

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Jany Brothánkové, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. Š.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2014, čj. KUJI 42322/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2016, čj. 31 A 52/2014 - 67,

t a k t o :

- I. Správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu.
- II. Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.
- III. Věc **s e v r a c í** k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

I. A. *Jádru sporu*

[1] Rozšířenému senátu předkládá čtvrtý senát právní otázku, zda je nezbytné, aby výrok rozhodnutí o vině ve věci správního deliktu obsahoval všechna ustanovení právního

předpisu, kterých bylo použito pro posouzení viny, konkrétněji zda při aplikaci odkazující normy je nutné uvést i odkazovaná ustanovení, anebo zda stačí, aby odkazovaná ustanovení byla uvedena v odůvodnění rozhodnutí.

I. B. Rozhodné skutkové okolnosti a průběh předchozích řízení

[2] Magistrát města Jihlavy rozhodnutím ze dne 22. 4. 2014 uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění do 30. 6. 2017, a to tím, že v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při řízení vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Za to žalobci uložil pokutu ve výši 2.000 Kč a zároveň mu uložil povinnost uhradit náklady řízení. Žalovaný odvolání žalobce zamítl.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž mj. označil výrok rozhodnutí magistrátu za nesrozumitelný, jelikož v něm nebyla konkrétně uvedena právní kvalifikace přestupku dle zákona o silničním provozu, ani příslušné ustanovení zákona, které bylo porušeno. Krajský soud v Brně žalobu výše specifikovaným rozsudkem zamítl. Naplnění skutkové podstaty deliktu tím, že vozidlo Škoda Octavia, jehož je žalobce provozovatelem, bylo dne 29. 11. 2013 v 13:41 hod. zaparkováno v J. před domem M. n. 16 na přechodu pro chodce, je patrné z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a doložené dokumentací založenou ve spisu správního orgánu. Byť žalobcem namítnuté pochybení spočívající v neuvedení odkazovaného ustanovení zákona, jež mělo být porušeno, představuje určitou vadu výroku napadeného rozhodnutí žalovaného, bylo by pouhým formalismem za této situace rozhodnutí zrušit.

I. C. Rozhodné argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalovaného k ní

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost. V ní mj. namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku určitosti výroku rozhodnutí magistrátu. Právní norma obsažená v § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je právní normou odkazující. Správní orgán proto měl ve výroku uvést také právní normu, jejímž nedodržením byla porušena tato odkazující norma. Stěžovatel též poukázal na rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2016, čj. 9 As 263/2015 - 34, podle něhož takový postup správních orgánů představuje vadu výroku, pro kterou mělo být napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Čtvrtý senát zjistil, že rozhodovací praxe NSS je nejednotná ohledně otázky, zda je třeba ve výrokové části správního rozhodnutí uvést normu odkazující i odkazovanou. Dle rozsudku ze dne 21. 4. 2016, čj. 9 As 263/2015 - 34, jehož se dovolává stěžovatel, je nutné, aby výrok správního rozhodnutí obsahoval i ustanovení zvláštních právních předpisů, na která odkazují ustanovení uvedená ve výroku, nikoli pouze ustanovení odkazující. Naopak

dle rozsudku ze dne 4. 2. 2016, čj. 7 As 304/2015 - 40, postačí, jsou-li odkazovaná ustanovení zvláštních právních předpisů uvedena alespoň v odůvodnění.

[7] Obě citovaná rozhodnutí NSS se týkají přestupků, zatímco rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaná v nynějším řízení byla vydána ve věci tzv. jiného správního deliktu. Čtvrtý senát však má za to, že tato okolnost nevylučuje povinnost postoupit věc rozšířenému senátu, neboť základní principy trestání jsou v případě přestupků i správních deliktů stejné.

[8] Čtvrtý senát se přiklání k názoru devátého senátu. Odkazuje na obecná východiska judikatury NSS. V případě aplikace odkazující normy vymezující skutkovou podstatu deliktu (přestupku) je nezbytné přímo ve výroku rozhodnutí správního orgánu uvést i odkazované ustanovení právního předpisu, které bylo porušeno. Jinak totiž nelze dostát shora uvedeným požadavkům na určitost a jednoznačnost vymezení spáchaného deliktu (přestupku) jak po stránce skutkové, tak i po stránce právní. Stejný názor ostatně zaujaly i trestní soudy ohledně formulace výroku odsuzujícího rozsudku v případě trestných činů s blanketní dispozicí (srov. Šámal, P. a kol. Trestní řád, 7. vydání, Praha, C. H. Beck, 2013, s. 1669; nebo též usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 1 To 39/2009, publ. v časopise Trestní právo pod č. 760/2010 s právní větou: „Blanketní charakter skutkové podstaty trestného činu porušení práv k ochranné známce a jiným označením podle § 268 tr. zák. vyžaduje, aby soud ve výroku rozsudku (v tzv. skutkové větě), jímž o tomto trestném činu rozhoduje, konkrétně uvedl příslušná ustanovení mimotrestního zákona, k jejichž porušení jednáním obviněného došlo“).

[9] Stěžovatel ani žalovaný se k postoupení věci nevyjádřili.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. A. Právomoc rozšířeného senátu

[10] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Jednou z možností podřaditelných pod právě citovanou normu je též situace judikaturního rozporu, neboť v takovém případě není možné, aby rozhodující senát nerozhodl v rozporu s některým ze vzájemně rozporných rozhodnutí NSS.

[11] V této kauze je nepochybné, že shora uvedené rozsudky čj. 7 As 304/2015 - 40 a čj. 9 As 263/2015 - 34 jsou ve vzájemném rozporu. Není podstatné, že se tato kauza týká správního deliktu, zatímco oba rozporné rozsudky řešily přestupky. Správní delikty a přestupky jsou si svou povahou podobné a zásady trestání a řízení o nich, včetně náležitostí výroku rozhodnutí, jsou vskutku plně srovnatelné (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, věc *AQUA SERVIS*). Tyto teoretické teze ostatně doznaly i legislativního potvrzení, a to v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který počínaje 1. 7. 2017 sjednotil základní procesní i hmotněprávní pravidla pro dosavadní přestupky a jiné správní delikty.

[12] Kompetence rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

III. B. Právní názor rozšířeného senátu

III. B. 1. Úvahy obecné

[13] Podle § 68 odst. 2 správního řádu 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 (zvýraznění doplnil rozšířený senát).*

[14] Pro srovnání lze uvést § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (který ale na nynější věc není aplikovatelný, neboť nejde o přestupek, ale o správní delikt): *Výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, formu zavinění, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3), o započtení doby do doby zákazu činnosti (§ 14 odst. 2), o uložení ochranného opatření (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 odst. 2) a o náhradě nákladů řízení (§ 79 odst. 1).*

[15] Pro inspiraci lze uvést též § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (na nynější věc z hlediska časové působnosti ještě neaplikovatelný):

§ 93

Výroková část rozhodnutí o přestupku

(1) Ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede

- a) popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání,
- b) právní kvalifikace skutku,
- c) vyslovení viny,
- d) forma zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou,
- e) druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty,
- f) výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu činnosti,
- g) výrok o uložení ochranného opatření,
- h) výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a
- i) výrok o náhradě nákladů řízení.

[16] Významem výroku v rozhodnutí o správních deliktech se rozšířený senát v minulosti již zabýval. V usnesení ve věci *AQUA SERVIS* (cit. v bodě [11] shora) uvedl, že smyslem právních požadavků na vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu je specifikovat delikt tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým je i rozhodnutí o jiném

správním deliktu, 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 nezbytná pro vyloučení dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté a rovněž pro zajištění řádného práva na obhajobu v případě podaného odvolání. Vydané rozhodnutí musí již ve výroku jednoznačně určit, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Rozšířený senát proto odmítl úvahu, že postačí, jsou-li podstatné náležitosti výroku rozhodnutí o správním deliktu uvedeny až v odůvodnění rozhodnutí. „*Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován*“, uvedl rozšířený senát. „*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.*“ (zvýraznění doplněno).

[17] V právě cit. rozhodnutí se rozšířený senát zabýval především potřebou konkrétního popisu skutku v tzv. skutkové větě. Je nepochybné, že obdobnou logiku je třeba vztáhnout též na požadavky na právní kvalifikaci protiprávního jednání, tzv. právní větu. Pachatel deliktu musí nejen vědět, za jaké jednání (ve smyslu popisu relevantního skutku) je trestán, ale též to, jak toto jednání správní orgán právně kvalifikuje. Někdy může nesouhlas pachatele spočívat nikoliv v tom, že se nedopustil jednání popsaného ve skutkové větě výroku, ale v tom, jak toto jednání správní orgán právně kvalifikoval. Ostatně i § 93 odst. 1 nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (cit. v bodě [15] shora) do budoucna jasně stanoví, že ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se mj. uvede též popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání a právní kvalifikace skutku. V tomto smyslu tedy nový zákon důsledně provádí ústavní požadavky, ke kterým dospěla již předchozí rozhodovací praxe NSS.

[18] Závěry shora uvedené nejsou v současné judikatuře nikterak sporné. Spornou je jen otázka, zda musí správní orgán ve výrokové části rozhodnutí uvést nejen ustanovení odkazující, ale též ustanovení, na které je odkazováno, anebo zda postačí, aby odkazovaná ustanovení byla uvedena v odůvodnění rozhodnutí. V obecnější rovině je to vlastně i otázka, zda musí správní orgán uvést všechna ustanovení právních předpisů zakládající porušenou právní normu (je-li tato norma tvořena vícero ustanoveními).

[19] Rozsudek ze dne 4. 2. 2016, čj. 7 As 304/2015 - 40, vychází z toho, že neuvedení paragrafové specifikace porušení ustanovení zvláštního předpisu, na které odkazuje ve výroku citované ustanovení, není vadou. K zákonem předpokládané identifikaci porušeného ustanovení právní povinnosti podle sedmého senátu plně postačí, je-li toto porušení blíže specifikováno v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Opačný výklad by totiž prý byl přepjatým formalismem:

„Pokud by tomu tak skutečně mělo být, zákonodárce by jistě ve stěžovatelem poukazovaných ust. § 68 odst. 2 větě první správního řádu či ust. § 77 zákona o přestupcích výslovně uvedl, že součástí výroku rozhodnutí o přestupku musí být - namísto platné formulace „právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno“ - uvedena např. formulace „výčet právních ustanovení, která byla porušena“, nebo jiné slovní spojení ze kterého by vyplývala obligatorní povinnost správního orgánu

(rozhodujícího o přestupku) uvést ve výrokové části svého rozhodnutí výčet všech porušených ustanovení právních předpisů, jež jsou jeho rozhodnutím sankcionována. Tak tomu ale není. Předestřený požadavek by již tak dostatečně formalizovaný obsah výroku rozhodnutí o přestupku učinil o to více nepřehledným a pro jeho adresáta tím více nesrozumitelným. Plně proto postačí [...] pokud konkrétní ustanovení zvláštního zákona [...], k jejichž porušení došlo, jsou uvedena v odůvodnění napadeného rozhodnutí, či je lze z napadeného rozhodnutí jako celku dovodit alespoň v jejich slovním vyjádření. [...]"

[20] Naproti tomu devátý senát v rozsudku ze dne 21. 4. 2016, čj. 9 As 263/2015 - 34, dospěl k závěru opačnému. Devátý senát vyšel z premisy, že výrok rozhodnutí slouží ústavní hodnotě právní jistoty. Je klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky (bod 22). Upozornil rovněž na to, že řízení o přestupku je třeba považovat za řízení, v němž se rozhoduje o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod:

„[24] V této souvislosti lze proto vycházet u požadavků na právní kvalifikaci skutku z pravidel trestního řízení. U trestných činů s blanketní dispozicí je třeba ve výroku rozsudku uvést odkaz na přesné ustanovení právní normy, které obžalovaný svým zaviněným jednáním porušil (srov. Šámal, P. a kol.: Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1670).

[25] Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci, kterým se inspiroval v projednávané věci krajský soud, konstatoval, že „[p]rotože sběrná skutková podstata obsažená v § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, obsahuje normu odkazující a také § 5 odst. 1 písm. a) téhož zákona obsahuje pouze obecně formulovanou povinnost řidiče užít vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, musí být součástí právní kvalifikace skutku v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004 a § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, také uvedení ustanovení zvláštního právního předpisu, které technické podmínky pro užití motorového vozidla, jež nebyly naplněny, stanoví. Tento požadavek odpovídá i doktríně trestního práva, podle níž je u trestných činů s blanketní dispozicí třeba ve výroku uvést odkaz na přesné ustanovení právní normy, které bylo zaviněným jednáním porušeno“. Tento rozsudek byl dne 27. 11. 2015 publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3282/2015 Sb. NSS.

[26] Na základě výše uvedených východisek soud považuje závěry krajského soudu (inspirované Krajským soudem v Ústí nad Labem - pobočkou v Liberci) za správné. Výrok je klíčovou částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky. Právní kvalifikace skutku musí být ve výroku rozhodnutí dostatečně určitá a musí z ní být zřejmé, která ustanovení právních předpisů obviněný z přestupku svým jednáním porušil. Tím spíše jsou tyto závěry platné v případě blanketové normy, která spojuje části právní normy s další její částí obsaženou v jiném právním předpisu, který není v právní normě samé identifikován (srov. Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha, C.H. Beck, 1995, s. 160).“

[21] Rozšířený senát dospěl v souladu s názorem předkládajícího senátu k závěru, že správní orgán musí ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Musí tedy rovněž uvést ustanovení odkazující i ve stejném zákoně obsažená ustanovení odkazovaná, stejně jako musí eventuálně uvést normu blanketní a ustanovení jiného právního předpisu, které na normu blanketní navazuje. Předkládající senát správně uvádí, že výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí. V něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Výrok proto musí být formulován tak, aby z něho bylo patrné, jakého správního deliktu (skutkové podstaty) se pachatel dopustil a podle jakého ustanovení právního předpisu mu byla stanovena správní sankce.

[22] Podstatou odkazujícího ustanovení je to, že kompletní (plnohodnotná) norma je obsažena ve vícero ustanoveních jednoho nebo více právních předpisů. Z toho logicky plyne, že by správní orgán měl v rozhodnutí uvést *veškerá* ustanovení, která ve svém celku tvoří aplikovatelnou normu. Rozšířený senát se neztotožňuje s jazykovou argumentací sedmého senátu textem § 68 odst. 2 správního řádu, obsahujícího formulaci „*právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno*“. Sedmý senát proti tomu stavěl hypotetickou formulaci „výčet všech ustanovení, která byla porušena“, nebo obdobné slovní spojení, z něhož by vyplývala povinnost správního orgánu uvést ve výrokové části svého rozhodnutí *výčet* všech porušených ustanovení právních předpisů, jež jsou jeho rozhodnutím sankcionována. Právě text § 68 odst. 2 správního řádu, stejně jako text § 93 odst. 1 písm. b) nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (požadujícího, aby byla ve výrokové části uvedena „*právní kvalifikace skutku*“), jasně směřují k tomu, aby správní orgán uvedl ve výrokové části všechna ustanovení tvořící právní normu zakládající správní delikt (od 1. 7. 2017 přestupek).

[23] Ostatně devátý senát správně upozornil, že obdobné požadavky má na výrok i trestněprávní doktrína (cit. rozsudek čj. 9 As 263/2015 - 34, bod 24). S ní je v souladu též trestní judikatura. Např. při specifikaci trestného činu porušování předpisů o oběhu zboží ve styku s cizinou (§ 124 tr. zákona) „*jako trestného činu s blanketní dispozicí, která odkazuje na více norem upravujících dovoz, vývoz nebo průvoz zboží, je třeba postupovat tak, aby bylo z výroku o vině odsuzujícího rozsudku zřejmé, který zákaz nebo omezení dovozu, vývozu nebo průvozu obviněný porušil. Vzhledem k tomu, že zákazy či omezení dovozu, vývozu či průvozu zboží jsou stanoveny zvláštními právními předpisy, je třeba, aby ve skutkové větě bylo uvedeno příslušné ustanovení některého takového předpisu, které měl obviněný svým jednáním porušit, a tím byl „vyplněn“ obsah blanketní dispozice trestného činu porušování předpisů o oběhu zboží ve styku s cizinou podle § 124 odst. 1 tr. zák. Za této situace pak nezbyvá, než konstatovat, že nebyly naplněny všechny předpoklady aplikace ustanovení § 124 odst. 1 tr. zák., neboť nelze shledat naplněnou objektivní stránku daného trestného činu, pokud není alespoň odkazem na příslušný předpis uvedeno, která jeho ustanovení v tomto konkrétním případě obviněný svým jednáním porušil*“ (usnesení NS ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. 5 Tdo 984/2006, č. 40/2007 Sb. rozh. tr.; k další analýze trestní judikatury srov. dále, body [28] násl.).

[24] Sedmý senát má samozřejmě pravdu, že právě uvedený požadavek může ve výsledku snížit přehlednost výrokové části, která bude zahlcena mnohými zdánlivě detailními informacemi. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že je úkolem správního orgánu, aby formuloval výrokovou část tak, aby byla přehledná (čehož se dá docílit i vhodnou grafickou úpravou textu apod.).

[25] Zcela odlišnou otázkou však je, jaké následky má vada výroku spočívající v absenci odkazovaného ustanovení (samozřejmě nenapraví-li tuto vadu již odvolací správní orgán). Rozšířený senát se přiklání k závěru, že nelze postupovat formalisticky a jakoukoliv vadu vymezení právní kvalifikace správního deliktu ve výrokové části považovat za důvod pro zrušení správního rozhodnutí. Ostatně je specifickým správního práva, že aplikovatelnou normu je často třeba složit z řady ustanovení téhož zákona nebo dokonce i vícero zákonů. Příkladem je i kauza nyní řešená (srov. bod [38] níže).

[26] Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Samozřejmě pokud by správní orgán blíže necitoval další ustanovení zakládající (plnohodnotnou) normu ani v odůvodnění, bude to zpravidla důvod pro zrušení správního rozhodnutí. Důležité bude též to, zda neuvedení určitého ustanovení zakládá nějakou relevantní právní otázku, např. nebude-li jasné, jaká norma má být použita s ohledem na časový střet nového a starého zákona (srov. příklady podané v bodě [31] níže).

[27] Základní principy správního trestání musí působit jednotně v rámci celého trestního práva v širším slova smyslu, tedy včetně trestního práva správního. Správní soudy by však neměly být ve formálních požadavcích na podobu správních rozhodnutí přísnější než judikatura Nejvyššího soudu ve věcech trestních. Je proto účelné podat exkurz do oblasti trestní judikatury.

[28] Nejvyšší soud předně toleruje některá formální pochybení v označení právní kvalifikace skutku ve výroku rozhodnutí soudu nižšího stupně. Ilustrativní je např. usnesení NS ze dne 22. 2. 2012, sp. zn. 7 Tdo 961/2011, které reaguje na rozsudek okresního soudu, kde chyběla část právní kvalifikace skutku podle § 205 odst. 4 písm. c), § 205 odst. 1 písm. b) tr. zákoníku [okresní soud uvedl jako kvalifikaci „§ 205 odst. 1 písm. b), odst. 4 tr. zákoníku dílem dokonaný, dílem ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 tr. zákoníku“, správně mělo být „§ 205 odst. 1 písm. b), odst. 4 písm. c) tr. zákoníku dílem dokonaneho, dílem ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 tr. zákoníku“]: *„Toto pochybení však neovlivňuje jinak věcnou správnost uvedeného výroku o vině, neboť ze skutkové věty rozsudku vyplývá právní posouzení skutku. Jde sice o porušení ustanovení § 120 odst. 3 tr. ř., avšak je zcela zřejmé, že projednání dovolání by nemohlo zásadně ovlivnit postavení obviněného“*, uvedl NS (obdobně srov. usnesení NS ze dne 15. 10. 2008, sp. zn. 8 Tdo 1233/2008).

[29] V usnesení ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 6 Tdo 861/2015, Nejvyšší soud zdůraznil, že důvod ke kasaci dovoláním napadeného rozhodnutí je dán tehdy, *„je-li zjištěná vada rozsudku do té míry podstatná, že napadené rozhodnutí nemůže obstát. Jinými slovy vyjádřeno, charakter této vady musí být takový, aby převážil zájem na stabilitě soudního rozhodnutí, který se pojí s právní mocí, a to jak právní mocí formální, vyjadřující nezměnitelnost takového rozhodnutí, tak materiální, vyjadřující závaznost rozhodnutí“*. Takovou vadu neměl rozsudek, který ve výroku v označení zločinu zpronevěry podle § 206 odst. 1, 4 písm. b), odst. 5 písm. a) tr. zákoníku chybně vynechal odstavec 1. Tuto vadu lze jasně odstranit čtením právní věty výroku a odůvodnění rozsudku: *„Za tohoto stavu by kasace napadeného rozsudku byla projevem ryzího právního formalismu, neboť náprava označené vady by se nijak nemohla dotknout právního postavení dovolatele“*.

[30] Stejně jsou i nároky trestních soudů na případy, ve kterých trestní právo odkazuje blanketní normou do mimotrestní oblasti. Nejvyšší soud ruší rozhodnutí soudu nižšího

stupně v podstatě jen tehdy, pokud citace odkazovaného ustanovení chybí nejen ve výroku, ale i v odůvodnění. Nejvyšší soud však rozsudek nezruší jen pro formální vadu výroku snadno odstranitelnou čtením odůvodnění a skutkové věty výroku. Např. v usnesení ze dne 30. 9. 2004, sp. zn. 4 Tz 124/2004, Nejvyšší soud ve vztahu k trestnému činu porušování autorského práva uvedl, že zákonným znakem tohoto trestného činu je porušení norem z jiného odvětví práva, než je trestní právo. Povšiml si, že ve výroku i v odůvodnění zcela chybí pasáže specifikující porušená ustanovení autorského zákona:

„Porušení těchto norem je tedy součástí skutku, který je jako uvedený trestný čin posuzován. Proto ve skutkové části výroku o vině rozsudku musí být uvedeno, jaké normy, tj. jaká konkrétní ustanovení autorského zákona obviněný porušil a současně, jakým jeho jednáním k tomu došlo. V posuzovaném případě tomu tak nebylo a rozsudek soudu prvního stupně nebyl z tohoto důvodu dostatečně přezkoumatelný, *když i v jeho odůvodnění takovéto pasáže chyběly*. Obdobný závěr lze vyslovit i ve vztahu k tzv. právní větě rozsudku, v níž je m. j. konstatováno, že obviněný zasáhl do zákonem chráněných práv k televiznímu vysílání, což není z hlediska autorského zákona přesné a neodpovídá to ani jednání obviněného obsaženého ve skutkové větě rozsudku“ (*zvýraznění doplněno*).

[31] V podstatě shodný byl postup Nejvyššího soudu i v usnesení ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 5 Tdo 542/2006. Zde byla absence odkazu na ustanovení autorského zákona ve výroku spojena jednak s tím, že přesná citace chyběla i v odůvodnění, jednak s tím, že v dané věci existovala také konkurence časové působnosti dvou autorských zákonů (a proto mohlo být sporné, který z obou zákonů vlastně na věc použít). Nešlo tedy jen o formální vadu výroku. Rovněž v usnesení ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. 5 Tdo 1361/2008, č. 55/2009 Sb. rozh. tr., Nejvyšší soud zdůraznil, že soudy nižších stupňů necitovaly ve skutkové větě konkrétní zákonná ustanovení autorského zákona, k jejichž porušení mělo trestnou činností dojít, a navíc „nedostatek skutkové věty nekompensovaly ani v odůvodnění svých rozhodnutí.“ V jiném rozhodnutí Nejvyšší soud dovodil, že absence byť jen obecného odkazu na § 8 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, ve vztahu k trestnému činu podle § 150 tr. zákona nepředstavovala žádnou větší vadu, protože definice jednání ve skutkové větě (v kombinaci s jednoznačným odůvodněním) určila, jaké ustanovení mimotrestního zákona bylo porušeno (viz usnesení NS ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 5 Tdo 326/2014, č. 37/2015 Sb. rozh. tr.).

[32] Podobně postupoval Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 5 Tdo 984/2006 (cit. v bodě [23] shora). Zde Nejvyšší soud aplikoval § 124 tr. zákona, tedy trestněprávní normu s blanketní dispozicí odkazující na ustanovení o oběhu zboží. Nejvyšší soud rozhodnutí nižšího stupně zrušil, ovšem chyběla v něm přesná citace odkazované mimotrestní normy i v odůvodnění rozhodnutí, navíc rozhodnutí trpělo i dalšími vadami. V jiných případech pak nebyla absence odkazu na mimotrestní normu jediným důvodem zrušení, ale byla doprovázena též vážnými procesními či hmotněprávními pochybeními (např. usnesení NS ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 5 Tdo 449/2007).

[33] Rozšířený senát nemohl ve své právě podané analýze použít usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 1 To 39/2009 (publ. in: Trestní právo pod č. 760/2010), na které se odvolává čtvrtý senát. Toto usnesení totiž nebylo zveřejněno v celém znění, ale v podstatě byla publikována jen jeho (uměle vytvořená) právní věta. Argumentační funkce takto publikovaného judikátu je proto v podstatě nulová.

[34] Rozšířený senát tedy uzavírá, že správní orgán rozhodující o správním deliktu musel ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.

III. B. 2. Aplikace na nyní projednávanou věc

[35] Rozšířený senát dále aplikoval právě uvedené závěry na nynější kauzu.

[36] Výroková část rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy ze dne 22. 4. 2014 zní takto:

[Stěžovatel] jako provozovatel motorového vozidla tov. zn. Škoda registrační značky X dne 29. 11. 2013 ve 13:41 hod. na pozemní komunikaci – M. n. u domu čp. 16 v obci J. v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu.

Tím porušil ust. § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a spáchal správní delikt provozovatele vozidla dle ust. § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu.

Podle ust. § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu se ukládá:

Pokuta ve výši 2.000 Kč, slovy Dva tisíce korun českých.

[Dále následuje rozhodnutí o úhradě nákladů řízení a splatnosti celkové částky]

[37] V nyní posuzované věci se stěžovatel jako provozovatel vozidla dopustil správního deliktu tím, že porušil § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu (všechna ustanovení zákona jsou dále citována ve znění do 30. 6. 2017). Podle něj *[p]rovozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem*. Ustanovením navazujícím na § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, podle kterého *[p]rávnícká nebo fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem*. Obě ustanovení výroková část rozhodnutí zmiňuje. Teprve odůvodnění pak uvádí § 125f odst. 2 zákona o silničním provozu (*Právnícká nebo fyzická osoba za správní delikt odpovídá, pokud a) porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání, b) porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona a c) porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu*). Správní rozhodnutí ve výrokové části uvádí též § 125f odst. 3, určující výpočet pokuty za

správní delikt. Správní rozhodnutí však vůbec nezmiňuje (ani ve výrokové části, ani v odůvodnění) § 27 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, podle něhož řidič nesmí zastavit a stát na přechodu pro chodce.

[38] Je tedy evidentní, že správní rozhodnutí cituje odkazující § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a dále pak též část odkazovaných ustanovení, která ve svém komplexu tvoří porušenou právní normu. Celou aplikovanou normu tvoří § 10 odst. 3, § 125f odst. 1, 2 a 3 ve spojení s § 27 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu.

[39] Opomenutí výslovného uvedení § 125f odst. 2 ve výrokové části je spíše chybou banální a čistě formální. Zrušení rozhodnutí jen z tohoto důvodu by bylo projevem ryzího a nepřijatelného formalismu (srov. shora analyzovanou trestní judikaturu v bodech [28] a [29] shora). Takovéto pochybení by samo o sobě nemohlo mít dopad na zákonnost rozhodnutí, *nota bene* v situaci, kdy je § 125f odst. 2 citován v odůvodnění.

[40] Podstatně závažnější je opomenutí § 27 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Jakkoliv § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu hovoří o „*neoprávněném zastavení nebo stání*“, co je neoprávněným zastavením nebo stáním § 125f odst. 2 neupravuje. Navíc § 125f odst. 2 písm. a) předpokládá i jiné porušení pravidel, bylo-li zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost silničního provozu.

[41] Ustanovení § 27 dále upravuje pestrou paletu situací, kdy je stání nebo zastavení zakázáno. V nynějším případě jde o § 27 odst. 1 písm. c), tj. zákaz zastavení nebo stání na přechodu pro chodce. Neuvedení tohoto ustanovení ani ve výrokové části, ani v odůvodnění není pouhou formální vadou. Pouhou formální vadou bez dopadu na zákonnost rozhodnutí toto opomenutí není tím spíše, že se čtenář výrokové části vůbec nedozví, co se opravdu stalo, jakým jednáním stěžovatel své povinnosti porušil. Nikde ve výrokové části není naprosto nic o způsobu spáchání skutku. Teprve z odůvodnění rozhodnutí lze zjistit, že v místě a čase spáchání deliktu vymezeném ve výrokové části (tedy dne 29. 11. 2013 ve 13:41 hod. na M. n. u domu čp. 16 v obci J.) stálo nedovoleně na přechodu pro chodce vozidlo, jehož provozovatelem je stěžovatel. Tuto vadu sice stěžovatel v žalobě nenamítal, namítal však nedostatek právního vymezení deliktu. Jakkoliv se vadou skutkového vymezení ve výrokové části správní soud nesmí zabývat bez námítky (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ve věci *AQUA SERVIS*, cit. v bodě [11] shora; nebo též nedávné usnesení téhož senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016 - 48, č. 3539/2017 Sb. NSS), v nynějším případě má absence skutkové věty ve výrokové části dopad též na význam žalobou namítané vady nedostatečně vymezené právní kvalifikace.

[42] Z výrokové části vůbec neplyne, jakou normu stěžovatel porušil; neplyne z ní ani to, že se delikt stěžovatele týká neoprávněného zastavení nebo stání na přechodu pro chodce. Magistrát se proto dopustil při vymezení právní kvalifikace stěžovatelova deliktu ve výrokové části rozhodnutí takové chyby, která má za důsledek nezákonnost rozhodnutí.

IV. Další postup ve věci

[43] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku. Kasační stížnost však přináší i další otázky. Proto v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu NSS rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací čtvrtému senátu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2017

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu