



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Rivica s. r. o.**, Donatellova 2003/6, Praha 10, zastoupené advokátem Mgr. Janem Boučkem, Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2019, čj. 74/2019-190-TAXI/5, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2021, čj. 8 A 103/2019-46,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2021, čj. 8 A 103/2019-46, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Magistrát hlavního města Prahy žalobkyni uložil rozhodnutím ze dne 25. 6. 2018 ve společném řízení pokutu ve výši 500 000 Kč za spáchání čtyř přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném ke dni 30. 6. 2020, a pěti přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Dalším rozhodnutím ze dne 24. 10. 2018 magistrát uložil žalobkyni pokutu ve výši 150 000 Kč za spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalovaný v odvolacím řízení obě řízení spojil, napadená rozhodnutí magistrátu změnil a žalobkyni uložil pokutu ve výši 525 000 Kč za čtyři přestupky podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a šest přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalovaný zároveň zrušil rozhodnutí magistrátu ve věci přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě spáchaného dne 22. 1. 2018 a v tomto rozsahu řízení zastavil. Žalovaný dále uložil žalobkyni povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč a započel kauci 50 000 Kč podle § 35f odst. 2 zákona o silniční dopravě.

[2] Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného i obě rozhodnutí magistrátu. Dospěl totiž k závěru, že spojením věcí až v odvolacím řízení žalovaný podstatně porušil § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaný stanovil výši pokuty podle zcela jiných pravidel než správní orgán prvního stupně a žalobkyně neměla možnost se proti takto uloženému trestu odvolat. Soud také konstatoval, že je při novém ukládání trestu potřeba vzít v úvahu také dobu, která uplynula od spáchání přestupků.

[3] Žalovaný (stěžovatel) v kasační stížnosti namítl, že městský soud rozhodl bez nařízení jednání, i když s tím stěžovatel nesouhlasil. Dále uvedl, že NSS v rozsudku ze dne 19. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, konstatoval, že odůvodnění ani jednoho z rozhodnutí správních orgánů v tehdy projednávané věci se nevěnovalo souvislosti ukládaných trestů s tresty uloženými dříve, a správní orgány nepoužily zásadu absorpce. V nyní projednávané věci však stěžovatel nestanovil výši pokuty podle jiných pravidel než správní orgán prvního stupně. Již magistrát totiž využil při ukládání trestu asperační zásadu podle § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Stěžovatel uvedl, že po spojení věcí v odvolacím řízení zvýšil stanovenou pokutu ve smyslu absorpční zásady o 5 % a zrušil přitom rozhodnutí o jednom přestupku s minimální závažností. Takový postup podle stěžovatele nelze považovat za stanovení výše pokuty podle zcela jiných pravidel než správní orgán prvního stupně. Spojení věcí v odvolacím řízení bylo navíc dáno okolnostmi případu.

[4] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem městského soudu, že je potřeba zohlednit dobu, která uplynula od spáchání přestupku. Upozornil také na rozpor mezi výrokem I rozsudku, kterým městský soud zrušil kromě stěžovatelova rozhodnutí i obě rozhodnutí vydaná v prvním stupni, avšak věc vrátil k dalšímu řízení stěžovateli a nikoli magistrátu.

[5] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] K námitce, že městský soud rozhodl bez nařízení jednání, ač s tím stěžovatel nesouhlasil, NSS uvádí, že soud napadené rozhodnutí zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení soud zruší napadené rozhodnutí *bez jednání*. Soud tak může učinit bez ohledu na to, zda si účastníci konání jednání přejí či nikoli. Městský soud tedy nemusel nařizovat jednání, pokud rozhodl podle výše citovaného ustanovení.

[8] Městský soud nepochybil ani v tom, že vrátil věc k dalšímu řízení stěžovateli, i když kromě jeho rozhodnutí zrušil také obě rozhodnutí magistrátu. Takový postup je naopak v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s., podle něhož je část výroku o tom, že se *věc vrací k dalšímu řízení žalovanému* obligatorním výrokem rozsudku soudu, který ruší rozhodnutí správního orgánu. To platí i v případě, že soud ruší také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Soud během řízení komunikuje pouze se žalovaným, nikoliv se správním orgánem prvního stupně, který není účastníkem řízení (srov. § 69 s. ř. s.).

[9] NSS se dále zabýval tím, zda je rozsudek městského soudu přezkoumatelný, neboť pouze v takovém případě lze posuzovat další kasační námitky. Rozsudek krajského

pokračování

(městského) soudu je přezkoumatelný, pokud z něj je patrné, na základě jakých důkazů a skutkového stavu, jakož i právních úvah, soud dospěl ke svým závěrům (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74, nebo ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Stěžovatel sice nepřezkoumatelnost rozsudku výslovně nenamítl, jde však o vadu, k níž NSS přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[10] Podle NSS je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Městský soud stěžovateli vytkl, že v odvolacím řízení spojil ke společnému projednání dvě řízení o přestupcích žalobkyně a shledal v tom důvod nejen pro zrušení stěžovatelova rozhodnutí, ale i obou rozhodnutí magistrátu. NSS nepřehlédl, že městský soud soustředil svůj právní názor výhradně do bodu 18 napadeného rozsudku. V něm městský soud odkázal na své rozsudky ze dne 30. 8. 2021, čj. 8 A 60/2019-37, a ze dne 16. 11. 2021, čj. 8 A 69/2019-42, a uvedl, že vycházejí z již citovaného rozsudku NSS čj. 1 As 28/2009-62. Z něj podle městského soudu plyne, že spojení věcí až v odvolacím řízení představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci. V projednávaném případě totiž žalovaný stanovil výši pokuty podle zcela jiných pravidel než správní orgán prvního stupně a žalobkyně neměla možnost se proti takto uloženému trestu odvolat. Městský soud uzavřel, že ani nyní neshledal důvod odchýlit se od závěrů formulovaných v citovaných rozsudcích.

[11] NSS nesouhlasí s tím, jak městský soud pro účely posuzované věci vyložil rozsudek čj. 1 As 28/2009-62. Z tohoto rozsudku totiž plyne, že *nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků*. Vedení společného řízení je tedy u souběhu přestupků žádoucí a ze zákona obligatorní. Jeho cílem je přitom projednání více přestupků téhož pachatele, užití tzv. absorpční zásady a minimalizace zátěže účastníka řízení. NSS v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že nevedení společného řízení není vadou s vlivem na zákonnost rozhodnutí, pokud je z rozhodnutí patrné, že správní orgán uplatnil zásady stanovené pro ukládání trestu za souběh přestupků. V tomto rozsudku se však NSS nevyjadřoval k otázce spojování věcí až v odvolacím řízení.

[12] NSS připomíná také své dřívější závěry, podle nichž musí být z pozdějšího rozhodnutí správního orgánu, který řízení nespojil, patrné zohlednění absorpční zásady při ukládání sankce za sbíhající se správní delikty. Přitom se jako příhodný jeví výslovný odkaz na tuto zásadu s popisem způsobu, jakým ji správní orgán při stanovení konkrétní sankce zohlednil. Tomuto požadavku však lze dostat i implicitně (rozsudky NSS ze dne 12. 7. 2017 čj. 6 As 116/2017-53, nebo ze dne 15. 9. 2022, čj. 9 As 223/2020-41).

[13] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl *pouze*, že spojení věcí až v odvolacím řízení představuje podstatné porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, jelikož stěžovatel stanovil výši pokuty podle zcela jiných pravidel než správní orgán prvního stupně a žalobkyně neměla možnost se proti takto uloženému trestu odvolat. Tento závěr však z judikatury, na kterou soud odkázal, neplyne. Napadený rozsudek přitom neobsahuje žádné další úvahy, z nichž by bylo možné seznat, zda nelze ke spojení věcí v odvolacím řízení přistoupit vůbec, či zda tím došlo k pochybení pouze v projednávané

věci. Městský soud se pak především vůbec nezabýval tím, jestli správní orgán prvního stupně při stanovení trestu použil zásady pro ukládání trestu za souběh přestupků či nikoli. Z rozsudku není vůbec patrné, zda se soud vůbec konkrétně zabýval otázkou, jestli skutečně stěžovatel použil pro stanovení trestu jiné zásady než správní orgán prvního stupně. V odůvodnění rozsudku městského soudu chybí jakákoli provázanost citace soudních rozhodnutí v bodě 18 se skutkovými a právními okolnostmi posuzované věci.

[14] NSS proto rozsudek městského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud tedy zejména posoudí, zda správní orgány při stanovení sankce zohlednily zásady stanovené pro ukládání trestu za souběh přestupků či nikoli, a své závěry řádně odůvodní.

[15] Námitkou týkající se zohlednění doby, která uplynula od spáchání přestupku, se NSS nezabýval. S ohledem na závěr o nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu to není namístě.

[16] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. října 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu