



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy, v právní věci žalobce **M. P.**, zastoupeného JUDr. Bedřichem Hájkem, advokátem se sídlem B. Němcové 70, 432 01 Kadaň, proti žalovanému **Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem Velká hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2004, č. j. 6149/DS/04/87602, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 9. 2004, č. j. 42 Ca 11/2004-19,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 9. 2004, č. j. 42 Ca 11/2004-19, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 18. 5. 2004, č. j. DO-21-308/04/S, uložil Městský úřad Kadaň žalobci pokutu ve výši 4000 Kč za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích; ten žalobce spáchal tím, že nepřizpůsobil rychlost jízdy ve smyslu § 18 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a narazil svým automobilem do jiného vozidla, odstaveného po dopravní nehodě, čímž způsobil škodu ve výši asi 200 000 Kč.

K odvolání žalobce změnil žalovaný rozhodnutí vydané v I. stupni tak, že nahradil třetí odstavec výrokové části.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem; ten žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V odůvodnění rozsudku vytkl krajský soud rozhodnutí žalovaného nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost: žalovaný totiž ve výroku ani v záhlaví svého rozhodnutí neoznačil odvolání, na jehož základě rozhodoval, a neuvedl zde ani to, jak se s odvoláním vypořádal (to provedl až v poslední větě odůvodnění, podle níž bylo odvolání zamítnuto).

Žalovaný brojil proti tomuto rozsudku kasační stížností, v níž namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního]: je totiž přesvědčen, že z jeho vlastního rozhodnutí je - navzdory závěrům krajského soudu – patrné to, kterého odvolání se řízení týkalo, a to, že žalovaný v souladu s § 59 odst. 2 správního řádu svým výrokem změnil rozhodnutí vydané v I. stupni. I jinak obsahuje rozhodnutí žalovaného všechny náležitosti podle § 47 správního řádu. K tomu žalovaný dodal, že změna rozhodnutí vydaného v I. stupni spočívala ve vypuštění slova „podezření“ z výroku rozhodnutí, což lze vzhledem k obsahu přezkoumávaného rozhodnutí považovat za zřejmou nesprávnost. Jelikož žalovaný trvá na tom, že jeho rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahuje předepsané náležitosti, navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Současně požádal o to, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek; touto žádostí se však Nejvyšší správní soud samostatně nezabýval, neboť se s ohledem na rozhodnutí ve věci samé stala bezpředmětnou.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného ztotožnil se závěry krajského soudu o neurčitosti a nesrozumitelnosti rozhodnutí žalovaného a podrobněji doložil, kterými jeho námitkami se žalovaný nezabýval (pominul především skutečnost, že místo nehody nebylo při příjezdu žalobce řádně označeno, a právě tím byla ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu, nikoli žalobcovým jednáním). Jak konečně zdůraznil, chybí v rozhodnutí žalovaného výrok o tom, že rozhodnutí vydané v I. stupni bylo potvrzeno.

Kasační stížnost je důvodná.

Žalovaný uplatnil jako důvod kasační stížnosti nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu, a tím vymezil rozsah přezkumu v kasačním řízení. I kdyby však neoznačil právě takový důvod, musel by se Nejvyšší správní soud uvedenou vadou zabývat: nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí je totiž jednou z vad, k níž soud v kasačním řízení přihlíží z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se tedy před vlastním zkoumáním obsahu odůvodnění rozsudku krajského soudu – které podle žalovaného není srozumitelné a postrádá přesvědčivé argumenty pro zrušení správního rozhodnutí – věnoval vlastní formální stránce rozhodnutí krajského soudu; zjistil přitom, že ani z tohoto hlediska rozhodnutí neobstojí.

Náležitosti rozsudku soudu jednatelského ve správním soudnictví jsou stanoveny v § 54 odst. 2 s. ř. s.: kromě údajů patřících do záhlaví rozhodnutí (označení soudu, jména rozhodujících soudců, označení účastníků, jejich zástupců a projednávané věci) musí rozsudek obsahovat výrok, odůvodnění, poučení o opravných prostředcích a den a místo vyhlášení. Nepostačí přitom, pokud jsou tyto náležitosti v rozhodnutí jakkoli obsaženy: soud je též musí uspořádat určitým způsobem, aby jeho rozhodnutí bylo i po vnější stránce přehledné, a rovněž obsah jednotlivých náležitostí musí být v souladu se zákonnými požadavky na ně kladenými. Tak například „označením účastníků“ se rozumí označení nezaměnitelné: je tedy třeba uvést nejen jméno a příjmení fyzické osoby (příp. název právnické osoby), ale též ji identifikovat dalším údajem, tedy jejím bydlištěm (u právnických osob sídlem), datem narození apod. Stejně tak poučení

o opravných prostředcích musí zahrnovat nejen informaci o tom, že je takový prostředek přípustný a o jaký prostředek jde, ale též o lhůtě a místu podání.

Při zkoumání obsahu náležitostí úředního rozhodnutí – správního či soudního -se obvykle uplatní zásada „nadbytečné neškodí“: je-li tedy některá část rozhodnutí informačně bohatší, než být musela, zpravidla to není na závadu a k nadbytečným informacím se nepřihlíží. Jinak je tomu však tehdy, pokud rozhodující orgán vtělí do určité části rozhodnutí informace, které tam být nesmějí, neboť mají být podle své povahy umístěny jinde – a právě to se stalo v projednávané věci. Krajský soud zde nepominul žádnou ze zákonných náležitostí rozhodnutí; pochybil ale tím, že obsahově smísl výrok a odůvodnění, ačkoli je po grafické stránce učlenil obvyklým způsobem. Do výroku I svého rozsudku totiž kromě obvyklé formulace o tom, že tam blíže určené rozhodnutí se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení, zahrnul i tuto větu: „...bude respektován závazný názor podepsaného soudu: Výrokem i odůvodněním rozhodnutí o odvolání se odvolací správní orgán musí s vyřizovaným opravným prostředkem výslovně a jednoznačně vypořádat, pouhá změna prvostupňového rozhodnutí bez zjevné souvislosti s odvoláním a jeho obsahem nestačí.“

Správní soud je při formulaci výroku vázán mnohem více než třeba soud civilní (nebo jinak řečeno, jen k několika málo procesním výsledkům se může upínat účastník řízení před správním soudem, a jeho možnosti při formulaci petitu jsou ve srovnání s možnostmi účastníka civilního procesu mnohem omezenější): to je dáno samotnou povahou správního soudnictví, které – i když poskytuje účastníkům originární ochranu, odlišnou od ochrany zaručené opravnými prostředky ve správním řízení – zůstává řízením přezkumným. Jak plyne z § 78 s. ř. s., správní soud může ve výroku svého rozhodnutí buď zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc k dalšímu řízení, nebo zamítnout žalobu, nebo konečně upustit od trestu za správní delikt (případně jej snížit). Žádná další možnost není – a to platí jak co do kvality (výrok nemůže obsahovat jiné sdělení než některé ze tří právě uvedených, případně jejich kombinaci při částečném úspěchu účastníka), tak co do kvantity: výrok nemůže být rozhojňován o jiné závěry, argumenty či instrukce pro správní orgán, jakkoli je soud přesvědčen o jejich právním významu pro projednávanou věc.

Nejde totiž jen o různé konkurující si přístupy k formulaci výrokové části, z nichž některé by byly vhodnější tu, některé onde, všechny by však byly přípustné a záleželo by na každém soudci, jak zformuluje výrok v konkrétní věci: slučovat ve výrokové části obvyklé výrokové věty a věty, které jako součást závazného názoru soudu patří do odůvodnění, není možné z důvodů formálně právních. Jen výrok soudního rozhodnutí je nadán vykonatelností: výkon zrušujícího rozhodnutí pak spočívá v tom, že věc se vrátí správnímu orgánu, který je povinen pokračovat v řízení o ní. Zde výkon soudního rozhodnutí končí a soud již do věci dále nemůže vstupovat. To, zda se správní orgán bude řídit závazným právním názorem soudu, je věc jiná. Zatímco opětovné započetí běhu správního řízení nastává okamžitě, s právní mocí rozhodnutí soudu, a bez jakéhokoli úkonu ze strany správního orgánu, závazný právní názor soudu bude naplňován postupně úkony činěnými v průběhu správního řízení nebo až v jeho závěru, kdy správní orgán vydá rozhodnutí souladné se závazným názorem soudu. Vázanost právním názorem soudu ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. krom toho není absolutní (na rozdíl od právních účinků výroku zrušujícího rozhodnutí, které nastávají neodvratně, bez ohledu na případnou změnu vnějších okolností). Jednak se může stát, že správní orgán poruší svou povinnost respektovat závazný právní názor soudu – ať už tím, že jej vědomě nedbá, nebo tím, že si jej nesprávně vyloží a nezdaří se mu uvést jej v život tak, jak to zamýšlel soud. Jednak ale závazný právní názor nemusí dojít naplnění, aniž by přitom správní orgán nějak pochybil: tak tomu bude tehdy, pokud v novém správním řízení nastanou (či

vyjdou najevo) nové skutečnosti, které přivodí jiný procesní postup nebo jiné hmotněprávní posouzení.

Pro všechny tyto odlišnosti v právních následcích je nepřipustné vnášet závazný právní názor do výrokové věty rozhodnutí soudu. Není jistě pochyb o tom, že soud nemůže vyslovit zamítnutí žaloby, zrušení správního rozhodnutí či snížení správního trestu pouze v odůvodnění: takové sdělení by nebylo vykonatelné, a řízení o správní žalobě by se tak minulo účelem. Stejně tak ale nelze přesouvat obsah odůvodnění do výroku, byť nejsou negativní důsledky tohoto nesprávného postupu tak zjevné jako v opačném případě. Jak výrok, tak odůvodnění mají v rozhodnutí své pevně určené místo a funkci a i jejich obsah tomu musí odpovídat. Je chybou nevyjádřit procesní osud žaloby ve výroku, a připravit tak závěr o výsledku soudního řízení o vykonatelnost; je ale rovněž chybou činit obsahem výroku závěr, který z povahy věci není vykonatelný.

Krajský soud v Ústí nad Labem tedy pochybil, pokud ve výroku nejen vyslovil zrušení rozhodnutí žalovaného, ale současně mu uložil další povinnosti, týkající se jeho procesního postupu. Do výroku rozsudku tak soud začlenil i díl odůvodnění svého rozhodnutí a rozsudek sám se stal v důsledku spojení výroku a odůvodnění nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost.

Žalovaný se svou kasační stížností úspěšl; Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem a vrátil mu věc k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nad rámec kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za nutné důrazně vytknout krajskému soudu postup v řízení, jestliže k projednání žaloby nařídil jednání, k němuž však předvolal pouze žalovaného a jen za přítomnosti tohoto účastníka konal jednání a vyhlásil rozsudek. Takový postup je v rozporu s § 49 odst. 1 s. ř. s., ukládajícím soudu povinnost předvolat k jednání všechny účastníky, především však soud takovým postupem narušuje zásadu rovného postavení účastníků (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) a zejména pak druhého účastníka zkracuje na ústavě garantovaném právu na to, jeho věc byla projednána veřejně, za jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (§ 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Rovněž samotný průběh jednání, jak je zaznamenán v protokolu o jednání ze dne 17. 9. 2004, se vymyká pravidlům vedení soudního jednání. Jednání je určeno k tomu, aby účastníci předestřeli projednávanou věc a přednesli svá stanoviska k ní, vyjádřili se ke skutkovým a právním otázkám, které jsou podle jejich názoru, popřípadě názoru soudu pro rozhodnutí určující (§ 49 odst. 4) a aby při něm byly provedeny důkazy, je-li dle názoru soudu třeba dokazování provádět (§ 52 s. ř. s.). Není, jak se však stalo v dané věci, určeno k tomu, aby soud při jednání vytýkal pochybení obsažená dle jeho názoru v rozhodnutích správních orgánů, která jsou přezkoumávána, a polemizoval s názory účastníků, obsaženými v jejich písemných vyjádřeních; názor na žalobní body uplatněné v žalobě, na zákonnost napadených rozhodnutí, popřípadě na postup správních orgánů v řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, či na stanoviska, která účastníci zaujali v písemných vyjádřeních nebo při jednání, má soud vyjádřit v odůvodnění svého rozhodnutí.

Dalším vážným pochybením je, že výrok vyhlášeného rozsudku, dle záznamu z protokolu ze dne 17. 9. 2004, se odlišuje od znění výroku obsaženého v písemném vyhotovení

tohoto rozsudku. Soud se přitom ve smyslu § 49 odst. 9 s. ř. s. vázán výrokem, jak jej vyhlásil a je nepřípustné, aby výrok vyhlášeného rozhodnutí „doplňoval“ v jeho písemném vyhotovení.

Procesní pochybení shora popsaná již nelze v průběhu dalšího řízení napravit, je však nutné, aby se soud v dalším řízení obdobných procesních excesů vyvaroval.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. ledna 2006

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu