



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **K. S.**, zastoupena JUDr. Petrem Langerem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Sokolská třída 1331/31, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2023, čj. MSK 49994/2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 9. 2024, čj. 19 A 17/2023-39,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 9. 2024, čj. 19 A 17/2023-39, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2023, čj. MSK 49994/2023, **se ruší** v části, v níž byl zrušen výrok I rozhodnutí Městského úřadu Vítkov ze 14. 2. 2023, čj. MUVI 17412/2023, a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku **20 342 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Petra Langer, Ph.D., LL.M., advokáta.
- IV. Žalobkyni **se ukládá** povinnost zaplatit soudní poplatek ve výši **3 000 Kč** za žalobu, a to ve lhůtě **15 dnů** od doručení tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Výrokem I rozhodnutí ze 14. 2. 2023, čj. MUVI 17412/2023, Městský úřad Vítkov, uznal žalobkyni vinnou tím, že 6. 7. 2022 v 19:30 hodin v obci Vítkov-Podhradí u domu č. X na křižovatce místní komunikace, vedoucí od autokempu Podhradí podél domu č. X a silnice č. 44337 v km 7,364 (souřadnice GPS -507902,016/-1102235,15) (dále „čas a místo dopravní nehody“), při řízení osobního vozidla tovární značky Citroën V4 Picasso, registrační značky X (dále „vozidlo Citroën“) jako řidička, při vyjíždění na hlavní silnici č. 44337, oproti dopravnímu značení P4 (Dej přednost v jízdě) nedala přednost v jízdě osobnímu vozidlu tovární značky Mini Cooper, registrační značky X (dále „vozidlo Mini Cooper“), které řídil J. Z.; vlivem uvedeného došlo k dopravní nehodě, kterou tímto technicky zavinila, kdy po střetu vozidel vyjelo vozidlo Mini Cooper vlevo mimo vozovku, narazilo postupně do betonové skruže a náletových dřevin; při nehodě došlo ke zranění J. Z.; technická závada jako příčina dopravní nehody nebyla na místě ohledáním zjištěna, ani uplatněna, jak je uvedeno v odevzdání věci k projednání přestupku Policií České republiky, územní odbor Opava, 1. oddělení obecné kriminality Opava (dále „dopravní nehoda“).

[2] Uvedeným jednáním žalobkyně podle prvostupňového správního orgánu porušila § 22 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), čímž z nedbalosti spáchala přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 8 uvedeného zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2023. Za to jí prvostupňový správní orgán uložil pokutu 3 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč.

[3] Výrokem II a) prvostupňového rozhodnutí současně uznal vinným J. Z. tím, že v čase a místě dopravní nehody při řízení vozidla Mini Cooper jako řidič nepřizpůsobil rychlost jízdy; nejel takovou rychlostí, aby byl schopen zastavit vozidlo na vzdálenost, na kterou má rozhled a spoluzavinil dopravní nehodu, kdy mu zprava, z vedlejší komunikace vyjelo do jízdni dráhy vozidlo Citroën, které řídila žalobkyně, a vlivem uvedeného došlo k dopravní nehodě. Uvedeným jednáním J. Z. podle prvostupňového správního orgánu porušil § 18 odst. 1 zákona o silničním provozu, čímž z nedbalosti spáchal přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. k) uvedeného zákona (dále „první přestupek odvolatele“).

[4] Výrokem II b) prvostupňového rozhodnutí uznal J. Z. vinným tím, že v čase a místě dopravní nehody při řízení vozidla Mini Cooper jako řidič při jízdě překročil nejvyšší dovolenou rychlost pro jízdu v obci (na základě znaleckého posudku bylo zjištěno, že vozidlo Mini Cooper překročilo nejvyšší dovolenou rychlost v obci nejméně o 33 km/h), v důsledku čehož spoluzavinil dopravní nehodu. Uvedeným jednáním J. Z. podle prvostupňového správního orgánu porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu, čímž z nedbalosti spáchal přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 uvedeného zákona (dále „druhý přestupek odvolatele“).

[5] Za oba uvedené přestupky prvostupňový správní orgán uložil J. Z. pokutu 3 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč.

pokračování

[6] K odvolání podanému J. Z. (dále „odvolatel“) žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (celé) prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání.

[7] Ve vztahu k žalobkyni žalovaný dospěl k závěru, že v důsledku jejího jednání, jímž porušila důležitou povinnost, což vyplývá ze znaleckého posudku, došlo ke zranění odvolatele, které bylo znaleckým posudkem posouzeno jako těžké ublížení na zdraví. Jednání žalobkyně tak nelze posoudit jako přestupek podle zákona o silničním provozu, a proto se jej ani nedopustila. Podle žalovaného je žalobkyně podezřelá, že se svým jednáním mohla dopustit spáchání trestného činu, a proto bude následně zaslán podnět státnímu zastupitelství (str. 7 až 8 rozhodnutí žalovaného).

[8] Ve vztahu k odvolateli, ohledně jeho prvního přestupku (bod [3] výše), žalovaný dospěl k závěru, že odvolateli nelze klást za vinu, že nejel takovou rychlostí, aby byl schopen zastavit vozidlo na vzdálenost, na kterou měl rozhled. Odvolatel totiž měl v tomto konkrétním případě rozhled minimálně na vzdálenost 98 m a na této vzdálenosti byl při zjištěné rychlosti schopen vozidlo zastavit. Avšak v okamžiku, kdy měl odvolatel rozhled na 98 m a byl by při zjištěné rychlosti schopen zastavit, vozidlo Citroën dosud stálo. Rozjelo se až v okamžiku, kdy již bylo vozidlo Mini Cooper řízené odvolatelem vzdáleno pouze 73,2 m od místa střetu, a to již odvolatel vozidlo Mini Cooper nebyl schopen zastavit. Z toho důvodu žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání zahrnujícímu změnu obvinění ve smyslu vypuštění spáchání prvního přestupku (str. 8 rozhodnutí žalovaného).

[9] Ohledně druhého přestupku odvolatele (bod [4] výše) žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně mohla vozidlo Mini Cooper řízené odvolatelem vidět a mohla splnit svou zákonnou povinnost a dát tomuto vozidlu přednost v jízdě, tedy, že překročení nejvyšší dovolené rychlosti odvolatelem jako řidičem vozidla Mini Cooper v tomto konkrétním případě neznemožnilo žalobkyni splnění její zákonné povinnosti dát vozidlu Mini Cooper přednost v jízdě. Pokud jde o samotné překročení nejvyšší dovolené rychlosti pro jízdu v obci, dospěl žalovaný k závěru, že po zaokrouhlení dolů šlo o překročení rychlosti o 32 km/h, nikoli 33 km/h, a že se odvolatel dopustil tohoto přestupku ve formě nepřímého úmyslu, nikoli jen z nedbalosti, jak uvedl prvostupňový správní orgán. I z těchto důvodů žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání zahrnujícímu změnu obvinění v části týkající se příčiny střetu vozidel, rychlosti jízdy vozidla Mini Cooper a formy zavinění odvolatele (str. 8 až 11 rozhodnutí žalovaného).

[10] Proti rozhodnutí žalovaného v části zrušení výroku I prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání podala žalobkyně ke Krajskému soudu v Ostravě žalobu. V ní namítla nezákonnost postupu a rozhodnutí žalovaného spočívající v tom, že žalovaný přezkoumal a zrušil prvostupňové rozhodnutí i ve výroku I týkajícím se výlučně žalobkyně, ačkoli odvolání podal pouze odvolatel, který však byl oprávněn napadnout (ve svůj prospěch) odvoláním pouze výroky, jež se týkaly jeho samého, nikoli v neprospěch stěžovatelky i výrok I prvostupňového rozhodnutí týkající se výlučně jí. Žalobkyně uvedla, že tím byla zkrácena na svých právech.

[11] Krajský soud žalobu v záhlaví uvedeným usnesením odmítl pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Uvedl, že žaloba směřuje proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu (žalovaného), kterým bylo podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc byla prvostupňovému správnímu orgánu vrácena k novému projednání a rozhodnutí. Podle krajského soudu tak věc nadále zůstává na úrovni veřejné správy a bude o ní znovu rozhodovat prvostupňový správní orgán. Proti novému rozhodnutí posléze připadá v úvahu uplatnění řádného opravného prostředku, případně správní žaloba. Z ustálené judikatury plyne, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s., čímž postrádá hmotněprávní důsledky do sféry veřejných subjektivních práv a povinností, kterým podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[12] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Namítla, že krajský soud žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, jímž byla přímo zkrácena na svých právech, neposuzoval v materiálním smyslu, což je podle samotného krajského soudu požadavek vyplývající z judikatury. Žaloba sice směřuje proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Nicméně, věc nadále nezůstává na úrovni veřejné správy a nebude o ní znovu rozhodovat prvostupňový správní orgán, proti jehož novému rozhodnutí by byl přípustný řádný opravný prostředek, neboť v důsledku rozhodnutí žalovaného prvostupňový správní orgán vydal usnesení, kterým předal věc orgánu činnému v trestním řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „přestupkový zákon“). Toto usnesení se toliko poznamenává do spisu, stěžovatelce se neoznamuje a ta se proti němu nemohla bránit odvoláním (§ 64 odst. 3 přestupkového zákona ve spojení s § 76 odst. 5 správního řádu), natož pak žalobou ve správním soudnictví. Možnost obrany proti novému rozhodnutí však byla zásadním důvodem, který vedl krajský soud k odmítnutí žaloby.

[14] Nesprávný je proto názor krajského soudu, že rozhodnutí žalovaného v žalobou napadené části nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí stanovené § 65 odst. 1 s. ř. s. pro neexistenci hmotněprávních důsledků do sféry veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Odmítnutím žaloby tak došlo k zásahu do ústavně zaručeného práva stěžovatelky na soudní ochranu a k odepření spravedlnosti.

[15] Dále stěžovatelka namítla, že v důsledku nezákonného postupu žalovaného a následného předání věci orgánům činným v trestním řízení je proti stěžovatelce v rozporu se zásadou *non bis in idem* vedeno trestní stíhání pro totožný skutek, pro který byla již uznána vinnou z přestupku.

[16] Namítla rovněž nicotnost žalobou napadené části rozhodnutí žalovaného. Žalovaný jako odvolací správní orgán totiž překročil svou pravomoc tím, že přezkoumal v neprospěch

pokračování

stěžovatelky prvostupňové rozhodnutí i ve výroku I, ačkoli odvolatel nebyl oprávněn proti tomuto výroku podat odvolání v neprospěch stěžovatelky.

[17] Žalovaný jen ve stručnosti uvedl, že setrvává na své argumentaci uvedené ve vyjádření k žalobě, které krajský soud přisvědčil. Napadené usnesení považuje za zákonné a správné.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.A Přijatelnost kasační stížnosti

[18] Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. *jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*

[19] Kasační stížnost je přijatelná, mimo jiné, tehdy, dotýká-li se právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, a též v případě zásadního pochybení krajského (městského) soudu, pokud mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní pochybení půjde především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu; a b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva (usnesení NSS čj. 1 Azs 13/2006-39).

[20] Podle Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci došlo k zásadnímu pochybení krajského soudu, neboť ten hrubě pochybil při výkladu hmotného i procesního práva tím, že nezákonně odmítl žalobu bez jejího věcného projednání, ačkoli rozhodnutí žalovaného je k podané žalobě soudně přezkoumatelné (rozsudek NSS z 15. 9. 2020, čj. 8 Azs 101/2020-28, body 8 a násl.).

[21] Kasační námitky napadající závěr krajského soudu o odmítnutí žaloby jsou proto přijatelné ve smyslu § 104a s. ř. s.

III.B Důvodnost kasační stížnosti

[22] Kasační stížnost je důvodná.

III.B.1 Výluka ze soudního přezkumu a výjimky z ní

[23] Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání (...).*

[24] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou*

domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

[25] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

[26] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

[27] Pod termínem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je nutno v materiálním smyslu chápat takové úkony správních orgánů, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti, resp. jež se dotýkají právní sféry žalobce (usnesení rozšířeného senátu NSS z 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, či usnesení NSS z 27. 6. 2025, čj. 5 As 343/2024-25, bod 18 a tam citovaná judikatura). Soudnímu přezkumu tedy nepodléhají veškerá rozhodnutí (úkony správních orgánů), ale jen ta, která zasahují do právní sféry fyzických nebo právnických osob a je tak možno je považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu.

[28] Správní soudy tak v řízení o žalobě proti rozhodnutí zpravidla přezkoumávají *finální* (konečná) rozhodnutí správního orgánu. To plyne již ze základního principu soudního řádu správního, subsidiarity správního soudnictví – podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Toto pravidlo se obvykle vykládá jako povinnost účastníka řízení počkat si na pro něj nepříznivé rozhodnutí odvolacího orgánu, než se obrátí na soud. Obecněji v něm však lze spatřovat vymezení hranice mezi pravomocí orgánů moci výkonné a pravomocí správních soudů, které by měly vstupovat mezi účastníka a správní orgán až v okamžiku, kdy již řádné postupy před správními orgány byly ukončeny a účastník už nemá možnost uplatnit své argumenty ve správním řízení (rozsudky NSS z 31. 3. 2010, čj. 9 As 30/2010-19, a na něj navazující z 18. 9. 2019, čj. 10 As 147/2018-109, bod 12).

[29] Z uvedeného pravidla (požadavku vyčkat si na definitivní vyřešení věci ve správním řízení, tj. na konečné zamítavé správní rozhodnutí) však judikatura již dovodila výjimku. A to pro případ, že změna či zrušení správního rozhodnutí a vrácení věci příslušnému správnímu orgánu k novému projednání představuje zvýšenou intenzitu zásahu do práv (právní sféry) účastníka řízení. Taková zvýšená intenzita zásahu je dána změnou či zrušením již pravomocného rozhodnutí. Tato výjimka se tak z podstaty věci týká především rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (nyní podle § 97 odst. 3 správního řádu), jímž bylo změněno či zrušeno již pravomocné správní rozhodnutí (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky NSS ze 14. 5. 2008, čj. 2 As 37/2007-111, z 31. 3. 2010, čj. 9 As 30/2010-219, z 21. 3. 2016, čj. 2 As 305/2015-24, bod 13, čj. 10 As 147/2018-109, bod 16, či z 25. 5. 2022, čj. 7 As 327/2021-22, bod 15). Byť se rozsudek rozšířeného senátu čj. 4 As 31/2006-73 týkal přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle starého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), tento právní názor samozřejmě platí též na nynější přezkumné řízení nebo jeho nejrůznější obdoby v jiných předpisech (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 86). Obdobně se výjimka uplatní i v případech, kdy je s nařízením obnovy řízení spojen odkladný účinek (usnesení rozšířeného senátu

pokračování

NSS z 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudek NSS čj. 10 As 147/2018-109, bod 16).

[30] Důvodem, proč rozšířený senát v rozsudku čj. 4 As 31/2006-73 dospěl k závěru, že rozhodnutí, jimiž byla mimo odvolací řízení změněna nebo zrušena pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., spočívá právě v tom, že se jednalo o řízení již pravomocně skončená, a tudíž takové zrušující rozhodnutí samo o sobě otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně zato, že jsou neotřesitelná (rozsudky NSS ze 14. 5. 2008, čj. 2 As 37/2007-111, a na něj navazující z 31. 3. 2010, čj. 9 As 30/2010-219). Tato výjimka tak dává přednost právní jistotě před požadavkem, aby věci byly definitivně vyřešeny ve správním řízení, než se dostanou k soudu – adresát **pravomocného** rozhodnutí totiž právem očekává, že práva a povinnosti zde stanovené už se nezmění (rozsudky NSS čj. 10 As 147/2018-109, bod 16, a na něj navazující z 26. 5. 2020, čj. 1 As 34/2020-45, bod 21).

[31] K rozhodnutím odvolacího orgánu, jimiž je rušeno rozhodnutí, které právní moci dosud nenabýlo, však takto přistupovat nelze. Účinky rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým ruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně na jedné straně, a účinky zrušení rozhodnutí již pravomocného na straně druhé jsou totiž nesrovnatelné. Zatímco zrušení pravomocného rozhodnutí na základě přezkumného řízení nebo obnovy řízení „*otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně za to, že jsou neotřesitelná*“, zrušení nepravomocného prvostupňového rozhodnutí na základě řádného opravného prostředku žádné obdobné účinky nemá. Obecně tedy platí, že rozhodnutí, kterým odvolací orgán podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zruší **nepravomocné** rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a věc mu vrátí k novému projednání, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovéto rozhodnutí není konečné a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry svých adresátů. To platí v běžných věcech přezkoumávaných správními soudy i tehdy, dochází-li k procesnímu „ping-pongu“ mezi prvostupňovým a druhostupňovým správním orgánem (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017-35, č. 3834/2019 Sb. NSS, body 24 až 27). Žalobu proti němu je proto třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

[32] V judikatuře Nejvyššího správního soudu však existuje rozpor v otázce, zda závěry rozsudku rozšířeného senátu čj. 4 As 31/2006-73, ohledně soudní přezkoumatelnosti správních rozhodnutí, jimiž byla mimo odvolací řízení (v přezkumném řízení) změněna nebo zrušena pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, dopadají i na situaci, kdy bylo v odvolacím řízení zrušeno prvostupňové rozhodnutí, které však již před tím nabylo právní moci, jelikož podané odvolání bylo opožděné či nepřipustné a správně mělo být zamítnuto podle § 92 odst. 1 správního řádu. Podstata tohoto judikатурního rozporu konkrétně tkví v tom, zda v souladu se závěry rozsudku rozšířeného senátu čj. 4 As 31/2006-73 již samotná skutečnost, že odvolacím rozhodnutím bylo zrušeno již pravomocné prvostupňové rozhodnutí a věc vrácena k novému projednání, bez dalšího činí z takového odvolacího rozhodnutí soudně přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., aniž je nutno vyčkat na definitivní vyřešení věci ve správním řízení (na úrovni veřejné správy). Nebo zda pro závěr o soudní přezkoumatelnosti rušícího odvolacího rozhodnutí musí (na rozdíl od změnového či rušícího přezkumného rozhodnutí) k pravomocnosti zrušeného

prvostupňového rozhodnutí přistoupit ještě další rozhodná skutečnost spočívající v konečnosti rušícího odvolacího rozhodnutí na úrovni veřejné správy.

[33] Podle první linie judikatury závěry rozsudku rozšířeného senátu čj. 4 As 31/2006-73 dopadají i na rušící správní rozhodnutí vydané v odvolacím řízení. Tuto linii představují především rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 147/2018-109 a na něj navazující čj. 1 As 34/2020-45, jež vyšly z toho, že pro posouzení otázky, zda lze podrobit soudnímu přezkumu úkon, kterým se nějaké rozhodnutí ruší, je rozhodná *právní moc* rušeného rozhodnutí a soudnímu přezkumu tak podléhají úkony, kterými byla věc vrácena k novému řízení po zrušení pravomocného rozhodnutí. V důsledku tohoto přístupu se pak Nejvyšší správní soud v obou rozsudcích věcně zabýval otázkou, zda tehdy zrušená prvostupňová rozhodnutí skutečně nabyla právní moci před tím, než byla v odvolacím řízení zrušena. Konkrétně v případě řešeném desátým senátem šlo o rozhodnutí, jež sice bylo předběžně vykonatelné, avšak nikoli pravomocné (rozsudek čj. 10 As 147/2018-109, bod 16). V případě řešeném prvním senátem Nejvyšší správní soud potvrdil, že šlo o prvostupňové rozhodnutí toliko zdánlivě pravomocné, jelikož nesprávně nebylo doručeno rovněž osobě zúčastněné na řízení, která měla postavení účastníka řízení, a proto nemohlo skutečně nabýt právní moci (rozsudek čj. 1 As 34/2020-45, body 21 až 23).

[34] Podle druhé judikaturní linie závěry rozsudku rozšířeného senátu čj. 4 As 31/2006-73 nedopadají na rušící správní rozhodnutí vydané v odvolacím řízení. Tuto linii představují především rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 37/2007-111, čj. 2 As 305/2015-24, či čj. 7 As 327/2021-22. Tyto rozsudky v zásadě vycházejí z úvahy, že i když je v odvolacím řízení zrušeno pravomocné prvostupňové rozhodnutí, nelze rušící odvolací rozhodnutí podrobit soudnímu přezkumu, neboť v důsledku současného vrácení věci k novému projednání prvostupňovému správnímu orgánu nejde o konečné správní rozhodnutí, jelikož řízení dále pokračuje na úrovni veřejné správy. Uvedené rozsudky tak výslovně odmítly posuzovat soudní přezkoumatelnost rušícího odvolacího rozhodnutí podle toho, zda zrušené prvostupňové řízení bylo pravomocné. V bodu 18 rozsudku čj. 7 As 327/2021-22 k tomu Nejvyšší správní soud uvedl: „Zároveň je však nutné odmítnout úvahu městského soudu, že by přípustnost žaloby závisela na tom, zda městská část odvolání podala včas, či nikoliv. K posouzení této otázky neměl městský soud vůbec přistoupit. S ohledem na zásadu subsidiarity ochrany poskytované správními soudy vůči veřejné správě (§ 5 s. ř. s.) totiž není v souladu se zákonem, aby soudy do správního řízení zasahovaly dříve, než bude pravomocně ukončeno rozhodnutím splňujícím podmínky § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel přitom nebude nijak zkrácen na svých právech, neboť i v navazujícím správním řízení a případném soudním řízení může namítat nesprávnost posouzení okamžiku doručení stavebního povolení městské části, a z toho plynoucí rozpor s § 48 odst. 2 správního řádu. Bylo-li by totiž odvolání skutečně podáno opožděně, není v souladu s uvedeným ustanovením možné o téže věci znovu rozhodnout. Stěžovatel tedy bude moci i nadále zpochybňovat způsob, jakým došlo k doručování rozhodnutí v tomto specifickém případě, kdy je účastník správního řízení v podstatě rovněž rozhodujícím správním orgánem. Právo stěžovatele na přístup k soudu tedy nebude nijak zkráceno“. Lze dodat, že věc řešená sedmým senátem skutečně pokračovala na úrovni veřejné správy, tj. znovu o ní rozhodl prvostupňový i odvolací správní orgán a následně městský soud zamítl žalobu proti konečnému zamítavému odvolacímu rozhodnutí. Rozsudkem z 6. 12. 2024, čj. 10 As 195/2024-33, však Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, jelikož dospěl k závěru, že odvolání proti původnímu prvostupňovému

pokračování

rozhodnutí skutečně bylo podáno opožděně, protože na jeho základě nemohlo být zrušeno prvostupňové rozhodnutí, jež nabylo právní moci.

[35] Z výše uvedeného podle nyní rozhodujícího senátu vyplývá, že existuje rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu ohledně soudní přezkoumatelnosti odvolacího rozhodnutí, jímž bylo zrušeno pravomocné prvostupňové rozhodnutí a věc vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání. Tedy otázky rozhodné pro posouzení nyní projednávané věci – tj. rozhodnutí o kasační stížnosti podané proti napadenému usnesení krajského soudu, jímž odmítl žalobu bez věcného přezkumu rozhodnutí žalovaného.

[36] Nicméně, pokud by Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného bylo přinejmenším fakticky rozhodnutím na úrovni veřejné správy konečným, nemusel by věc podle § 17 s. ř. s. postoupit k rozhodnutí rozšířenému senátu, jelikož by se nedostal do přímého rozporu s žádnou z výše uvedených judikатурních linií. Nejvyšší správní soud se proto nejdříve zabýval otázkou, zda žalobou napadené rozhodnutí žalovaného představuje konečné rozhodnutí na úrovni veřejné správy.

III.B.2 Konečnost žalobou napadeného rozhodnutí vydaného podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu jako výjimka z kompetenční výluky

[37] V nyní projednávané věci bylo prvostupňové rozhodnutí jako celek, tj. včetně jeho výroku I, jímž byla stěžovatelka shledána vinnou z přestupku a byla jí uložena pokuta a povinnost nahradit náklady řízení, k odvolání odvolatele žalovaným podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušeno a věc vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání.

[38] Čistě na základě výroku rozhodnutí žalovaného se tak jeví, že toto rozhodnutí není konečným správním rozhodnutím, neboť věc má pokračovat na úrovni veřejné správy novým projednáním v prvním stupni, přičemž proti novému prvostupňovému rozhodnutí by stěžovatelka mohla podat odvolání a proti zamítavému odvolacímu rozhodnutí žalovaného případně správní žalobu.

[39] Žalovaný však ve svém rozhodnutí zároveň vyslovil závazný právní názor ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) věty za prvním středníkem správního řádu, že „[j]elikož odvolací správní orgán dospěl k závěru, že obviněná je podezřelá, že se výše specifikovaným jednáním mohla dopustit spáchání trestného činu, bude následně zaslán podnět státnímu zastupitelství“ (str. 8 rozhodnutí žalovaného). Žalovaný tak prvostupňový správní orgán zavázal, aby v novém projednání postupoval podle § 64 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona, tj. věc předal orgánu činnému v trestním řízení, neboť zjištěné skutečnosti (podle žalovaného) nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin.

[40] Nicméně, podle obsahu správního spisu prvostupňový správní orgán žádné takové rozhodnutí (usnesení) o předání věci orgánu činnému v trestním řízení nevydal, a vydat ani nemohl, neboť žalovaný v rozporu s výrokem svého rušícího rozhodnutí věc prvostupňovému správnímu orgánu fakticky nevrátil, nýbrž ji sám rovnou předal Okresnímu státnímu zastupitelství v Opavě, resp. mu přípisem z 23. 5. 2023, čj. MSK 72086/2023, tedy bez vydání formálního procesního rozhodnutí, podal podnět k posouzení

podezření ze spáchání trestného činu (příloha 22 správního spisu jako součást spisu krajského soudu). Nejvyšší správní soud tuto skutečnost telefonicky ověřil u prvostupňového správního orgánu (úřední záznam na č. l. 26 spisu NSS).

[41] I kdyby však žalovaný postupoval v souladu s výrokem svého rozhodnutí, a tedy i se zákonem, a věc fakticky vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání, ten by s ohledem na závazný právní názor žalovaného v dalším řízení vydal pouze usnesení o předání věci orgánu činnému v trestním řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) a odst. 3 přestupkového zákona. Tedy usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a proti němuž se tak podle § 76 odst. 5 správního řádu nelze odvolat. Proti takovému usnesení by zároveň nebylo možné podat ani správní žalobu, neboť samotným předáním věci orgánu činnému v trestním řízení nedochází k žádnému zásahu do právní sféry příslušné osoby (shodně BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 64 odst. 3, a tam citované usnesení Krajského soudu v Praze z 26. 5. 2020, čj. 56 A 4/2020-10). Obdobně by soudně přezkoumatelné nebylo ani rozhodnutí, jímž by věc formálně předal orgánu činnému v trestním řízení přímo žalovaný.

[42] Podle Nejvyššího správního soudu tak nyní projednávaná věc po zrušení prvostupňového rozhodnutí v rozsahu výroku I týkajícího se stěžovatelky zůstala na úrovni veřejné správy toliko formálně, neboť na úrovni veřejné správy ve vztahu ke stěžovateli nebylo (a evidentně alespoň v nynější fázi ani nebude) vydáno žádné (nové) rozhodnutí ve věci samé (tj. ve věci viny za spáchání přestupku a případně o uložení trestu), proti němuž by se mohla odvolat a potažmo následně podat správní žalobu (rozsudek čj. 7 As 327/2021-22, bod 18 *a contrario*). V důsledku popsanych specifických okolností nyní projednávané věci je proto nutno rozhodnutí žalovaného, v souladu s výše popsаныmi judikaturními závěry, považovat v části, v níž byl zrušen výrok I prvostupňového rozhodnutí, za konečné rozhodnutí na úrovni veřejné správy. Potenciální možnost zahájit přezkumné řízení na tom nic nemění.

III.B.3 Právní moc výroku I prvostupňového rozhodnutí o vině a trestu za přestupek spáchaný stěžovatelkou

[43] V souladu s výše uvedenými judikaturními závěry se Nejvyšší správní soud dále zabýval otázkou, zda stěžovatelka výrokem I prvostupňového rozhodnutí, jenž byl zrušen konečným rozhodnutím žalovaného, byla shledána vinnou a potrestána za přestupek pravomocně, či toliko nepravomocně.

III.B.3.1 (Ne)přípustnost odvolání odvolatele proti výroku I prvostupňového rozhodnutí

[44] Podstatou stěžovatelčiny žalobní argumentace v nyní projednávané věci byla namítaná nezákonnost postupu a rozhodnutí žalovaného. Ta měla spočívat v tom, že žalovaný přezkoumal a zrušil prvostupňové rozhodnutí i ve výroku I týkajícím se výlučně stěžovatelky, ačkoli odvolání podal pouze odvolatel, který však byl oprávněn napadnout ve svůj prospěch odvoláním pouze výroky, jež se týkaly jeho samého, nikoli i výrok I prvostupňového rozhodnutí týkající se výlučně jí (bod [10] výše).

[45] Tuto argumentaci zopakovala i v kasační stížnosti, byť již nikoli na půdorysu nezákonnosti rozhodnutí žalovaného, ale jeho nicotnosti pro nedostatek jeho pravomoci k přezkoumání a zrušení výroku I prvostupňového rozhodnutí.

pokračování

[46] Jak plyne z výše uvedených úvah, rozhodnutím odvolacího orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu se odvoláním napadené nepravomocné rozhodnutí nebo jeho část ruší a věc se vrací k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. To plně odpovídá obecným doktrinárním a judikатурním závěrům, že odvoláním jako řádným opravným prostředkem lze napadnout výlučně nepravomocné prvostupňové rozhodnutí, resp. že k řádnému opravnému prostředku lze přezkoumat a případně zrušit výhradně nepravomocné správní rozhodnutí. K nápravě vad již pravomocných rozhodnutí slouží mimořádné opravné prostředky, mezi něž odvolání z podstaty věci nepatří (rozsudek NSS ze 17. 1. 2024, čj. 8 Afs 59/2023-39, č. 4575/2024 Sb. NSS, body 23 až 28).

[47] Uvedené závěry dopadají shodně i na situace, kdy prvostupňové rozhodnutí nabude „jen“ částečné právní moci v rozsahu pouze některého (od ostatních oddělitelného a na nich nezávislého) výroku. To znamená, že odvoláním jako řádným opravným prostředkem lze napadnout jen nepravomocné výroky prvostupňového rozhodnutí a pouze takové výroky může odvolací orgán v odvolacím řízení přezkoumat a případně zrušit (VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, 2. aktualizované vydání, komentář k § 82 odst. 3, str. 724-725).

[48] Pro posouzení zákonnosti postupu krajského soudu, a tedy důvodnosti kasační stížnosti, je proto třeba uvážit, zda rozhodnutím žalovaného nebyl (chybně) přezkoumán a zrušen pravomocný výrok I prvostupňového rozhodnutí. Za tímto účelem je nutné zkoumat okolnosti nabytí právní moci výroku I týkajícího se výlučně stěžovatelky. Jak plyne z výše uvedeného, stěžovatelka proti němu odvolání nepodala, o čemž není v nyní projednávané věci sporu ani pochyb. Odvolání proti výroku I podal pouze odvolatel. Nejvyšší správní soud proto prvně zkoumal, zda stěžovatel byl osobou oprávněnou podat odvolání (i) proti výroku I prvostupňového rozhodnutí, a zda tedy bylo jeho odvolání v tomto rozsahu přípustné a jako takové mělo vůči uvedenému výroku účinek spočívající v odložení okamžiku nabytí právní moci (rozsudek NSS čj. 8 Afs 59/2023-39, bod 28).

[49] Podle § 81 odst. 1 správního řádu *účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*

[50] Podle § 92 odst. 1 správního řádu *opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.*

[51] Podle § 96 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona *proti rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina, se může odvolat obviněný v plném rozsahu.*

[52] Podle § 97 odst. 2 přestupkového zákona *má včasné a přípustné odvolání proti rozhodnutí o přestupku vždy odkladný účinek, který nelze vyloučit.*

[53] Ustanovení § 96 přestupkového zákona upravuje, zda a v jakém rozsahu se mohou jednotliví účastníci řízení odvolat proti rozhodnutí o přestupku, a je tak zvláštní právní

úpravou k obecnému § 81 odst. 1 správního řádu [BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 96 odst. 1; sněmovní tisk č. 326/0, důvodová zpráva, Zvláštní část, k § 96, 7. volební období (2013-2017), digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, www.psp.cz].

[54] I v režimu § 96 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona může obviněný podat odvolání pouze v takovém rozsahu, v němž je dán jeho hmotněprávní vztah k tomuto probíhajícímu řízení (JEMELKA, L. komentář k § 96. In: JEMELKA, L. a VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 910, marg. č. 2 a 3). To znamená jen proti takovému rozhodnutí, resp. výroku rozhodnutí, který se obviněného (odvolatele) hmotněprávně týká.

[55] V nyní projednávané věci bylo se stěžovatelkou a odvolatelem jako účastníky jedné dopravní nehody vedeno společné řízení a vydáno společné rozhodnutí ve smyslu § 88 odst. 2 přestupkového zákona, podle něž *se ve společném řízení projednají rovněž přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán*.

[56] Společné řízení je zvláštním typem řízení, které je spojeno ze dvou a více správních řízení za splnění zákonem předvídaných podmínek, jež jsou vymezeny v § 140 odst. 1 správního řádu, resp. jako v nyní projednávané věci v § 88 odst. 2 přestupkového zákona. Vedením společného řízení nedochází k úplnému a nenávratnému zániku samostatnosti jednotlivých řízení, která byla spojena (rozsudek NSS z 10. 10. 2014, čj. 5 As 6/2013-97, č. 3137/2015 Sb. NSS). Jedná se o souběžné vedení jinak samostatných správních řízení. Společné řízení je pouze procesním institutem, jehož účelem je zjednodušení procesních postupů jak pro správní orgány, tak pro účastníky řízení s ohledem na zásadu procesní ekonomie. Cílem tohoto řízení je tedy efektivita a hospodárnost správního řízení. Závěru, že nedochází k zániku samostatnosti jednotlivých řízení, svědčí také to, že dílčí řízení ve společném řízení je možné znovu vyloučit k samostatnému projednání, pokud by v daném případě společné řízení postrádalo svůj smysl a účel (§ 140 odst. 3 správního řádu, § 88 odst. 5 přestupkového zákona, případně § 39 odst. 2 s. ř. s či § 112 odst. 2 o. s. ř.). Jednotlivá dílčí řízení společného řízení tak neztrácejí samostatnou existenci (rozsudek NSS ze 4. 12. 2019, čj. 10 As 252/2019-256, body 71 a 78).

[57] Z uvedených důvodů proto samotná okolnost, že prvostupňový správní orgán vedl společné řízení jak o přestupku stěžovatelky, tak i o přestupcích odvolatele jako druhého účastníka dopravní nehody, nečiní z odvolatele účastníka té části řízení, která se jej netýká (části, jež vyústila ve výrok I týkající se výlučně stěžovatelky), a to ani za situace, že ve věci správní orgán vydá jediné rozhodnutí obsahující výroky týkající se zvláště obou účastníků. Je tomu tak proto, že výrok ohledně druhého účastníka řízení žádným způsobem nemůže zasáhnout právní sféru účastníka prvního a naopak (viz úvahy v části III.B.3.2). Odvolatel proto nebyl účastníkem té části společného řízení, jež se týkala přestupku stěžovatelky, a netýká se jej proto ani výrok I prvostupňového rozhodnutí. Z toho důvodu nebyl oprávněnou osobou k podání odvolání proti výroku I prvostupňového rozhodnutí. V tomto rozsahu tak bylo jeho odvolání nepřijatelné a mělo být žalovaným zamítnuto podle § 92 odst. 1 správního řádu. Odvolání odvolatele v části směřující přímo proti výroku I prvostupňového rozhodnutí tak vůči němu nemělo účinek spočívající v odložení okamžiku

pokračování

nabytí právní moci (§ 97 odst. 2 přestupkového zákona ve spojení s § 85 odst. 1 správního řádu *a contrario*). Ke zcela shodným závěrům na podkladě v podstatě stejné situace dospěl dříve i Krajský soud v Plzni v rozsudku z 31. 5. 2013, čj. 17 A 3/2012-38.

[58] Na tomto místě proto Nejvyšší správní soud dospěl k dílčímu závěru, že odvolatel nebyl oprávněn svým odvoláním napadnout přímo výrok I prvostupňového rozhodnutí, jenž se týká výlučně stěžovatelky jako osoby od odvolatele odlišné. Odvolání odvolatele tak v tomto rozsahu bylo nepřipustné a výrok I tak nebyl účinně napaden včasným a přípustným odvoláním ve smyslu § 97 odst. 2 přestupkového zákona. Odvoláním odvolatele byly účinně (včasné a přípustné) napadeny pouze zbylé výroky II a) a II b) prvostupňového rozhodnutí týkající se výlučně odvolatele. Závěr, že odvolatel účinně napadl pouze „své“ výroky II a) a II b), ostatně sdílí rovněž žalovaný, alespoň podle svého vyjádření k žalobě (body [65] a [66] dále).

[59] Nicméně, skutečnost, že odvolatel formálně (včasným a přípustným, tj. účinným odvoláním) nenapadl přímo výrok I prvostupňového rozhodnutí, pročez tím nedošlo k odložení okamžiku nabytí právní moci tohoto výroku, bez dalšího ještě nemusí znamenat, že výrok I nezávisle na ostatních výrocích prvostupňového rozhodnutí nabyl právní moci již marným uplynutím patnáctidenní odvolací lhůty stěžovatelce.

III.B.3.2 (Ne)závislost výroku I týkajícího se stěžovatelky na výrocích týkajících se odvolatele

[60] Podle § 82 odst. 3 správního řádu platí, že *pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci*. Z toho *a contrario* plyne, že výrok, byť formálně nenapadený účinně podaným odvoláním, nenabývá samostatně právní moci, tvoří-li nedílný celek s výrokem jiným, jenž byl formálně napaden účinným (včasným a přípustným) odvoláním.

[61] Výkladem citovaného ustanovení se zabýval výše již uvedený rozsudek NSS čj. 10 As 252/2019-256. V bodu 78 konkrétně uvedl, že »[j]ednotlivá dílčí řízení společného řízení neztrácejí samostatnou existenci, a proto pokud je napaden odvoláním (rozkladem) pouze některý výrok, zbylé výroky tohoto rozhodnutí nabývají právní moci. Tento závěr by mohl být korigován v případě, že by součástí takového rozhodnutí bylo vedlejší ustanovení výroku nebo závislý výrok, na základě čehož by některé výroky rozhodnutí tvořily nedílný celek. Jako vedlejší ustanovení výroku je možné považovat doplnění, výhrady, časové doložky, zpřesnění výroku nebo podmínky, za kterých lze dané rozhodnutí realizovat, např. podmínky obsažené v rozhodnutí vydaném ve stavebním nebo územním řízení podle stavebního zákona nebo podmínky nakládání s vodami podle vodního zákona (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 530 – 542). Za závislý výrok je pak považován takový výrok, který je obsahově svázán s jiným výrokem téhož rozhodnutí tak, že nemůže sám o sobě obstát, kdyby tento jiný („panující“) výrok byl zrušen nebo změněn. Bude se jednat typicky o výrok o nákladech řízení, který nemůže samostatně obstát bez výroku hlavního, neboť obsah nákladového výroku se odvíjí od výroku hlavního. Výrok o nákladech řízení je tedy výrokem závislým na výroku hlavním a tvoří s ním nedílný celek«.

[62] Výrok I prvostupňového rozhodnutí o vině a trestu týkající se výlučně stěžovatelky nelze považovat za vedlejší ustanovení výroků II a) a II b) o vině a trestu odvolatele. A to již jen proto, že jde o samostatný výrok stojící hierarchicky na stejné úrovni jako výroky týkající se odvolatele. Logicky tak nemůže jít o „pouhé“ *doplnění, výhrady, časové doložky, zpřesnění výroku nebo podmínky*, za kterých lze výroky II a) a II b) realizovat.

[63] Výroky prvostupňového rozhodnutí nelze považovat ani za výroky vzájemně závislé, resp. výrok I za závislý na výrocích II a) a II b). V tomto ohledu neobstojí argumentace žalovaného v jeho vyjádření k žalobě, že *„povinnosti účastníků nehody je nutno posoudit komplexně, neboť právě tato povaha věci neumožňuje, aby jednotlivé výroky o vině nabyly samostatně právní moci. (...) Tyto povinnosti jsou na sobě vzájemně závislé a souvisejí spolu natolik, že je nelze posuzovat zcela odděleně, výroky obou účastníků dopravní nehody proto tvoří nedílný celek. Přestože tedy bylo podáno odvolání pouze proti jednomu z obou výroků, nenabývá podle výše citovaného ustanovení [pozn. NSS: § 82 odst. 3 správního řádu] druhý výrok právní moci a žalovaný byl oprávněn, resp. povinen i tento výrok v odvolacím řízení přezkoumat“*.

[64] Pokud žalovaný uvedl, že odvolání bylo podáno jen proti jednomu výroku, je to v kontextu nyní projednávané věci nutno chápat tak, že bylo přípustně podáno proti oběma částem výroku II, tj. výrokům II a) i II b). Z uvedeného vyjádření žalovaného zároveň podle Nejvyššího správního soudu výslovně plyne, že žalovaný si byl vědom skutečnosti, že odvolatel nebyl osobou oprávněnou účinně podat odvolání (i) proti výroku I prvostupňového rozhodnutí.

[65] Výroky prvostupňového rozhodnutí mohou být vzájemně podmíněny (závislé jeden na druhém) v rovině věcné, tedy že výrok I prvostupňového rozhodnutí je ovlivněn existencí výroků II a) a II b) – myšleno v tom smyslu, že nebytí spoluviny odvolatele na dopravní nehodě, nemuselo by v případě stěžovatelky jít „jen“ o přestupek, nýbrž případně o trestný čin. Ani tato potřeba komplexního posouzení zdůrazňovaná žalovaným z nich však nemůže činit a nečiní výroky formálně právně závislé v tom smyslu, že by jeden bez druhého nemohl právně smysluplně existovat. Je tomu právě naopak, neboť každý výrok formálně právně ob stojí sám o sobě, nezávisle na výrocích jiných. Skutečnost, že by takový samostatný výrok (zde o vině stěžovatelky za spáchání „pouhého“ přestupku) byl vzhledem k (ne)existenci výroků ostatních případně nezákonný (neboť by nešlo o přestupek ale trestný čin), z něj nemůže tvořit výrok formálně právně závislý na výrocích o případné spoluvině odvolatele. Podstatou vztahu panujícího a závislého výroku totiž není a nemůže být otázka (ne)zákonnosti jednoho bez druhého, nýbrž výlučně otázka možné formální právní (ne)existence. Proto je typicky závislým výrokem výrok o nákladech řízení, neboť bez hlavního výroku o věci samé (předmětu řízení) jde o výrok nesmyslný, nemající právní základ a v důsledku toho právně i fakticky neúčinný. To však není případ výroků prvostupňového rozhodnutí v nyní projednávané věci, které samostatně formálně právně existovat mohou a jsou také samostatně vykonatelné.

[66] Ostatně, podle § 88 odst. 5 přestupkového zákona *lze k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení* (shodně § 140 odst. 3 správního řádu – bod [56] výše). Byl-li by například skutek spáchaný stěžovatelkou z důležitého důvodu vyloučen k samostatnému řízení a bylo o něm rozhodnuto samostatným rozhodnutím (o její vině a trestu), proti němuž by

pokračování

stěžovatelka nepodala odvolání, bylo by absurdní, aby případné odvolání podané odvolatelem proti jinému samostatnému rozhodnutí o jeho skutcích (vině a trestu za ně), žalovanému „otevřelo cestu“ k odvolacímu (instančnímu) přezkumu rozhodnutí o vině a trestu stěžovatelky. Není-li to možné v případě dvou samostatných řízení a rozhodnutí, nemůže to být (vzhledem k výše popsané přetrvávající samostatnosti jednotlivých toliko procesně souběžně vedených správních řízení) možné ani v případě společného řízení a společného rozhodnutí s vícero (samostatnými) výroky vztahujícími se zvláště ke každému účastníkovi. V opačném případě by existence nedílného celku ve smyslu § 82 odst. 3 správního řádu závisela na zcela nahodilém výskytu potřeby *urychlení řízení* či *jiných důležitých důvodů* ve spojení se správním uvážením, jež by vedly správní orgán k vyloučení věci (jednotlivého skutku) ze společného řízení. Takový závěr by byl neudržitelný.

[67] Na podporu výše uvedeného závěru o neexistenci závislosti mezi výroky společného rozhodnutí týkajícími se více (spolu)pachatelů souvisejících přestupků lze poukázat na úpravu obsaženou v trestním řádu, který tuto otázku upravuje výslovně v § 246 odst. 1 písm. b). Podle něj *rozsudek může odvoláním napadnout obžalovaný pro nesprávnost výroku, který se ho přímo dotýká, nejde-li o výrok o vině v rozsahu, v jakém soud přijal jeho prohlášení viny* [zvýraznění provedl NSS]. Podle komentářové literatury se tak obžalovaný nemůže odvolat proti výrokům o vině a trestu, které se týkají výlučně jiného spoluobžalovaného, ať již v jeho prospěch či neprospěch. V případě jednotlivých výroků o vině tam, kde bylo ve společném řízení rozhodnuto o více skutcích, jde totiž o oddělitelné výroky, jež lze samostatně přezkoumat a v případě zjištěné vady i samostatně zrušit (PŮRY, F. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, komentář k § 246, str. 2967, a k § 254, str. 3033 a 3035). Použitelnost procesních postupů upravených trestním řádem pro trestní řízení o trestných činech jako přinejmenším inspiračního zdroje či vodítka pro výklad procesněprávní úpravy řízení o přestupcích plyne z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS z 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS, a na něj navazující bohatá judikatura).

[68] Netvoří-li výrok I prvostupňového rozhodnutí týkající se stěžovatelky nedílný celek ve smyslu § 82 odst. 3 správního řádu s výroky II a) a II b) týkajícími se odvolatele, neodvítel se ani okamžik nabytí právní moci výroku I od okamžiku nabytí právní moci výroků II a) a II b).

[69] Z uvedeného proto plyne, že výrok I prvostupňového rozhodnutí nabyl právní moci, navzdory odvolání podanému odvolatelem, již marným uplynutím patnáctidenní odvolací lhůty počínající oznámením rozhodnutí stěžovatelce (§ 73 odst. 1 ve spojení s § 83 odst. 1 správního řádu). Nebyly tak dány zákonem předpokládané podmínky pro vedení odvolacího řízení ve vztahu k výroku I prvostupňového rozhodnutí. V důsledku toho žalovaný přezkoumal a zrušil tento pravomocný výrok v rozporu se zákonem.

[70] Žalovaný však mohl a měl, v souladu se zákonem, zkoumat – ať již na podkladě nepřípustného odvolání mířícího i proti (pravomocnému) výroku I prvostupňového rozhodnutí (§ 92 odst. 1 věty druhá a třetí správního řádu; bod [50] výše) či v návaznosti na závěr o neexistenci spoluviny odvolatele na dopravní nehodě a z toho plynoucí podezření, že se stěžovatelka mohla dopustit spáchání trestného činu – zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu,

případně zvláštního ustanovení § 100 přestupkového zákona. Jen na okraj k tomu lze uvést, že v nyní projednávané věci nepřicházelo v úvahu užití dobrodiní souvislosti (*beneficium cohaesionis*) podle § 98 odst. 3 přestupkového zákona, jelikož důvod, pro který žalovaný rozhodl ve prospěch odvolatele, v žádném případě neprospíval též stěžovateli, právě naopak.

[71] Rozhodnutí žalovaného však nelze považovat materiálně za rozhodnutí vydané v přezkumném řízení. To je totiž formálně samostatným řízením, a proto není možné, aby součástí rozhodnutí o (nepřípustném či opožděném) odvolání bylo, pro případ, že odvoláním napadené rozhodnutí již nabylo právní moci, současně rozhodnutí o změně nebo zrušení pravomocného rozhodnutí (zde výroku I prvostupňového rozhodnutí) v přezkumném řízení. Pokud totiž odvolací orgán na podkladě nepřipustného či opožděného odvolání dojde k závěru, že jsou dány předpoklady pro provedení přezkumného řízení, musí jej nejprve formálně zahájit podle § 96 odst. 1 správního řádu, případně vydat rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Řízení o nepřipustném či opožděném odvolání a přezkumné řízení však nelze spojovat (VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, 2. aktualizované vydání, komentář k § 92 odst. 1, str. 795).

[72] Jelikož rozhodnutím žalovaného v části zrušení výroku I prvostupňového rozhodnutí jako konečným rozhodnutím na úrovni veřejné správy byl zrušen již pravomocný výrok I prvostupňového rozhodnutí o vině a trestu za přestupek spáchaný stěžovatelkou, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného v části zrušení výroku I prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci v tomto rozsahu k novému projednání nebylo možno v nyní projednávané věci považovat za správní rozhodnutí, jež není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. podléhající kompetenční výluce.

[73] Rozhodnutí žalovaného je v části zrušení výroku I prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci v tomto rozsahu k novému projednání nezákonné. Nikoli však nicotné, jak namítla stěžovatelka v kasační stížnosti, jelikož v případě zrušení prvostupňového rozhodnutí na základě nepřipustného (či opožděného) odvolání se zjevně nejedná o absolutní nedostatek věcné příslušnosti ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu (natož pravomoci), jelikož žalovaný je v obecné rovině věcně příslušný rozhodnout o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Sama skutečnost, že tyto podmínky v projednávané věci nebyly splněny, může jistě iniciovat úvahy o nezákonnosti jeho rozhodnutí, nikoliv však o jeho nicotnosti (rozsudek NSS z 3. 8. 2023, čj. 3 As 263/2021-29, bod 15). Zároveň vzhledem k tomu, že žalovaný obecně může pravomocné prvostupňové rozhodnutí zrušit v případném přezkumném řízení i z moci úřední (§ 94 a násl. správního řádu či § 100 přestupkového zákona), tedy pro samotné zrušení pravomocného prvostupňového rozhodnutí není bezpodmínečně třeba (včasného a přípustného) odvolání, nemůže nedostatek takového odvolání způsobit nicotnost rozhodnutí žalovaného (rozsudek NSS z 28. 2. 2023, čj. 8 Azs 110/2021-29, bod 24 a další tam citovaná judikatura, či na něj navazující rozsudek NSS z 28. 11. 2024, čj. 8 Afs 269/2023-34, bod 29).

[74] Nejvyšší správní soud uzavírá, že odmítnutím žaloby tak došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky na soudní ochranu a k odepření spravedlnosti. Krajský soud proto hrubě pochybil, pokud žalobu stěžovatelky jako nepřipustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[75] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, jelikož napadené usnesení krajského soudu shledal nezákonným. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto usnesení krajského soudu zrušil.

[76] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením jeho rozhodnutí může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem ke specifickým okolnostem nyní projednávané věci, kdy Nejvyšší správní soud již pro účely závěru o soudní přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného v části zrušení výroku I prvostupňového rozhodnutí musel věcně posoudit zákonnost této jeho části, jakož i vzhledem k tomu, že krajský soud by v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem zjištěných vad neměl jinou možnost než žalobou napadené rozhodnutí žalovaného v tomto rozsahu zrušit, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 4 s. ř. s. výjimečně, s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení, tak, že sám rozhodnutí žalovaného v uvedeném rozsahu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Žalovaný tak v dalším řízení vyjde ze skutečnosti, že odvolatel nebyl oprávněnou osobou k podání odvolání proti výroku I prvostupňového rozhodnutí, pročez jeho odvolání v tomto rozsahu je nepřipustné ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu, a výrok I prvostupňového rozhodnutí tedy nabyl právní moci marným uplynutím patnáctidenní odvolací lhůty stěžovatelce. Výrok I pravomocného prvostupňového rozhodnutí tak tvoří překážku věci rozhodnuté (*rem administrata*) ve smyslu zásady *non bis in idem* pro jakékoli další, byť jen vedení řízení o totožném skutku, za nějž byla stěžovatelka shledána vinou a potrestána právě tímto výrokem.

[77] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu a současně (částečně) zrušil i rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka úspěšná byla, a proto má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Žalovaný naopak úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[78] Náklady stěžovatelky za řízení o žalobě tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměna advokáta. Ta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění do 31. 12. 2024 (advokátní tarif)], přičemž za každý z nich náleží částka 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za řízení o žalobě tak zástupci stěžovatelky náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč [2 x (3 100 + 300)]. Jelikož je zástupce stěžovatele plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o částku 1 428 Kč odpovídající 21 % DPH na celkovou částku 8

228 Kč. Celkové náklady stěžovatelky za řízení o žalobě, včetně soudního poplatku, tak činí 11 228 Kč.

[79] Náklady stěžovatelky za řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměna advokáta za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý úkon náleží částka 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč. Za řízení o kasační stížnosti tak zástupci stěžovatelky náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 3 400 Kč. Jelikož je zástupce stěžovatelky plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o částku 714 Kč odpovídající 21 % DPH na celkovou částku 4 114 Kč. Celkové náklady stěžovatelky za řízení o kasační stížnosti, včetně soudního poplatku, tak činí 9 114 Kč.

[80] Výsledná částka nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 20 342 Kč.

[81] Žalovaný je povinen stěžovatelce zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 20 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Petra Langer, Ph.D., LL.M., advokáta.

[82] V řízení o žalobě rozhodl krajský soud usnesením z 12. 9. 2024, čj. 19 A 17/2023-44, o vrácení soudního poplatku stěžovatelce dle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Stěžovatelka tedy za žalobu doposud nezaplatila soudní poplatek. Proto Nejvyšší správní soud stěžovatelce uložil povinnost ve lhůtě 15 dnů od doručení tohoto rozsudku zaplatit soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč [§ 9 odst. 6 zákona o soudních poplatcích ve spojení s položkou 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků uvedeného zákona]. Nebude-li soudní poplatek ve stanovené lhůtě zaplacen, bude vymáhán.

[83] Soudní poplatek lze zaplatit:

- v hotovosti na pokladně Nejvyššího správního soudu;
- bezhotovostně převodem na účet soudu číslo: **3703 – 46127621/0710**, vedený u České národní banky, pobočka Brno. Závazný **variabilní symbol** pro identifikaci platby je: **1080421024**.



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

V Brně 15. srpna 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu