

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců Mgr. Aleše Roztočila, Mgr. Jany Brothánkové, JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Karla Šimky a Mgr. Daniely Zemanové 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. Povinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), je splněna i tehdy, když je příslušné ustanovení právního předpisu uvedeno v tzv. návěti (záhlaví) rozhodnutí, které je třeba pokládat za součást výrokové části rozhodnutí.
- II. Věc se vrací k projednání a k rozhodnutí osmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 5. 2012, čj. LOJ/1827/2012, žalovaná shledala, že žalobkyně porušila 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“), a uložila podle § 60 odst. 3 písm. d) téhož zákona žalobkyni pokutu ve výši 300.000 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1.000 Kč. Odvysíláním pořadu Expozitura (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.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované u Městského soudu v Praze, který její žalobu rozsudkem ze dne 15. 11. 2012, čj. 8 A 106/2012 – 56, zamítl.

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Městský soud podle ní 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). Vytkla také městskému soudu, že nezdůvodnil, proč se odchýlil od judikatury Nejvyššího správního soudu, kterou 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 Městského soudu v Praze 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 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.

[4] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka nevysvětlila, v čem ji výrok správního rozhodnutí zkracuje na jejích právech. Dále citovala část svého rozhodnutí a uvedla, že se jedná o jediný výrok, nikoliv o větvi a výrok. 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. Účastník řízení 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).

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[5] Osmý senát Nejvyššího správního soudu se při předběžném posouzení kasační stížnosti zabýval otázkou, 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.

[6] Touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudcích ze dne 7. 4. 2011, čj. 8 As 54/2010 – 85, ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 33/2011 – 70, a ze dne 31. 10. 2011, čj. 8 As 68/2011 – 98. V nich uvedl, že § 68 odst. 2 správního řádu vyžaduje, aby ustanovení právního předpisu, podle něhož správní orgán rozhoduje, bylo uvedeno ve výroku rozhodnutí, který je zpravidla uvozen slovy „rozhodl takto:“. Pokud je aplikované ustanovení právního předpisu citováno v tzv. záhlaví rozhodnutí (tj. před takto vymezeným výrokem), jedná se o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, a rozhodnutí správního orgánu je třeba z tohoto důvodu zrušit.

[7] V nyní posuzované věci osmý senát ovšem dospěl při výkladu § 68 odst. 2 správního řádu k odlišnému právnímu názoru. Podle § 68 odst. 1 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ve výrokové části správní orgán uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. Osmý senát s ohledem na právní úpravu obsaženou ve správním řádu vyslovil přesvědčení, že z § 68 správního řádu nelze dovodit, že by odkaz na právní ustanovení, podle kterých bylo rozhodováno, byl nutnou součástí výroku rozhodnutí, nýbrž postačuje jeho uvedení ve výrokové části rozhodnutí, která kromě samotného výroku rozhodnutí zpravidla obsahuje další údaje označované jako záhlaví rozhodnutí.

[8] S ohledem na to, že tento názor osmého senátu, k němuž dospěl při posouzení této věci, je odlišný od právního názoru vysloveného ve výše citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu, postoupil dle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc rozšířenému senátu k rozhodnutí o otázce, zda je v souladu se zákonem, pokud odkaz na ustanovení, podle něhož je rozhodováno, je uveden v záhlaví rozhodnutí, nikoli v jeho výroku.

III. Posouzení věci

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení věci svůj odlišný právní názor zdůvodní.

[10] Otázkou, zda musí být odkaz na aplikované ustanovení právního předpisu uveden přímo ve výroku rozhodnutí správního orgánu, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, čj. 8 As 54/2010 – 85. Přisvědčil názoru městského soudu, že výrok rozhodnutí správního orgánu (v tomto i v dalších dvou rozsudcích citovaných dále se jednalo právě o žalovanou) musí obsahovat odkaz na ustanovení, podle kterého byla uložena pokuta [v daném případě § 60 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání]; nepostačovala citace § 48 odst. 4 písm. a) tohoto zákona, které bylo jednáním žalobkyně porušeno, neboť toto ustanovení není komplexní úpravou zakotvující skutkovou podstatu správního deliktu. Soud odmítl názor žalované, že uvedení § 60 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání v záhlaví rozhodnutí je třeba považovat za splnění zákonného požadavku na náležitosti výroku rozhodnutí. Stejnou otázkou se zabýval soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 33/2011 – 70, v němž uvedl, 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 nemohlo být zhojeno ani tím, že příslušné ustanovení bylo označeno v záhlaví rozhodnutí. Ve všech třech těchto řízeních byla předmětem přezkumu rozhodnutí žalované, která byla vydána podle správního řádu 2004 a která tedy musela splňovat náležitosti vymezené v § 68 tohoto zákona.

[11] V nyní rozhodované věci má osmý senát za to, že uvedení odkazu na právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, toliko v záhlaví rozhodnutí je v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III. 2 Názor rozšířeného senátu

[12] Podle § 68 odst. 1 správního řádu *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.* Podle odst. 2 stejného paragrafu se 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.*

[13] Rozšířený senát se otázkou náležitostí výrokové části rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu již ve své judikatuře zabýval. V usnesení ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, rozšířený senát uvedl: „Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Tento závěr je přitom dovoditelný přímo z ustanovení § 47 odst. 2 starého správního řádu, neboť věcí, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému

ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dlíčí útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě. Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí.“ Rozšířený senát ovšem v této věci rozhodoval podle úpravy obsažené ve správním řádu z roku 1967, který nerozlišoval mezi výrokem rozhodnutí a výrokovou částí. Proto rozšířený senát užíval tyto pojmy *promiscue*.

[14] Správní řád z roku 2004 (na rozdíl od správního řádu z roku 1967, srov. jeho § 47 odst. 1 a 2) rozlišuje výrokovou část rozhodnutí a výrok či výroky jako užší kategorii. Správní řád tak respektuje nauku, která uvádí jako obsahové náležitosti rozhodnutí výrokovou část, odůvodnění a poučení (srov. např. Skulová, S.: a kol.: *Správní právo procesní, II. upravené vydání*, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, str. 195 – 199). Z požadavku na srozumitelnost rozhodnutí je dovozováno, že jednotlivé části (obsahové náležitosti) rozhodnutí mají být zřetelně odlišeny. Výroková část rozhodnutí obsahuje jeden nebo více výroků. Výrok je výrazem vlastního autoritativního rozhodnutí správního orgánu o právu nebo povinnosti v otázce, která je předmětem správního řízení. Ve výrokové části rozhodnutí se uvádí nejen výrok či výroky, ale také další zákonem předepisované údaje (srov. Průcha, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*, Praha: Leges, 2012, str. 197).

[15] Rozšířený senát v této souvislosti považuje za vhodné ocitovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, čj. 3 Ads 96/2011 - 118, kde se výstižně uvádí, že „výrokovou část správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí. Ve výrokové části je označen orgán, který jako věcně příslušný ve věci rozhodl; poté jsou v ní označeni účastníci řízení podle § 27 odst. 1 s. ř., kterým správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo o nichž, se prohlašuje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a jejich zástupců; poté je v ní uvedena vlastní právní otázka, která je předmětem řízení (např. uložení pokuty za protiprávní jednání /jak tomu bylo ostatně v tomto případě/ nebo zamítnutí žádosti o určitou dávku či nepřiznání nároku); dále jsou uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí a samozřejmě samotný výrok rozhodnutí. Právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návětí, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností. Je tedy třeba odlišit „výrok“ jako nejdůležitější součást správního aktu (většinou i vhodně graficky oddělený, zpravidla mezi slovy „rozhodl takto“ a „odůvodnění“) od „výrokové části rozhodnutí“, která vyjadřuje, jakým způsobem bylo rozhodnuto v dané věci a, nabude-li právní moci, představuje překážku věci rozhodnuté a v případě nepravomocného rozhodnutí překážku litispendence a umožňuje řádné právo na obhajobu (obdobně viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A

168/1995). *Ve výrokové části rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 2 s. ř. jsou tedy uvedeny jak výše zmíněné údaje (označení orgánu, který ve věci rozhodoval, označení účastníků řízení a příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí), které se obecně nazývají záhlavím či návětím rozhodnutí, tak samotný výrok, příp. výroky (...)*“

[16] Je třeba zároveň uvést, že konkrétní podobu výrokové části rozhodnutí, tedy např. její grafické či jiné rozlišení na záhlaví (návěti) a výrok (enunciát), zákon výslovně nestanoví. Rozčlenění výrokové části je tedy do značné míry ovlivněno aplikační praxí a různé orgány mohou používat různé varianty grafického a obsahového členění, za předpokladu, že jsou naplněny požadavky uvedené v § 68 odst. 1 a 2. Často správní orgány (ostatně i soudy, srov. též § 54 odst. 2 s. ř. s. a § 157 odst. 1 o. s. ř.) koncipují výrokovou část ze syntaktického hlediska jako jedinou větu, v jejíž uvozovací části sdělí označení správního orgánu, účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu a předmět řízení; tato část končí slovy „rozhodl takto“ (případně „vydal toto rozhodnutí“) a dvojtečkou. Po tomto návěti (záhlaví) následuje samotný výrok či výroky rozhodnutí, včetně výroku o nákladech řízení a vedlejších ustanovení. Lze si ovšem představit, že by správní orgán nerozdělil výrok a návěti a všechny náležitosti výrokové části rozhodnutí požadované § 68 odst. 3 správního řádu by byly obsaženy ve výroku. I takový postup správního orgánu, pokud by nebyl na újmu srozumitelnosti rozhodnutí (viz níže), by byl v souladu se zákonem.

[17] Správní řád nestanoví, že odkaz na právní ustanovení, podle něhož je rozhodnutí vydáváno, má být uveden přímo ve výroku. Je proto třeba ve shodě se zněním § 68 odst. 2 správního řádu vycházet z toho, že postačí, pokud je tento odkaz uveden ve výrokové části, a to včetně jejího návěti (záhlaví).

[18] Je však nutné zdůraznit, že takovýto postup správního orgánu nesmí mít za následek, že by z jeho rozhodnutí nebylo jednoznačně seznatelné, jaký byl předmět řízení před správním orgánem, jakým způsobem o něm bylo rozhodnuto a podle jakých právních ustanovení. Pokud by tomu tak bylo (např. jednotlivé dílčí podčásti výrokové části rozhodnutí by byly ve vzájemném nesouladu, případně by byly příliš obecné až bezobsažné), pak by to vedlo k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

IV. Závěrečné shrnutí

[19] Rozšířený senát tedy uzavřel, že povinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004), je splněna i tehdy, když je příslušné ustanovení právního předpisu uvedeno v tzv. návěti (záhlaví) rozhodnutí, které je třeba pokládat za součást výrokové části rozhodnutí.

V. Další postup ve věci

[20] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací osmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 14. července 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu