



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Ing. J. K.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 1. 2007, č. j. 7756/DS/06/07/13640/BA, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 5. 2007, č. j. 42 Ca 6/2007 - 18,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 5. 2007, č. j. 42 Ca 6/2007 - 18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2007 zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Teplice ze dne 13. 10. 2006, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi dle § 30 odst. 1 písm. h) a i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, za což mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, zákaz činnosti řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem; krajský soud rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející rozhodnutí Magistrátu města Teplice zrušil. V odůvodnění uvedl, že na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně chybí podpis oprávněné osoby, což je dle krajského soudu nejen projevem nezdvořilosti vůči adresátovi, ale i skutečností, která vyvolává pochybnosti o tom, zda

dotyčné rozhodnutí bylo vydáno oprávněnou osobou, zda je míněno vážně a zda je tedy lze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí Magistrátu města Teplice je nicotné dle § 77 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a rozhodnutí žalovaného potom nezákonné ve smyslu § 78 odst. 1 a § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Ve včas podané kasační stížnosti žalovaný namítl, že žaloba mu byla doručena až spolu s rozsudkem dne 2. 1. 2008 a teprve tohoto dne žalovaný zjistil, že bylo vedeno řízení o žalobě proti jeho rozhodnutí. Tím došlo k podstatnému porušení procesního práva žalovaného, neboť mu nebyl vůbec dán prostor k účasti na předmětném řízení. Krajský soud tak postupoval v rozporu se zákonem, Ústavou (čl. 96 odst. 1) a Listinou základních práv a svobod (čl. 37 odst. 3). Soud dále zrušil napadené rozhodnutí, aniž by si vyžádal příslušné právní spisy. Rozhodoval tak bez podkladů, které je povinen si dle zákona opatřit. Žalovaný proto ani nemohl případně využít institutu v § 153 správního řádu a žalobce uspokojit změnou nebo zrušením svého rozhodnutí v přezkumném řízení.

K důvodu zrušení obou správních rozhodnutí žalovaný uvedl, že dle § 77 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. K vydání rozhodnutí je věcně příslušný orgán, nikoliv určitá úřední osoba; vada v podpisu písemného vyhotovení správního rozhodnutí jako taková nemá tedy zásadně sama za následek nezákonnost rozhodnutí a nezpůsobuje ani jeho nicotnost. Je ale třeba vždy zkoumat, zda tato vada měla či neměla na zákonnost rozhodnutí vliv. V daném případě chyběl v písemném vyhotovení rozhodnutí podpis oprávněné osoby; za nicotné by však rozhodnutí mohlo být prohlášeno pouze v případě, kdyby absence podpisu odrážela fakt, že rozhodnutí bylo vydáno zcela bez vědomí oprávněné osoby. Jestliže se v daném případě vyskytly pochybnosti, zda prvostupňové rozhodnutí je projevem vůle správního orgánu, byl soud povinen tuto skutečnost prověřit. Soud tak však nepostupoval, zcela ignoroval příslušné správní spisy a rozhodl pouze na podkladě žalobcem předložených rozhodnutí. Také v tomto postupu soudu spatřuje žalovaný jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Odkaz soudu na § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. navíc není dle žalovaného na místě, neboť vada řízení odpovídající tomuto ustanovení se v řízení nevyskytla, a nebyly tak splněny podmínky pro rozhodnutí soudu bez jednání.

Žalovaný současně požádal o odkladný účinek kasační stížnosti, neboť žalovaný má povinnost pokračovat v odvolacím řízení, a pokud řízení o kasační stížnosti skončí ve prospěch žalovaného, budou vedle sebe existovat dvě rozhodnutí o odvolání. Podle žalovaného je tato situace v rozporu s principem právní jistoty a lze v ní spatřovat nenahraditelnou újmu. Přiznání odkladného účinku se nedotkne nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. K tomu žalovaný dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49.

Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že k nedoručení žaloby žalovanému se nemůže vyjádřit, neboť mu tato skutečnost není známa. Dále žalobce sdělil,

že souhlasí se závěrem krajského soudu o nicotnosti rozhodnutí Magistrátu města Teplice; krajský soud postupoval správně, neboť provedl důkaz napadenou listinou, ze které je zjevné, že neobsahuje podpis oprávněné osoby. Žalobce souhlasí se žalovaným, že k vydání rozhodnutí je příslušný správní orgán a nikoliv konkrétní osoba. Toto tvrzení ale nikterak nepopírá skutečnost, že takové oprávnění může správní orgán vykonávat pouze prostřednictvím určených osob, a tato skutečnost musí být z písemného rozhodnutí právě v podobě podpisu oprávněné úřední osoby patrná. Následným zjišťováním, zda oprávněná osoba o vydání rozhodnutí věděla či nikoli může toliko odhalit nepořádek na příslušném úřadě, pro žalobce to však z hlediska nicotnosti takového rozhodnutí vliv mít nemůže. Opačný výklad by přivodil značnou míru právní nejistoty a obdobnou argumentací by bylo možno dojít v soukromoprávní sféře k absurdním důsledkům. Dle názoru žalobce byly též splněny podmínky pro rozhodnutí soudu bez jednání právě s odkazem na § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a nepřiznal jí ani odkladný účinek, neboť žalovaný nedoložil dostatečně důvodnost tvrzení, že by pro něj výkon rozhodnutí znamenal nenahraditelnou újmu. Naopak žalobce by byl přiznáním odkladného účinku na svých právech zkrácen, neboť by zde opět existovalo rozhodnutí, které mu zakazuje řízení motorových vozidel, což je podstatná překážka pro výkon žalobcova povolání.

Kasační stížnost je důvodná.

Předložená kasační stížnost namítá v první řadě porušení zásady *audiatur et altera pars*, tedy práva slyšet i druhou stranu sporu. Tato zásada je úhelným kamenem spravedlivého procesu a bez jejího uplatňování si nelze fungování soudní moci v moderním právním státu vůbec představit. Zákonně vyjádření předmětné zásady v oblasti správního soudnictví je obsaženo v § 36 odst. 1 s. ř. s.: účastníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Konkrétněji pak § 74 odst. 1 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu stanoví, že předseda senátu doručí žalobu žalovanému do vlastních rukou a doručí ji těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je ze žaloby zřejmý. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve dvouměsíční lhůtě předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě. Došlé vyjádření doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení; přitom může žalobci uložit, aby podal repliku. Předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy k projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko k věci. Z povahy věci a ze systematiky zákona přitom plyne, že popsané úkony činí předseda senátu před vlastním projednáním žaloby a před vydáním konečného rozhodnutí tak, aby měl soud ke své rozhodovací činnosti k dispozici spisový materiál a vyjádření od všech dotčených osob. K tomu lze zmínit nález Ústavního soudu (byť z oblasti civilního soudnictví) ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 202/03, publikovaný pod č. 134/2003 Sb. n. u. ÚS, kde stěžovateli nebylo soudem doručeno odvolání protistrany, a ten tak nemohl uplatňovat svá práva v odvolacím řízení, což Ústavní soud shledal za porušení ústavně chráněné rovnosti účastníků řízení.

V projednávaném případě je ze soudního spisu zřejmé, že na č. l. 16 dal specializovaný samosoudce pokyn soudní kanceláři, aby stejnopis žaloby doručila žalovanému do vlastních rukou; kancelář však zřejmě pokyn nesplnila, neboť spis

neobsahuje žádný záznam o takovém úkonu či vrácenou doručenkou. Na č. l. 17 je pak zařazen dokument s názvem „protokol o přípravě jednání“, podle nějž byla dne 21. 5. 2007 bez přítomnosti účastníků řízení zahájena příprava jednání s cílem určit další postup řízení. Byla přečtena žaloba, napadené správní rozhodnutí a rozhodnutí Magistrátu města Teplice a následně za použití § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s. byl vynesena rozsudek, jímž byla obě rozhodnutí zrušena. Dále protokol uvádí, že rozsudek byl veřejně vyhlášen, s ohledem na absenci jakéhokoliv publika bez odůvodnění a zákonného poučení. Na č. l. 18 je pak již založen originál rozsudku s pokynem kanceláři, aby spolu se stejnopisem rozsudku byl žalovanému zaslán i stejnopis žaloby, neboť zjevně nebyl podle pokynu na č. l. 16 odeslán. Z doručanky je pak patrné, že žalovanému byl skutečně zaslán rozsudek a spolu s ním i stejnopis žaloby. Z uvedených skutečností tedy nelze dospět k jinému závěru, než že žalovanému nebyla do vynesení rozsudku doručena žaloba a nebyla mu tak dána možnost účinné obrany proti žalobním tvrzením. Doručení žaloby žalovanému (a případně osobám zúčastněným na řízení) až s rozsudkem ve věci samé je pak v rozporu se zmiňovanými § 36 odst. 1 a § 74 odst. 1 s.ř.s., neboť žalovaný se nemohl seznámit s obsahem žaloby a nemohl k ní podat své vyjádření, k čemuž ho předmětná ustanovení opravňují. Řízení před soudem tak bylo stiženo závažnou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a rozsudek krajského soudu proto musí být v kasačním řízení zrušen.

Kromě této vady řízení však Nejvyšší správní soud musí souhlasit i s dalšími výtkami učiněnými žalovaným v kasační stížnosti. Krajský soud považoval za důvod nicotnosti prvostupňového rozhodnutí skutečnost, že neobsahovalo vlastnoruční podpis oprávněné osoby. Podle § 69 odst. 1 správního řádu musí písemné vyhotovení správního rozhodnutí obsahovat podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se absencí podpisu na rozhodnutí správního orgánu již ve svých rozhodnutích zabýval (srov. rozsudek ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 Azs 64/2003 - 54, publikovaný pod č. 199/2004 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 3 Azs 277/2004 - 70, www.nssoud.cz, z nichž ostatně žalovaný ve své argumentaci evidentně vychází) a dospěl k závěru, že „*nicotnost (neexistenci) správního aktu způsobují jen takové vady řízení, které mají za následek, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Může se jednat o vady spočívající například v rozhodování absolutně nekompetentním orgánem, rozhodování podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí bez náhrady zrušen, či absolutní nedostatek zákonem předepsané formy. Vadu vyskytnuvší se v posuzovaném rozhodnutí správního orgánu ovšem nelze pokládat za natolik intenzivní, aby mohla založit přímo nicotnost tohoto rozhodnutí. Za nicotné by toto rozhodnutí mohlo být považováno například tehdy, kdyby se posléze ukázalo, že absence podpisu oprávněné osoby odráží fakt, že toto rozhodnutí bylo vydáno zcela bez jejího vědomí*“.

Dlužno podotknout, že uvedené judikáty se týkaly předchozí právní úpravy (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení), avšak lze je nepochybně přiměřeně vztáhnout i na právě projednávaný případ. Samotná absence podpisu oprávněné osoby na stejnopisu správního rozhodnutí tedy nezakládá nicotnost tohoto rozhodnutí: ta by mohla být dána v případě, kdy by absence podpisu oprávněné osoby znamenala, že rozhodnutí bylo vydáno osobou neoprávněnou. K tomuto závěru však lze dospět až na základě studia příslušného spisového materiálu: jelikož si krajský

soud správní spisy obou správních orgánů neopatřil, je jeho rozhodnutí rovněž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Není-li na místě závěr o nicotnosti příslušného rozhodnutí, pak (v souladu se zmiňovanými judikáty) je nutno posuzovat, zda absence podpisu či jiné formální náležitosti je natolik závažnou nezákonností, že mohla mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí. I toto posouzení je však možné učinit pouze na základě spisového materiálu.

Krajský soud konečně rozhodl o věci bez jednání na základě § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Z odůvodnění napadeného rozsudku nicméně nijak nevyplývá, v čem krajský soud spatřoval nedostatky správních rozhodnutí žalovaného a Magistrátu města Teplice ve vztahu ke skutkovému stavu věci; naopak krajský soud se v podstatě v celém odůvodnění zabýval pouze otázkou absence podpisu na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tedy formální vadou rozhodnutí. Odkaz krajského soudu na § 76 odst. 1 písm. b) je proto v tomto ohledu zcela nesmyslný a matoucí a rozhodnutí krajského soudu je v této části nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Na okraj pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že ani samotná formulace výroku napadeného rozsudku neodpovídá zákonu, neboť je jím zrušeno rozhodnutí, které je dle krajského soudu nicotné. Nicotné rozhodnutí je však takové, které nelze za rozhodnutí vůbec považovat a které od počátku neexistuje; není proto dost dobře možné zrušit neexistující správní akt. Na tuto skutečnost pamatuje § 76 odst. 2 s. ř. s., podle nějž soud nicotnost rozhodnutí pouze vysloví (deklaruje). Pokud tedy krajský soud považoval rozhodnutí za nicotné, měl tuto nicotnost ve výroku rozhodnutí vyslovit, a nikoliv rozhodnutí zrušit.

Návrhem žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť o kasační stížnosti rozhodl bezprostředně po předložení spisu krajským soudem.

Vzhledem k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost a k vadám řízení Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. Krajský soud umožní žalovanému, aby se vyjádřil k žalobě, a vyžádá si od něj příslušné správní spisy, na jejichž základě teprve posoudí námitky uvedené v žalobě, přičemž své závěry řádně a srozumitelně odůvodní. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. května 2008

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu