemůže být tímto způsobem zkrácen na svých právech (obdobně srov. názor městského soudu vyslovený ve věcech sp. zn. 10 A 165/2012 a sp. zn. 10 A 166/2012).

IV.

7. Nejvyšší správní soud se při předběžném posouzení kasační stížnosti zabýval otázkou, zda v posuzované věci byla naplněna podmínka uložení sankce stanovená v § 59 odst. 1 zákona o vysílání, tj. zda byla stěžovatelka relevantním způsobem upozorněna na porušení tohoto zákona. Osmý senát posuzoval předmětnou otázku již ve věci vedené pod sp. zn. 8 As 85/2012, přičemž z důvodu existence rozporné judikatury zdejšího soudu ji usnesením ze dne 8. 2. 2013, čj. 8 As 85/2012 – 47, předložil k posouzení rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s.

8. Výsledek řízení před rozšířeným senátem byl podstatný i pro rozhodnutí v nyní posuzované věci, Nejvyšší správní soud proto rozhodl usnesením ze dne 16. 7. 2013, čj. 8 As 141/2012 – 39, podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. o přerušení řízení do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 8 As 85/2012.

9. Rozšířený senát rozhodl v dané věci usnesením ze dne 14. 7. 2014, čj. 8 As 85/2012 – 88, které nabylo právní moci dne 21. 7. 2014. Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku v souladu s § 48 odst. 5 s. ř. s. o pokračování v řízení.

10. Poté osmý senát při posuzování kasační stížnosti řešil, zda napadené správní rozhodnutí odpovídalo požadavkům § 68 odst. 2 správního řádu, neobsahoval-li jeho výrok odkaz na § 60 odst. 3 písm. d) zákona o vysílání, podle kterého žalovaná uložila stěžovateli pokutu. Tento odkaz byl uveden v záhlaví napadeného rozhodnutí.

11. Osmý senát vzal nejprve do úvahy dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se povahy a náležitostí výroku správního rozhodnutí. V usnesení ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 – 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že *„je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabyt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“* Tyto závěry rozšířený senát převzal z rozsudku ze dne 23. 2. 2005, čj. 3 Ads 21/2004 – 55. V rozsudku ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 As 57/2004 – 54, č. 772/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dále vyslovil, že *„[p]ři ukládání sankce za tzv. jiný správní delikt neodpovídá požadavku ustanovení § 47 odst. 2 správního řádu, neuvede-li správní orgán ve výroku rozhodnutí ustanovení právního předpisu, podle něhož rozhodl; to platí jak ve vztahu ke kvalifikaci skutku, tak ve vztahu k ukládanému trestu.“* Zdejší soud taktéž konstatoval, že *„[v]ýrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Výrok proto musí být formulován tak, aby z něho bylo zcela jednoznačně patrné, jakého správního deliktu se stěžovatel dopustil a podle jakého ustanovení zákona mu byla stanovena předmětná správní sankce. [...] Absence právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno, je v rozporu s ustanovením § 47 odst. 2 správního řádu a má zásadní vliv na přezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí.“* (rozsudek ze dne 28. 11. 2007, čj. 7 As 7/2007 – 63). Na tomto místě je nutno připomenout, že všechna práve citovaná rozhodnutí se zabývala výkladem náležitostí výroku správního rozhodnutí podle § 47 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“).

12. Ve vztahu k rozhodování žalované Nejvyšší správní soud vycházel z uvedených rozhodnutí (zejména z usnesení rozšířeného senátu čj. 2 As 34/2006 – 73) v následujících případech. V rozsudku ze dne 7. 4. 2011, čj. 8 As 54/2010 – 85, přisvědčil názoru městského soudu, že výrok rozhodnutí žalované musí obsahovat odkaz na ustanovení, podle kterého byla uložena pokuta [v daném případě § 60 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání], protože § 48 odst. 4 písm. a) tohoto zákona není komplexním sankčním ustanovením. Aplikací pouze tohoto ustanovení nelze učinit závěr o vině za spáchání správního deliktu. Soud nesouhlasil se žalovanou, že uvedení předmětného ustanovení v záhlaví rozhodnutí je třeba považovat za splnění zákonného požadavku na náležitosti výroku rozhodnutí. V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 33/2011 – 70, se kasační soud zabýval obdobnou otázkou – výrok rozhodnutí neobsahoval odkaz na sankční ustanovení [§ 60 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání], podle kterého žalovaná uložila stěžovateli

pokutu. Soud zde poznamenal, že „[v]e výrokové části je vyjádřen obsah rozhodnutí, který je zpravidla uvozen slovy „rozhodl takto:“ či „vydal toto rozhodnutí:“. [...] Úvaha stěžovatelky vyplývající z obsahu kasační stížnosti, podle které začíná výrok za uvedením formy příslušného rozhodnutí, proto neobstojí. Text, kterého se stěžovatelka dovolává, je tou částí rozhodnutí, jež se obecně považuje za záhlaví. V návaznosti na výše uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem městského soudu, že vada výroku rozhodnutí spočívající v neoznačení zákonných ustanovení, podle nichž stěžovatelka rozhodovala, mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.“ K citovaným závěrům Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2011, čj. 8 As 68/2011 – 98, doplnil, že „[p]okud by byl akceptován závěr o existenci výrokové části v širším smyslu, jejíž součástí je i záhlaví rozhodnutí, došlo by tím k popření samotného smyslu rozlišování jednotlivých náležitostí správních rozhodnutí.“ I v tomto případě soud dovodil, že neuvedení zákonného ustanovení, podle kterého žalovaná uložila stěžovateli sankci [§ 60 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání], ve výroku rozhodnutí je vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Toto pochybení přitom nemohlo být zhojeno ani tím, že příslušné ustanovení bylo označeno v záhlaví rozhodnutí.

13. V těchto řízeních byla předmětem přezkumu rozhodnutí žalované, která byla vydána podle nového správního řádu a která tedy musela splňovat náležitosti vymezené v § 68 tohoto zákona. Nejvyšší správní soud přitom vycházel z judikatury, která vyložila povahu a náležitosti správního rozhodnutí na půdorysu starého správního řádu. Vystává otázka, zda takový postup byl správný a zda závěry judikatury vztahující se k výkladu § 47 starého správního řádu lze beze zbytku aplikovat na § 68 nového správního řádu.

14. Podle § 47 odst. 1 starého správního řádu rozhodnutí musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání (rozkladu). Odůvodnění není třeba, vyhovuje-li se všem účastníkům řízení v plném rozsahu. Výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. Pokud se v rozhodnutí ukládá účastníkovi řízení povinnost k plnění, stanoví pro ni správní orgán lhůtu; lhůta nesmí být kratší, než stanoví zvláštní právní předpis (§ 47 odst. 2 starého správního řádu).

15. Podle § 68 odst. 1 nového správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení (§ 68 odst. 2 nového správního řádu).

16. Starý správní řád tedy stanovil, že povinnou součástí správního rozhodnutí je výrok, který obsahuje rozhodnutí ve věci a odkaz na ustanovení právního předpisu, podle kterého bylo rozhodnuto. Naproti tomu nový správní řád určuje, že správní rozhodnutí obsahuje výrokovou část, ve které se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení,

právní ustanovení, podle kterých bylo rozhodováno, a označení účastníků řízení. Výroková část zároveň může obsahovat jeden či více výroků.

17. Výrokovou část správního rozhodnutí a výrok správního rozhodnutí tedy nelze zaměňovat. Ve výrokové části je označen orgán, který ve věci rozhodl, účastníci řízení a jejich zástupci, je zde vymezena právní otázka, která je předmětem řízení, dále jsou zde uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí, a konečně se zde vyskytuje i samotný výrok rozhodnutí. Právě výrok rozhodnutí vyjadřuje, jak správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok musí být jasný, srozumitelný, přesný a určitý, protože pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení rozhodujícího orgánu, návětí, odůvodnění a poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností. Je tedy nutno odlišovat výrok jako nejdůležitější součást správního aktu (zpravidla uvedený mezi slovy „rozhodl takto:“ a „odůvodnění“) od výrokové části rozhodnutí, která vyjadřuje, jak bylo rozhodnuto v dané věci. Ve výrokové části rozhodnutí jsou tedy uvedeny jak výše zmíněné údaje (označení správního orgánu, účastníků řízení a právních ustanovení, podle nichž bylo rozhodnuto), které se obecně nazývají záhlavím či návětím rozhodnutí, tak samotný výrok, příp. výroky, rozhodnutí (srov. rozsudek ze dne 11. 1. 2012, čj. 3 Ads 96/2011 – 118).

18. Z uvedeného je zřejmé, že úprava náležitostí správního rozhodnutí v novém správním řádu se do značné míry odlišuje od úpravy ve starém správním řádu. Ustanovení § 68 nového správního řádu nedefinuje výrok rozhodnutí. Za povinnou součást rozhodnutí označuje pouze tzv. výrokovou část, která obsahuje mimo jiné i odkaz na právní ustanovení, podle kterých bylo ve věci rozhodováno. Výroková část rozhodnutí zahrnuje nejenom samotný výrok rozhodnutí, ale také další části, které bývají obecně označovány jako záhlaví.

19. Podle předkládajícího senátu z uvedeného vyplývá, že požadavky, které kladla judikatura zdejšího soudu na výrok rozhodnutí ve smyslu § 47 odst. 2 starého správního řádu, nelze bezezbytku aplikovat při hodnocení náležitostí rozhodnutí podle § 68 odst. 2 nového správního řádu. Osmý senát je zejména přesvědčen, že z § 68 nového správního řádu nelze dovodit, že by odkaz na právní ustanovení, podle kterých bylo rozhodováno, byl nutnou součástí výroku rozhodnutí.

20. Ustanovení § 68 nového správního řádu definuje pouze výrokovou část rozhodnutí, jejíž součástí je i odkaz na právní ustanovení, podle kterých bylo ve věci rozhodnuto, resp. která kromě samotného výroku rozhodnutí zpravidla obsahuje další údaje označované jako záhlaví rozhodnutí.

21. Mělo by proto stačit, je-li odkaz na ustanovení právního předpisu, na jehož základě bylo ve věci rozhodnuto, uveden v rámci výrokové části rozhodnutí, tedy té části rozhodnutí, která je zákonem definována. Vyskytne-li se pak tento odkaz v záhlaví rozhodnutí, tedy v rámci výrokové části, nelze bez dalšího uzavřít, že rozhodnutí nevyhovuje požadavkům § 68 nového správního řádu a že je zatíženo vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí.

22. Vzhledem k tomu, že předkládající senát zaujal k předestřené problematice právní názor odlišný od přesvědčení dosavadní judikatury, stíhala jej povinnost postoupit věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Předmětem posouzení rozšířeného senátu by měla být otázka, zda správní rozhodnutí naplní požadavky § 68 nového správního řádu, bude-li odkaz na právní ustanovení, podle kterého bylo ve věci rozhodováno, uveden v rámci záhlaví rozhodnutí, a nikoliv v samotném výroku rozhodnutí.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Jan Passer, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Účastníci se mohou vyjádřit k tomuto usnesení ve lhůtě jednoho týdne od jeho doručení.

V Brně 13. října 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu