



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **DP Film, s.r.o.**, se sídlem Kaprova 42/14, Praha 1, zastoupena Mgr. Tomášem Markem, advokátem se sídlem Na hutích 661/9, Praha 6, proti žalovanému: **Státní fond kinematografie**, se sídlem Dukelských hrdinů 530/40, Praha 7, zastoupen Mgr. Petrem Ostrouchovem, advokátem se sídlem Voršilská 130/10, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2016, č. j. 5616/2016, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2019, č. j. 6 A 213/2016 - 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobkyně je produkční společností, která produkovala celovečerní hraný film s názvem „Tenkrát v ráji“ (dále jen „projekt“). V souvislosti s projektem žalobkyně usilovala o veřejnou podporu formou filmové pobídky ve smyslu § 42 a násl. zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizí; dále jen „zákon o audiovizí“).

[2] Žalovaný vydal dne 7. 9. 2016 *Rozhodnutí o zrušení osvědčení o evidenci* pod č. j. 5616/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“). V něm s odkazem na § 47 zákona o audiovizí

rozhodl o zrušení *Osvědčení o evidenci pobídkového projektu* vydaného dne 8. 6. 2015 ohledně projektu žalobkyně.

[3] Žalovaný napadené rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobkyni jako žadatelce, které bylo doručeno osvědčení o evidenci pobídkového projektu, vznikla povinnost v průběhu 12 po sobě následujících měsíců ode dne doručení tohoto osvědčení vynaložit v souvislosti s realizací audiovizuálního díla na území České republiky alespoň 70 % výše uznatelných nákladů podle § 42 odst. 1 písm. e) zákona o audiovizi. Splnění této povinnosti byla povinna prokázat předložením zprávy auditora o ověření vynaložených nákladů na realizaci audiovizuálního díla na území České republiky, včetně věcného plnění podle jiného právního předpisu. Protože žalobkyně v řádné lhůtě žalovanému zprávu auditora o ověření vynaložených nákladů na realizaci nepodala, zrušil žalovaný dříve vydané osvědčení o evidenci ohledně jejího projektu.

[4] Žalobkyně podala žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), v níž se domáhala výhradně vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí. Městský soud žalobu po ústním jednání dne 15. 8. 2019 v záhlaví označeným rozsudkem zamítl (dále jen „napadený rozsudek“), neboť neshledal nicotnost ani žádné jiné vady napadeného rozhodnutí, které by mohly mít vliv na zákonnost správního řízení.

[5] S odkazem na ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), zákona o audiovizi a judikaturu Nejvyššího správního soudu dospěl městský soud k závěru, že žalobkyní namítané vady nemohly způsobit nicotnost napadeného rozhodnutí. Zejména žalobní námitka, že napadené rozhodnutí neobsahuje výrokovou část, podle městského soudu neobstojí, neboť napadené rozhodnutí obsahuje identifikaci předmětu řízení („Zrušení osvědčení o evidenci“), uvedení vztahu k projektu, číslo projektu, identifikaci konkrétního adresáta rozhodnutí (tj. žalobkyně), uvedení zákonného ustanovení a článku Statutu Státního fondu kinematografie, podle kterých žalovaný rozhodoval. Z napadeného rozhodnutí je podle městského soudu seznatelné, že žalovaný jím ruší konkrétní osvědčení o evidenci, které dříve vydal. To, že žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl jen § 47 zákona o audiovizi, nikoliv jeho konkrétní odstavec, nepředstavuje podle městského soudu tak závažnou vadu, která by mohla způsobit nezákonnost, či dokonce nicotnost. Ani žalobní námitku nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí městský soud neshledal důvodnou. Nedostatky odůvodnění nedosáhly takové intenzity, že by vznikla pochybnost o samotném projevu vůle žalovaného správního orgánu, která by vedla k nicotnosti. Judikaturu, na niž odkazovala žalobkyně, městský soud považoval za nepoužitelnou, neboť podle něj v projednávané věci (na rozdíl od zmiňované judikatury) nešlo o správní trestání. Zrušení osvědčení o evidenci není trestem, nýbrž důsledkem nesplnění zákonných podmínek pro provádění určité činnosti, jejíž výkon stát podmínil splněním určitých podmínek, které se osvědčují či potvrzují, a pro jejichž nesplnění přistoupí příslušný správní orgán k odnětí či zrušení osvědčení nebo potvrzení.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) zákona č. 150/2002 Sb.,

pokračování

soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí s právním posouzením městského soudu. Podle ní napadené rozhodnutí nenaplnuje elementární zákonné požadavky, které jsou kladeny na obsah správního rozhodnutí, a proto je nicotné. V napadeném rozhodnutí fakticky absentuje výrok a vyjma označení účastníků a jejich zástupců výroková část neobsahuje žádné další zákonem požadované náležitosti. Stěžovatelka zdůrazňuje, že výroková část napadeného rozhodnutí neobsahuje konkrétní zákonné ustanovení, podle něhož správní orgán rozhodoval, neboť odkazovaný § 47 zákona o audiovizi měl v rozhodné době 19 odstavců, a že neobsahuje ani skutkovou větu, tedy sdělení, jakým jednáním stěžovatelka své povinnosti porušila. Vady napadeného rozhodnutí způsobují nicotnost pro absolutní nedostatek formy.

[8] Stěžovatelka zdůrazňuje, že s ohledem na charakter řízení o filmových pobídkách je ve vztahu k náležitostem výroku analogicky použitelná judikatura týkající se správního trestání. Popisuje, že v důsledku rozhodnutí nemohla podat žádost o filmovou pobídku, ačkoliv splnila veškeré zákonem stanovené podmínky řádně a včas, až na odevzdání zprávy auditora; tuto podmínku měla splnit s jistým prodloužením. Se závěrem městského soudu, že zrušení osvědčení představuje opatření, jímž stát zabezpečuje, aby výkon určité činnosti byl prováděn za zákonem stanovených podmínek, se stěžovatelka ztotožňuje potud, pokud to nemá přímý finanční dopad do sféry subjektu. Stěžovatelka přitom byla v důsledku zrušení osvědčení sankcionována za porušení zákona a podmínek stanovených osvědčením, neboť přišla o finanční podporu, a to v několikanásobně vyšší částce, než činila výše uložených pokut v citovaných judikátech. To mimo jiné přispělo k jejímu úpadku. Stěžovatelka pro dokreslení uvádí, že po novelizaci zákona o audiovizi je o případném zrušení osvědčení o evidenci rozhodováno na základě závažnosti porušených podmínek a méně závažné porušení podmínek ke zrušení osvědčení o evidenci vést vůbec nemůže.

[9] Další kasační námitka směřuje k odůvodnění rozsudku městského soudu, které stěžovatelka nepovažuje za dostatečné. Městský soud pouze stroze konstatoval, že v posuzované věci se nejedná o správní trestání, aniž to blíže odůvodnil, a nevzal v potaz žádnou judikaturu, kterou stěžovatelka uváděla. Městský soud se vůbec nezmiňoval o ústním jednání, jež se konalo, opomenul argumentaci, kterou tam její zástupce vznesl, a nijak se s ní nevypořádal, čímž zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Zmínila rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, a ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, z nichž vyplývá, že neuvedení konkrétního ustanovení ani ve výrokové části, ani v odůvodnění není pouhou formální vadou, neboť není zřejmé, jakým způsobem žalobkyně své povinnosti porušila, když napadené rozhodnutí neobsahuje konkrétní ustanovení zákona ani žádnou skutkovou větu.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že napadené rozhodnutí podle něj nevykazuje formální ani materiální vady, které by zakládaly nicotnost. Z napadeného rozhodnutí je

zcela zřejmé, jaké osvědčení se ruší, koho se týká a na základě čeho tak žalovaný rozhodl. Zrušení osvědčení o evidenci pobídkového projektu ve smyslu § 47 odst. 15 zákona o audiovizí není správní sankcí, ale pouhým důsledkem nesplnění podmínek pro poskytnutí filmové pobídky, na kterou neexistuje právní nárok. Podmínky vzniku odpovědnosti za správní delikty a jejich skutkové podstaty jsou zákonem taxativně vymezeny a nelze je analogicky rozšiřovat a posuzovat materiálně. Z toho důvodu podle žalovaného nelze aplikovat stěžovatelkou uváděnou judikaturu ve věcech správního trestání. Že v mezidobí došlo ke změně právní úpravy, je nerozhodné, neboť rozhodoval dle zákona účinného v době vydání rozhodnutí. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je oprávněna k jejímu podání, neboť byla účastnicí řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a žádnou takovou neshledal.

[13] Stěžovatelka má za to, že napadené rozhodnutí je nicotné ze tří dílčích důvodů. Tvrdí, že napadené rozhodnutí neobsahuje výrok, není v něm uveden odkaz na konkrétní zákonné ustanovení a žalovaný nedostatečně vymezil, jakým jednáním stěžovatelka porušila zákon. Městský soud podle jejího přesvědčení pochybil, pokud neuznal tyto vady za důvody k vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí.

[14] Podle § 68 správního řádu platí, že:

(1) Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

(2) Ve výrokové části se 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.

(3) V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí

pokračování

se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.

[15] Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

[16] Podle § 76 odst. 2 věty první s. ř. s., zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.

[17] Podle § 47 odst. 13 zákona o audiovizí ve znění účinném do 31. 12. 2016 vzniká žadateli, kterému bylo doručeno osvědčení o evidenci pobídkového projektu, povinnost v průběhu 12 po sobě následujících měsíců ode dne doručení osvědčení o evidenci pobídkového projektu vynaložit v souvislosti s realizací audiovizuálního díla na území České republiky alespoň 70 % výše uznatelných nákladů podle § 42 odst. 1 písm. e). Splnění této povinnosti je žadatel povinen prokázat Fondem předložením zprávy auditora o ověření vynaložených nákladů na realizaci audiovizuálního díla na území České republiky, včetně věcného plnění podle jiného právního předpisu.

[18] Podle § 47 odst. 15 zákona o audiovizí ve znění účinném do 31. 12. 2016 platí, že pokud žadatel, kterému bylo doručeno osvědčení o evidenci pobídkového projektu, poruší svoji povinnost podle odstavce 13 věty první nebo druhé, Fond rozhodne o zrušení osvědčení o evidenci pobídkového projektu. O tuto částku se zvyšuje částka prostředků na filmové pobídky. Proti rozhodnutí Fondu o zrušení osvědčení o evidenci pobídkového projektu se nelze odvolat.

[19] Nicotností rozhodnutí se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, včetně svého rozšířeného senátu. V rozsudku ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, rozšířený senát uvedl (zvýraznění doplněno): „Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti. Dílčí nedostatky platebního výměru nemohou způsobit jeho nicotnost.“ V usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, k otázce nicotnosti rozšířený senát dále uvedl (zvýraznění doplněno): „Nicotnost rozhodnutí byla vždy chápána jako vadnost o intenzitě vylučující právní účinky aktu. Za paakt byla doktrínou označována rozhodnutí vydaná orgánem, který vůbec není orgánem veřejné moci nebo nemá příslušnou pravomoc. K tomuto závěru se klonila i judikatura. Tak např. Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 3. 1995, č. j. 6 A 28/94 - 20 (zveřejněném v časopise Správní právo č. 5/96), vyslovil, že při absolutní inkompetenci rozhodujícího orgánu se jedná o akt nulitní, který soud zruší z moci úřední.“ Nebo podle

rozsudku rozšířeného senátu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74 (zvýraznění doplněno), „[n]icotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím.“

[20] Nejvyšší správní soud již v minulosti neposoudil jako vadu způsobující nicotnost například neuvedení data vyhotovení rozhodnutí (srov. rozsudek ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011 - 6), chybějící podpis oprávněné osoby správního orgánu (srov. rozsudek ze dne 21. 4. 2004, č. j. 2 Azs 5/2004 - 48) či chybu v transkripci jmen účastníků řízení, jsou-li tato jména přepisována z cizího jazyka do latinky (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 Ans 3/2008 - 61, a ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 As 91/2008 - 85); neboť jednotlivé vady samy o sobě nezatíží rozhodnutí nesrozumitelností. Obdobně Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 18. 10. 2012, č. j. 11 A 160/2011 - 74, uvedl, že „[n]epřítomnost označení, že se jedná o rozhodnutí, je nepochybně vadou přezkoumávaného Oznámení, při splnění všech ostatních náležitostí, kladených na správní rozhodnutí, však nedosahuje takové intenzity, aby o tomto aktu vůbec nebylo možno hovořit jako o rozhodnutí a aby nebylo po nikom možné spravedlivě chtít, aby se podle tohoto aktu choval. Jak soud již výše uvedl, tento následek nemá podle konstantní judikatury ani nepřítomnost poučení. V daném případě nemůže být dle názoru soudu vzhledem k obsahu a formální náležitosti předmětného Oznámení pochyb o tom, že se o správní rozhodnutí jedná, byť nedostojí všem zákonným požadavkům.“

[21] Nicotný správní akt naopak trpí natolik intenzivními vadami, že jej ani nelze považovat za rozhodnutí, přičemž nicotnost by měla být zřejmá v podstatě komukoliv. Zároveň nepůjde jen o nepřesnost či neobratnost ve formulacích; vadu nicotnosti nezpůsobí formulační neobratnost správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019 - 52).

[22] Právní doktrína zákonné požadavky na formální náležitosti rozhodnutí dále rozvíjí: „Je nutné, aby tyto části rozhodnutí od sebe byly v písemném vyhotovení rozhodnutí graficky odděleny (srov. rozsudek VS v Praze ze dne 21. 10. 1994, sp. zn. 6 A 63/93). Musí být zcela zřejmé, kde končí výroková část a kde začíná odůvodnění. V opačném případě to může vést k nevykonatelnosti správního rozhodnutí a jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost. Správní rozhodnutí nemůže mít podobu jednolitěho textu. Současně je třeba vést v patrnosti, že každá část správního rozhodnutí slouží k něčemu jinému, čemuž je třeba přizpůsobit i jejich obsah a styl. Do výrokové části nepatří formulace, které mají své uplatnění „až“ v odůvodnění, a

pokračování

naopak.“ (POTĚŠIL, L. Komentář Beck; Správní řád, 2. vydání, 2020; zvýraznění doplněno)

[23] Určitou mírou diskrece správního orgánu co do konkrétní podoby rozhodnutí se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 - 57, v němž uvedl (zvýraznění doplněno): *„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. 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 správního řádu z roku 2004. 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 z roku 2004 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 z roku 2004 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. 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.“*

[24] V návaznosti na shora citovanou zákonnou úpravu, právní doktrínu a judikaturu Nejvyšší správní soud posoudil napadené rozhodnutí. V jeho výrokové části stojí v návěti, že žalovaný „vydává v souladu s ustanovením § 47 zákona o audiovizí [...] toto“, následuje odsazený text ve větším fontu písma „Rozhodnutí o zrušení osvědčení o evidenci“; níže je v tabulce identifikována stěžovatelka a její projekt. Následuje pasáž nazvaná „Odůvodnění“. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že by jistě standardní praxi správních orgánů, nahlížené prizmatem shora citované judikatury, lépe odpovídalo, pokud by žalovaný v návěti uvedl, že „rozhodl takto:“ a na novém řádku by stálo „osvědčení o evidenci se ruší“ apod. Z použité formulace textu je ovšem i tak zřejmé a nepochybné, že žalovaný osvědčení o evidenci projektu stěžovatelky ruší. V odůvodnění pak uvádí i to, proč tak činí. Ze zákona vyplývá požadavek odlišení výrokové části, odůvodnění a poučení, čemuž žalovaný strukturováním rozhodnutí a jeho formátováním dostál. V odůvodnění specifikoval, že stěžovatelka neprokázala splnění podmínky vyplývající ze zákona a z vydaného osvědčení o evidenci jejího projektu, když nepředložila zprávu auditora o ověření vynaložených nákladů na realizaci projektu. Podle Nejvyššího

správního soudu je tedy jednoznačné i to, jaké povinnosti stěžovatelka nesplnila, respektive jakým jednáním – v tomto případě nekonáním – tyto povinnosti porušila.

[25] I co se týče odkazu na konkrétní ustanovení (tj. odstavec), má Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem za to, že napadené rozhodnutí by zasluhovalo větší míru preciznosti. Avšak prostým porovnáním textace napadeného rozhodnutí a příslušných ustanovení citovaných shora (tj. odst. 13 a odst. 15 § 47 zákona o audiovizí ve znění účinném do 31. 12. 2016) je možné dovodit, že žalovaný rozhodoval právě podle těchto konkrétních zákonných ustanovení, neboť v napadeném rozhodnutí užívá tytéž formulace. Ani tato vada nedosahuje takové závažnosti, že by se napadené rozhodnutí mělo považovat za neexistující. Nutnost posoudit intenzitu vady ostatně vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 165/2016 - 46, kterého se stěžovatelka dovolává: *„Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení.“*

[26] V rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25, kde v předcházejícím řízení krajský soud odvolacímu správnímu orgánu vytkl nepřesné odkazy na příslušné paragrafy zákona, které byly dále členěny na odstavce a některé též na písmena, Nejvyšší správní soud vyhodnotil kasační námitku směrem k nadměrnému formalismu krajského soudu, že (zvýraznění doplněno) *„[...] by jistě bylo vhodnější odkazy na ustanovení zákona, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 správního řádu), uvést přesněji podle jejich podrobnějšího členění, nejde však o tak závažný nedostatek, jenž by sám o sobě vedl k nezákonnosti správního rozhodnutí.“* Tím spíše se s ohledem na shora citovanou judikaturu ohledně povahy vad způsobujících nulitu aktu v projednávané věci nejedná ani o vadu nicotnosti.

[27] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud se nesprávného právního posouzení nedopustil, když neshledal důvod pro vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí. To nevykazuje natolik závažné vady, že by vzbuzovaly pochybnost o obsahu a předmětu vyjádřené vůle žalovaného, která by způsobila, že napadené rozhodnutí nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že neshledal ani jiné důvody nicotnosti rozhodnutí žalovaného.

[28] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z obsahu zvukového záznamu z jednání před městským soudem, které se konalo dne 15. 8. 2019 za účasti zástupců stěžovatelky a žalovaného, Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti. Poté, co předseda senátu shrnul jádro sporu a stručný obsah spisu, zopakoval zástupce stěžovatelky žalobní námitky a formuloval výhrady k výrokové části napadeného rozhodnutí. Dále odkázal na dva judikáty Nejvyššího správního soudu (č. j. 4 As 165/2016 - 46 a č. j. 2 As 34/2006 - 73) na podporu tvrzení, že namítané vady napadeného rozhodnutí nejsou pouze formální. Zástupce žalovaného odkázal na písemné vyjádření k žalobě s tím, že napadené rozhodnutí je bezvadné a tvrzené nedostatky jsou formální. Předseda senátu vyhlásil rozhodnutí, které se soudkyní zpravodajkou stručně odůvodnil. Výrok sice podle městského soudu mohl vypadat jinak, ale konkrétní podobu rozhodnutí zákon výslovně nestanoví. Přestože v napadeném rozhodnutí není uveden konkrétní odstavec příslušného ustanovení, text

pokračování

výroku užívá formulace ze zákona; z napadeného rozhodnutí je tedy patrné, na základě kterých konkrétních ustanovení bylo rozhodnuto. K judikátům, které citovala stěžovatelka, uvedl městský soud, že se jedná o judikaturu ke správnímu trestání, která se pod vlivem evropské judikatury precizovala s ohledem na podobnost s trestním procesem; je nutné zohlednit, že v této věci se o správní trestání nejedná.

[29] Rovněž z písemného odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že městský soud ve věci jednání nařídil; viz část III, bod 4 napadeného rozsudku. Je to naopak stěžovatelka, která v řízení před městským soudem, ať už v žalobě, nebo při ústním jednání, nijak nepodepřela argumenty své tvrzení, že rozhodnutí, respektive zrušení osvědčení o evidenci ohledně jejího projektu považuje za trest, na nějž je analogicky aplikovatelná judikatura z oblasti správního trestání.

[30] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že napadené rozhodnutí o zrušení osvědčení o evidenci projektu stěžovatelky není trestem, nýbrž rozhodnutím, k němuž žalovaný přistoupil poté, co stěžovatelka nesplnila povinnost, která jí vyplývala ze zákona. To stěžovatelka sama v kasační stížnosti připouští. Nejvyšší správní soud uznává, že důsledek napadeného rozhodnutí může stěžovatelka subjektivně pociťovat jako citelnou újmu, to však samo o sobě nestačí pro to, aby napadené rozhodnutí bylo posuzováno jako trest za delikt, a proto na něj byly kladeny rovnocenné požadavky jako na řízení a rozhodování o správních deliktech. Bylo v první řadě věci stěžovatelky, aby střežila svá práva, respektive aby plnila povinnosti, které jí vyplývaly ze zákona o audiovizí, pokud chtěla využít benefitu, jakým je filmová pobídka.

[31] Argumentuje-li stěžovatelka změnou právní úpravy, která vyznívá v její prospěch, Nejvyšší správní soud připomíná, že on i městský soud rozhodují podle právního stavu v době rozhodování správního orgánu; totéž platí o skutkovém stavu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

[32] Je třeba připomenout, že podle obsahu žaloby se stěžovatelka domáhala výhradně vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí, aniž vznesla jedinou námitku ohledně *nezákonnosti* nebo vad v řízení před žalovaným. Městský soud se tak nemohl případnými vadami v řízení, nedostatečně zjištěným skutkovým stavem apod. zabývat, neboť podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů, nebrání-li mu vady v řízení v přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, a ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84). Ten byl v této věci jediný, a to namítaná nicotnost napadeného rozhodnutí. Aby mohl být důvod kasační stížnosti, spočívající v tomto případě v nezákonnosti napadeného rozhodnutí nebo v jeho vadách, úspěšně uplatněn v řízení o kasační stížnosti, musela obdobně formulovanou námitku stěžovatelka vznést prvotně již v podané žalobě (KÜHN, Z., KOCOUREK T. a kol. Soudní řád správní: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer).

[33] Konečně k námitce ohledně stručnosti posouzení městského soudu Nejvyšší správní soud poznamenává, že požadavky na odůvodnění rozsudku tak, jak je vymezují procesní předpisy týkající se soudního řízení, se týkají jeho obsahu a věcného rozsahu (§ 157 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., o občanském soudním řízení, ve spojení s § 54 a § 64 s. ř. s.). Jinými slovy, jde o kvalitu, nikoliv kvantitu textu odůvodnění rozhodnutí soudu. Městský soud se

podle Nejvyššího správního soudu v napadeném rozsudku vytýkaných nedostatků v odůvodnění nedopustil, neboť se v rozsahu žalobních bodů s námitkami stěžovatelky v odůvodnění rozsudku jak po jeho vyhlášení, tak v písemném odůvodnění vypořádal a je z něj srozumitelné, na základě čeho o zamítnutí žaloby rozhodl.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Úspěšný žalovaný náhradu nákladů v zaslaném vyjádření ke kasační stížnosti nežádal. Nejvyšší správní soud proto pouze stručně odkazuje na konstantní judikaturu týkající se náhrady nákladů řízení správních orgánů. Ty v soudním sporu vystupují na obhajobu svých vlastních rozhodnutí, což je nedílnou součástí jejich činnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2020, č. j. 2 As 1/2019 - 58). Nejedná se ani o věc natolik náročnou, že by náklady zastoupení advokátem bylo možné považovat za účelně vynaložené (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 6. 1999, č. j. 6 A 7/99 - 39). Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 16. července 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu