



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2018, č. j. 305/2018-160-SPR/5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2021, č. j. 4 A 48/2018 – 39,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2021, č. j. 4 A 48/2018 – 39, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2018, č. j. 305/2018-160-SPR/5 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **20 342 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný k odvolání žalobce částečně změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 24. 3. 2017, č. j. MHMP 457582/2017/Kra, kterým byl žalobce uznán odpovědným z porušení § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), ve znění účinném do 30. 6. 2017. Za naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním

provozu byla žalobci podle § 125f odst. 3 a § 125c odst. 5 téhož zákona uložena pokuta ve výši 2500 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení. Žalobce se uvedeného správního deliktu měl dopustit tím, že jako provozovatel motorového vozidla tovární značky Mercedes, reg. zn. X nezajistil, aby dne 11. 6. 2016 kolem 15:41 hodin v Praze 4, ul. 5. května (v blízkosti sloupu VO č. 409893, směr od křižovatky s Jižní spojkou směrem do Nuslí) při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu; konkrétně dosud nezjištěný řidič měl v uvedeném místě a čase při jízdě zmíněným vozidlem překročit nejvyšší dovolenou rychlost o 31 km/h, když měl jet rychlostí 111 km/h, a nikoliv rychlostí do 80 km/h dovolenou svislou dopravní značkou „č. B 20a Nejvyšší dovolená rychlost“, tj. dosud nezjištěný řidič měl spáchat přestupek dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o silničním provozu, a to porušením § 4 písm. c) téhož zákona.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke krajskému soudu, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl (dále jen „napadený rozsudek“). Krajský soud k námitce ohledně společného řízení, sbíhajících se správních deliktů a absorpční zásady uvedl, že žalobcovy námitky byly obecné, jelikož pouze odkazují na některá řízení vedená u prvoinstančního orgánu, aniž by žalobce tvrdil, proč se domnívá, že právě ve vztahu k těmto řízením mělo být společné řízení vedeno, či jaká měla být celková výše pokut, které mu byly uloženy za související správní delikty. Nevedení společného řízení podle krajského soudu nepředstavuje vadu, pro niž by bylo nutné napadené rozhodnutí zrušit. Vadou by byla až souhrnná výše pokut za delikty, u nichž mělo být společné řízení vedeno, překračující horní hranici sazby za ten správní delikt, který byl nejprísněji trestný. Žalobce podle krajského soudu neunesl břemeno tvrzení, ohledně něhož soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018 – 46. Prvním rozhodnutím o jednom ze správních deliktů, jež měly být projednávány ve společném řízení, podle krajského soudu absorpční zásadu porušit nelze (s odkazem na rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, č. j.: 9 As 164/2018 - 36). Krajský soud klade k tíži žalobce, že nikterak neuvedl, že by v některém z ostatních řízení již bylo rozhodnuto. Žalovaný se s námitkami žalobce vypořádal dostačujícím způsobem úměrným obecnosti odvolacích námitek. Nevedení společného řízení tak bylo z podstatné části důsledkem žalobcovy vlastní pasivity (s odkazem na rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2018, č. j. 7 As 312/2018 – 47).

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel zastává názor, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, případně aproboval nepřezkoumatelné rozhodnutí ohledně opomenutí aplikovat absorpční zásadu při ukládání sankce.

[4] Stěžovatel namítá, že správní orgán je povinen k vedení společného řízení *ex officio*. Nevede-li společné řízení, je povinen alespoň při ukládání sankce zohlednit zásadu absorpce. Stěžovatel byl přitom povinen správní orgán toliko upozornit na nutnost aplikovat absorpční zásadu, což učinil v doplnění svého odvolání, přičemž navrhl provedení důkazů všemi podklady z úřední evidence, které má správní orgán k dispozici, za účelem zjištění dalších řízení týkajících se stěžovatele. Správní orgány však tyto skutečnosti nezjišťovaly. Pokud by správní orgány tvrdily, že žádná další relevantní řízení

pokračování

nejsou vedena, měl by teprve stěžovatel povinnost unést břemeno tvrzení a důkazní tak, aby vyvrátil opak. Žalovaný však uvedl, že správní orgány nejsou schopny dohledat, v jakém stavu jsou ostatní řízení. S tímto postupem krajský soud souhlasil. Za dostatečné vypořádání odvolací námitky nelze podle stěžovatele považovat ani sdělení žalovaného, že zástupce žalobce vystupuje ve stovkách řízení, čímž způsobil, že nelze zjistit další řízení žalobce. Posouzení krajského soudu, že stěžovatel neodkazoval na další konkrétní řízení, je nesprávné. Pokud správní orgán nevedl společné řízení či nezohlednil dříve samostatně uložené tresty, ač bylo dáno právo na vedení společného řízení, stěžovatel neměl povinnost vymezovat veškerá konkrétní řízení, která měla být ve společném řízení projednána, jakož i veškerá relevantní data. Podle stěžovatele postačuje, že upozornil správní orgán na to, že taková řízení existují a že se touto otázkou nezabýval, a k tomu navrhl provedení důkazu výpisem z úřední evidence. Činnost správních orgánů má účastníky řízení zatěžovat co nejméně. Stěžovatel nevede evidenci o přestupkových řízeních vedených proti němu a je otázkou, kam až by sahala jeho vlastní procesní aktivita. Závěrem stěžovatel a jeho zástupce vyjádřili nesouhlas se zveřejněním jejich osobních údajů a neanonymizovaného rozhodnutí Nejvyšším správním soudem na internetu.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná.

[7] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se Nejvyšší správní soud po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 - 28, body 11-12).

[8] Vymezením institutu nepřijatelnosti a výkladem pojmu přesahu vlastních zájmů stěžovatele se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturu odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat 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, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[9] S ohledem na své závěry rozvedené dále v odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přijatelnou, neboť kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.

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

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] V první řadě je nutno poznamenat, že se z úřední povinnosti Nejvyšší správní soud zabýval otázkou zániku odpovědnosti za správní delikt z titulu promlčení. Dospěl k závěru, že promlčecí lhůta dosud neuběhla. Byť žalovaný rozhodoval za účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, správní delikt stěžovatele je nutno posuzovat podle zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017, neboť skutek se stal za účinnosti této právní úpravy a pozdější účinná právní úprava pro stěžovatele není z hlediska běhu promlčecí lhůty příznivější.

[13] Stěžejní otázkou k posouzení je, na kom v řízení o správním deliktu či přestupku spočívá povinnost zjišťovat, resp. břemeno tvrdit a prokázat, že existují další konkrétní správní delikty či přestupky a řízení o nich vedená, které mají být zohledněny za účelem uložení úhrnného trestu, při němž má být aplikována absorpční zásada.

[14] Podle § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017, *[d]opustil-li se provozovatel vozidla více správních deliktů podle § 125f, o kterých je příslušný vést řízení též obecní úřad obce s rozšířenou působností, vede se o těchto deliktech společné řízení.*

[15] Podle § 125g odst. 3 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017 *[z]a více správních deliktů provozovatele vozidla podle § 125f, projednaných ve společném řízení, se uloží pouze jedna pokuta podle § 125f odst. 3. Pro určení výše pokuty se použije sazba pokuty za přestupek nejprísněji postižitelný.*

[16] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že při správním trestání se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů (viz rozsudek ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS, a tam citovaná judikatura; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62, odstavce 22 až 31). V souladu se závěry judikatury pak není pro trestání souběhu správních deliktů bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53, ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62, či ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018 - 87). Uložení sankce za správní delikt v jednom řízení nebrání pozdějšímu samostatnému projednání souběžně spáchaných deliktů. Při ukládání sankce za ně však musí být v souladu se zásadou absorpce přihlédnuto k již uložené pokutě. Tímto postupem se stírá rozdíl mezi úhrnnou sankcí uloženou ve společném řízení a sankcemi uloženými v takto souvisejících samostatných řízeních (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, rozsudek ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62, rozsudek

pokračování

ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018 - 87, či rozsudek ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018 - 46).

[17] Navzdory tomu, že pro nedostatečný právní základ nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, není důvod, proč by správní orgán neměl při ukládání následné sankce *přiblížit* k sankcím uloženým dříve za sbíhající se správní delikty (srov. rozsudek č. j. 1 As 28/2009 - 62, odstavec 32). V kontextu zaznamenávání bodů do registru řidičů v rozsudku ze dne 20. 7. 2016, č. j. 2 As 321/2015 - 25, Nejvyšší správní soud poznamenal: „*V trestním právu je soudu umožněno zrušit předešlý rozsudek. V řízení o přestupku Nejvyšší správní soud dovodil, že správní orgán má při rozhodování o přestupku, který měl být projednán ve společném řízení, povinnost při stanovení výše trestu přiblížit k předešlým trestům.*“ (zdůraznění dodáno).

[18] Pokud správní orgán v rozporu s § 125g odst. 2 zákon o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, nevedl společné řízení a uložil dvěma samostatnými rozhodnutími pokuty, jejichž celková výše je v rozporu se zásadou absorpce (§ 125g odst. 3 téhož zákona), jde o vadu řízení, která má vliv na zákonnost pouze později vydaného správního rozhodnutí o některém ze sbíhajících se správních deliktů. V pořadí první vydané správní rozhodnutí žádným způsobem veřejná subjektivní práva nezkracuje (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018 - 36).

[19] Ačkoliv ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu hovoří o tom, že správní orgán *přihlédne* ke sbíhajícím deliktům a sankcím za ně uloženým, doposud se Nejvyšší správní soud nezabýval výslovně otázkou, jaký a či postup má ve správním řízení o přestupku či správním deliktu vést k tomu, že se při ukládání sankce aplikuje zásada absorpce, resp. že se přihlédne k dalším souběžně spáchaným deliktům a řízením o nich vedeným. Přestože je tedy aplikace absorpční zásady povinností správního orgánu, není zřejmé, kdo a za jakých okolností má ve správním řízení o přestupku či správním deliktu povinnost zjišťovat, popř. povinnost tvrdit a prokázat, že jsou pro aplikaci absorpční zásady dány podmínky, tedy že existují další v souběhu spáchané delikty, za které má být uložen úhrnný trest. Právě tuto otázku v projednávaném případě stěžovatele vznesl již v odvolacím řízení a poté v žalobě i v kasační stížnosti.

[20] Nejvyšší správní soud v projednávané věci zjistil, že ve správním spisu je na straně 6 založen blíže nespecifikovaný výtisk části evidence označený „*Vybrané případy*“, jehož obsahem jsou sloupce označené jako čísla jednací, spisové značky, data doručení, stav výzvy, stav záznamu, příjmení (v němž se nachází příjmení stěžovatele „P.“), datum skutku a typ sankce. Z dokumentu je zřejmé, že výtisk není úplný a neobsahuje řízení či spisovou značku, o něž jde v této věci. Ze správního spisu neplyne, že by se správní orgány těmito dalšími řízeními stěžovatele jakkoliv zabývaly. Ani z prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že by správní orgán o souběhu deliktů či o aplikaci absorpční zásady uvažoval.

[21] V doplnění odvolání ze dne 12. 12. 2017 stěžovatel uvedl, že „*správní orgán hromadně porušoval § 125g silničního zákona, neboť nevedl společné řízení o všech sbíhajících se přestupcích provozovatele vozidla téže osoby, a tedy ani neukládal společnou pokutu, při které se ze zákona uplatňuje absorpční zásada*“ (str. 4, zdůraznění dodáno). V této souvislosti stěžovatel navrhl provést dokazování všemi podklady, kterými správní orgán disponuje, o tom, že došlo k překročení rychlosti s vozidlem stěžovatele, čímž bude prokázáno, že

správní orgán mohl a měl všechny sbíhající se přestupky provozovatele vozidla stíhat ve společném řízení, ale nečinil tak. Doplnění odvolání bylo žalovanému adresováno k výslovně vyjmenovaným spisovým značkám řízení vedených proti stěžovateli.

[22] V napadeném rozhodnutí (str. 4 poslední odstavec a str. 5) žalovaný v reakci na odvolání uvedl, že „*společnost ODVOZ VOZU s.r.o. vystupuje po celé republice v tisícovkách řízení. Jen u odvolacího správního orgánu jsou vedeny stovky řízení s touto společností jako zástupcem. Ani jeden ze správních orgánů není schopen dohledat, v jakém tato řízení jsou stavu (kdy tento stav zapříčinil obecný zástupce zcela sám, proto to nelze brát k tíži správních orgánů), a proto není možné vést společné řízení ad hoc. Společnosti ODVOZ VOZU s.r.o. jako zástupci jsou zcela jistě všechny řízení, která by měla být vedena jako společná, známa. Je tedy věcí zástupce, že si námitku o společném řízení nechává až do podaného odvolání, případně žaloby, přičemž ji měl sdělit, jakmile se o tomto stavu dověděl. Jestliže tak neučinil, tak musí nést následky za svůj postup sám.*“ (zdůraznění dodáno). V návaznosti na to dále žalovaný uvedl, že pokud stěžovatel věděl o dalších řízeních, měl tuto námitku vznést v prvostupňovém řízení, přičemž samotné nevedení společného řízení není na újmu, pokud byla zachována zásada absorpce. Výše pokuty byla podle žalovaného uložena na spodní hranici zákonem stanoveného sankčního rozpětí, tj. absorpce byla zachována.

[23] V žalobě proti napadenému rozhodnutí pak stěžovatel mimo jiné namítal, že se nelze s absorpční zásadou vypořádat tvrzením, že správní orgány nemohou dohledat další řízení stěžovatele, řízení jeho zástupce jsou přitom naprosto nerelevantní. Správní orgán má sám povinnost v řízení aplikovat absorpční zásadu a zjišťovat pro její aplikaci podmínky. Navrhl zároveň provedení důkazu správními spisy a konkrétně uvedl jejich spisové značky.

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že právní posouzení krajského soudu je nesprávné, a shledal, že už žalovaný se s odvolací námitkou stěžovatele vypořádal způsobem, který je v rozporu se zákonem.

[25] Ze shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu i z § 125g odst. 2 a 3 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017 plyne povinnost správního orgánu uložit za sbíhající se delikty podle § 125f téhož zákona, o kterých je příslušný vést řízení též obecní úřad obce s rozšířenou působností, pouze jednu pokutu, pro jejíž určení se použije sazba pokuty za přestupek nejpřísněji postižitelný.

[26] Ustanovení § 125g odst. 2 a 3 zákona o silničním provozu tak podobně jako § 43 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“), týkající se úhrnného a souhrnného trestu, stanoví zvláštní hmotněprávní podmínky trestání (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2002, sp. zn. 5 Tdo 933/2002).

[27] Úhrnný a souhrnný trest „*představují pro pachatele výhodnější postup, neboť se v nich zohledňuje skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu*“ (viz Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 584). Z hlediska trestního práva tedy nehraje roli, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo; tato skutečnost nesmí být pachateli ani ku prospěchu, ani na újmu. Je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití

pokračování

absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb. Tyto zásady lze vztáhnout i na správní trestání.

[28] Ustanovení, podle nichž se ukládá úhrnná či souhrnná sankce, určují výši sazby v případě souběhu deliktů. Ze své podstaty je tedy aplikace absorpční zásady (zakotvené v § 125g odst. 2 a 3 zákona o silničním provozu) otázkou dodržení zásady *nulla poena sine lege*, podle níž jen zákon stanoví, jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku lze za jeho spáchání uložit (článek 39 Listiny základních práv a svobod).

[29] Ten, kdo se deliktů dopustil, má právo, aby mu sankce byla uložena v rozmezí trestní sazby, kterou stanoví zákon. Správní orgán má povinnost zjišťovat okolnosti, které mohou mít na určení sankčního rozpětí vliv – tedy existenci sbíhajících se deliktů. Ostatně takové informace jsou zjistitelné v rámci úřední činnosti téhož správního orgánu. Ustanovení § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017 totiž vztahuje tuto povinnost výslovně na správní delikty, o kterých je příslušný vést řízení též obecní úřad obce s rozšířenou působností.

[30] Nezjišťoval-li správní orgán, zda existují okolnosti rozhodné pro aplikaci absorpční zásady, a nebyla-li aplikována zásada absorpce tam, kde jsou pro to podmínky splněny (viz § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017), jedná se o nezákonný postup.

[31] Jelikož správní orgán musí aplikovat zásadu absorpce v případě sbíhajících se deliktů (podle § 125g odst. 2 a 3 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017), je také povinen *ex officio* zjišťovat okolnosti, které jsou pro aplikaci zásady absorpce rozhodné. Pokud by takovou povinnost správní orgán neměl, stěží by byl schopen s jistotou zákonný trest uložit v mezích sankční sazby, aniž by ten, kdo se deliktů dopustil, musel cokoliv tvrdit. Zákonnost trestu včetně stanovení sankční sazby v zákonném rozpětí představuje jednu ze základních zásad trestání, a nelze proto připustit, aby její naplnění záviselo na aktivitě pachatele v průběhu sankčního řízení.

[32] Nejvyšší správní soud dodává, že trestněprávní doktrína rozlišuje mezi okolnostmi hmotněprávního posouzení trestu (jako je uložení úhrnného trestu za trestné činy v souběhu či otázka, zda je trestní odpovědnost za spáchaný trestný čin již promlčena či nikoli) a mezi hledisky relevantními pro výměru trestu stanovenými v § 39 a násl. trestního zákoníku (Šámal, P. a kol.: Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ad § 265b str. 3166 a 3170). Odlišnost těchto kategorií i pro oblast správního trestání Nejvyšší správní soud spatřuje právě v okolnostech, že absorpční zásadou u úhrnného trestu se toliko vymezuje rozmezí sankční sazby specifické pro delikty v souběhu, kdežto okolnosti mající vliv na výměru sankce se týkají stanovení konkrétní výše sankce v rámci tohoto zákonem určeného sankčního rozpětí. Nejvyšší správní soud se tak v nyní posuzované věci zabývá výhradně povinností správního orgánu zjišťovat okolnosti týkající se souběhu deliktů a aplikace absorpční zásady, nikoliv zjišťováním okolností rozhodných pro výměru sankce.

[33] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s posouzením krajského soudu, že je důsledkem pasivity stěžovatele ve správním řízení, že správní orgány nezohlednily jeho další deliktů řízení a rozhodnutí v nich vydaná, neboť je nekonkretizoval a neuvedl, proč

se domnívá, že právě ve vztahu k těmto řízením mělo být společné řízení vedeno, ani jaká měla být celková výše pokut, které mu byly uloženy za související správní delikty. Absorpční zásadu je správní orgán povinen aplikovat ze zákona tak, aby uložil zákonný trest. Aktivita delikventa v prvostupňovém správním řízení je pro to nepodstatná. Správní orgán v prvním stupni tedy musí být schopen ze své úřední činnosti zjistit, zda jsou dány podmínky pro uložení úhrnného trestu. Žalovaný i krajský soud však byli toho názoru, že břemeno tvrdit a prokázat skutečnosti relevantní pro absorpci spočívá v řízení o správním deliktu na stěžovateli, aniž by vzali v potaz povinnost správního orgánu uložit zákonný trest. Bez zjištění sbíhajících se deliktů však zákonnost trestu nejsou schopni posoudit prvostupňový správní orgán, žalovaný ani krajský soud, tudíž ani Nejvyšší správní soud.

[34] Žalovaný i krajský soud ve svých rozhodnutích dále uváděli, že výše pokuty byla stěžovateli uložena na spodní hranici zákonem stanoveného sankčního rozpětí, což znamená, že zásada absorpce byla zachována. Vadou by podle krajského soudu byla až souhrnná výše pokut za delikty, u nichž mělo být společné řízení vedeno, překračující horní hranici sazby za ten správní delikt, který byl nejpřísněji trestný, přičemž prvním rozhodnutím o jednom ze správních deliktů, jež měly být projednávány ve společném řízení, absorpční zásadu porušit nelze.

[35] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v obecné rovině se s argumentací žalovaného i krajského soudu včetně citované judikatury lze ztotožnit. Není však zřejmé, z čeho krajský soud dovozuje, že se jedná o stěžovatelovo první rozhodnutí o správním deliktu, jež jsou v souběhu, a tedy není ani z ničeho zřejmé, zda pokutou ve výši 2500 Kč nebyla překročena horní hranice sazby za nejpřísněji trestný správní delikt. Porušení ve vztahu ke konkrétním dalším řízením přitom namítal stěžovatel už ve svém odvolání. S tím se žalovaný vypořádal tak, že správní orgány nejsou jednak povinny, jednak schopny relevantní okolnosti zjišťovat. Tím na námitku stěžovatele reagoval přesto, že součástí správního spisu byl jakýsi neúplný přehled dalších správních řízení stěžovatele, což svědčí pro existenci možnosti taková zjištění učinit. S nesprávným právním posouzením krajského soudu a žalovaného tak souvisí i částečná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, potažmo i napadeného rozsudku.

[36] Relevantní pro posouzení, zda absorpční zásada nebyla v případě stěžovatele porušena, není ani argumentace žalovaného, že pokuta byla uložena na spodní hranici zákonem stanoveného sankčního rozpětí. Žalovaný nemohl pro absenci relevantních zjištění vědět, zda toto právní posouzení obстоjí, neboť není z ničeho zřejmé, zda již stěžovateli za sbíhajících se delikty nebyla nějaká pokuta dříve uložena. V tomto kontextu je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že žalovaný rozhodoval již za účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Podle jeho § 43 odst. 1 „od uložení správního trestu lze upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení“ (zdůraznění dodáno). Ačkoliv by tedy podle zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017 nebylo možno uložit pokutu nižší, než je spodní hranice zákonem stanovené sankce, po 1. 7. 2017 už lze za určitých podmínek od uložení trestu upustit podle § 43 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. Tato změna pak musí být zohledněna při posouzení příznivosti právní úpravy ve smyslu článku 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se *trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl*

pokračování

čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější (zdůraznění dodáno).

[37] V poslední řadě Nejvyšší správní soud považuje za důležité upozornit na zcela zjevné pochybení žalovaného, který se s odvolací námitkou ohledně absorpční zásady vypořádal odkazem na četnost řízení, v nichž vystupuje *zástupce* přestupce, tedy nikoliv *přestupce*. Krajský soud na související žalobní námitky reagoval poukazem na obecnost žalobní argumentace a skutečnost, že žalovaný uvedl ohledně absorpce i další odůvodnění. Argumentace krajského soudu i žalovaného je však neopodstatněná. Sankce za správní delikt či přestupek se ukládá tomu, kdo jej spáchal. Ve vztahu k němu se proto zjišťují i podmínky pro uplatnění absorpční zásady, čemuž by měly odpovídat i výstupy z evidence správního orgánu. Pro účely zjištění sbíhajících se deliktů je proto irrelevantní, kdo pachatele zastupuje. I kdyby se ve svých jednotlivých řízeních o přestupcích či správních deliktech nechal zastupovat pokaždé jiným zástupcem, není to v žádném případě na překážku tomu, aby správní orgán absorpční zásadu aplikoval a podmínky pro absorpci zjišťoval.

[38] Výhrady vůči zveřejnění osobních údajů stěžovatele a jeho zástupce nejsou kasační námitkou ani argumentem pro meritorní přezkum napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil.

[40] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než zrušit napadené rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm žalovaný podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku zjistí okolnosti relevantní pro aplikaci absorpční zásady a v případě, že jsou podmínky pro její aplikaci splněny, posoudí, zda uložená sankce této zásadě neodporuje.

[41] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého řízení před správními soudy. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný žalobce právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl, tedy vůči žalovanému.

[42] Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3000 Kč a v odměně advokáta. Odměna advokáta 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 (advokátní tarif)] a činí v dané věci 6200 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4

písm. d) advokátního tarifu] a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tedy 600 Kč. Odměna advokáta v řízení před krajským soudem tak celkem činí 6800 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň ve výši 21 %, tj. o 1428 Kč. Celkové náklady řízení o žalobě činí 11 228 Kč.

[43] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby [sepsání kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tj. 3100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna advokáta činí 3400 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň ve výši 21 %, tj. o 714 Kč. Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 9114 Kč.

[44] Žalovaný je povinen stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti v celkové výši 20 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Václava Voříška, advokáta.

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

V Brně dne 24. srpna 2022

Mgr. Eva

Š
o
n
k
o
v
á

předsedkyně senátu