



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíčkové a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **J. H.**, zastoupen Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 10 A 73/2019-54,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 10 A 73/2019-54, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 2. 2019, č. j. 1/2019-190-TAXI/3, na základě odvolání žalobce změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend (dále též „magistrát“) ze dne 26. 2. 2018, č. j. MHMP 310722/2018, tak, že snížil magistrátem uloženou pokutu ze 150 000 Kč na 80 000 Kč. Ve zbytku potvrdil rozhodnutí magistrátu, podle něhož byl žalobce shledán vinným ze spáchání tří přestupků podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o silniční dopravě“). Konkrétně žalobce nezajistil, aby při poskytování přepravy dne 20. 10. 2017 od 9:41 do 9:50 hodin na označené trase 1) bylo vozidlo viditelně a čitelně označeno střešní svítilnou žluté barvy s nápisem TAXI na její přední a zadní straně, dále 2) aby bylo toto vozidlo viditelně a čitelně označeno obchodní firmou dopravce umístěnou na vozidle a konečně 3) aby bylo vybaveno měřící sestavou taxametru splňující požadavky zvláštního právního předpisu, jejíž součástí je taxametr, měřící převodník ujeté vzdálenosti, paměťová jednotka a tiskárna.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který toto rozhodnutí zrušil v záhlaví uvedeným rozsudkem. Podle městského soudu byl magistrát povinen zohlednit v rámci úvahy o výši pokuty žalobcem namítanou skutečnost, že mu byla za jednání vyplývající ze stejného skutkového základu rovněž uložena sankce ve výši 50 000 Kč za porušení zákona o cenách. Městský soud odkázal na § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále též „nový přestupkový zákon“), podle něhož je správní orgán povinen v rámci úvahy o výši sankce přihlédnout k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení. Toto pravidlo magistrát ani žalovaný ve svém rozhodnutí nijak nereflektovali, přestože žalobce namítal v doplnění odvolání, že magistrát konstatuje přiměřenost sankce, ačkoliv opomíjí uvést, že žalobci rozhodnutím ze dne 26. 2. 2018 uložil za sbíhající se skutky ještě pokutu ve výši 50 000 Kč. Žalovaný se k dané námitce vůbec nevyjádřil a uvedenou okolnost nezohlednil. To ostatně připustil i ve vyjádření k žalobě, kde danou námitku chybně spojoval pouze s tvrzením žalobce o likvidačním charakteru sankce. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného tak vůbec nevyplývá, zda žalovaný existenci těchto námitok reflektoval a zda je při svém rozhodování zohlednil, natožpak aby z něj byly seznatelné důvody, pro které případně s námitkami nesouhlasí, považuje je za liché či mylné, jakož i skutečnosti, které by tyto námitky žalobce případně vyvracely. S ohledem na § 37 písm. b) nového přestupkového zákona přitom nelze tyto námitky považovat za *a priori* nevýznamné, zjevně irelevantní či evidentně mimoběžné. Popsané pochybení žalovaného městskému soudu zabránilo posoudit důvodnost zbývajících žalobních námitok týkajících se nezákonnosti uložené sankce. Rozhodnutí je proto co do stanovení výše pokuty zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, kterou nemohl městský soud překlenout vlastní argumentací.

III.

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že městský soud přistoupil k rozhodnutí ve věci, aniž by nařídil jednání, o něž stěžovatel žádal. Stěžovateli tak bylo upřeno vysvětlit soudu skutečnosti týkající se údajné vady, pro kterou soud jeho rozhodnutí zrušil. Od požadavku na konání jednání nelze ustoupit jen proto, že dílčí aspekt odůvodnění trpí nepřezkoumatelností, obzvláště za situace, kdy tento aspekt nemá pro stanovení výše pokuty relevanci. Stěžovatel je dále přesvědčen o tom, že se zabýval skutečnostmi relevantními pro stanovení výše pokuty a tuto řádně odůvodnil. Podle stěžovatele je třeba věc posoudit podle nového přestupkového zákona. Z toho plyne, že společné řízení se má vést a absorpční zásada uplatnit jen u deliktů, jichž se účastník řízení dopustil v rámci stejného úseku státní správy. Tou se ve smyslu důvodové zprávy k zákonu rozumí oblast veřejné správy stanovená jednotlivými zvláštními zákony a chránící shodný veřejný zájem. V nyní posuzované věci se jedná o porušení právních povinností, které se týkají různých oblastí veřejné správy (porušení zákona o silniční dopravě a zákona o cenách) a k projednání přestupků jsou příslušné různé odvolací orgány (ministerstva dopravy a financí). Pokud by magistrát v rozhodnutí týkajícím se porušení zákona o silniční dopravě při určení druhu a výměry trestu přihlédl ke spáchání přestupku podle

pokračování

zákona o cenách, nebyl by stěžovatel příslušný k přezkoumání této části rozhodnutí. Není možné požadovat po správních orgánech, aby posuzovaly přiměřenost pokuty s ohledem na pokuty ukládané za porušení jiného zákona. Přiměřenost lze posoudit pouze v rámci oblasti, které správní orgán rozumí a zná rozhodovací praxi. Stěžovatel nemůže posoudit, zda je výše pokuty udělené za porušení cenových předpisů přiměřená, odpovídá rozhodovací praxi a zda je způsobilá obstát v odvolacím řízení. Výklad městského soudu je proto extenzivní a v rozporu se smyslem a účelem nového přestupkového zákona. Ustanovení § 37 písm. b) tohoto zákona se uplatní pouze v případech, kdy bylo vedeno o přestupcích více samostatných řízení, ačkoliv obecně mělo být vedeno jedno společné řízení. Nelze je však aplikovat na přestupky, které nebyly spáchány v souběhu. Výklad městského soudu zcela vyprazdňuje definici souběhu jakožto základního předpokladu pro vedení společného řízení a uplatnění principů trestání za přestupky spáchané v souběhu (absorpční zásady). K tomu stěžovatel poukázal na komentářovou literaturu k § 37 písm. b) nového přestupkového zákona. Upozornil rovněž na to, že se městský soud odchýlil od vlastní rozhodovací praxe. To, že žalobci byla uložena pokuta za porušení cenových předpisů při stejné přepravě, tedy nemohlo mít vliv na výši sankce v nynějším řízení. Stěžovatel se tudíž příslušnými námitkami nemusel zabývat. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalobce se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou vadou řízení spočívající v rozhodnutí věci bez nařízení jednání. Městský soud k tomuto postupu uvedl, že o podané žalobě rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s., konkrétně odkázal na § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. [s]oud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen. V souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s. [s]tanoví-li tak tento zákon, rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech.

[9] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 9 As 152/2014-43: „Možnost krajského soudu rozhodnout věc bez nařízení jednání je zákonnou výjimkou z obecného pravidla 'a contrario' povinnosti stanovené v ustanovení § 51 s. ř. s. Přichází v úvahu pouze tehdy, shledá-li soud naplnění některého z důvodů podle § 76 odst. 1, 2 s. ř. s., případně ospravedlňuje tento postup konkludentní nebo výslovný souhlas účastníků řízení (§ 51 s. ř. s.).“

[10] Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu ověřil, že stěžovatel v přípisu ze dne 23. 5. 2019 (č. l. 27 soudního spisu), vyjádřil nesouhlas s projednáním věci bez nařízeného jednání. Městský soud tak mohl jednat bez nařízení jednání, pouze pokud shledal naplnění některého z důvodů podle § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. Jedním z těchto důvodů je situace, kdy soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení rozsudkem *pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí* [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Podle citovaného ustanovení postupuje soud v případě, že je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné v takovém rozsahu, že soudu neumožňuje vypořádat se s žalobním bodem zpochybňujícím skutkové či právní posouzení určité otázky.

[11] Právě existenci takové vady městský soud shledal v rozhodnutí stěžovatele v části, kde se zabýval přiměřeností ukládané sankce. Podle městského soudu se zde totiž stěžovatel vůbec nezabýval namítanou skutečností, která je pro posouzení věci významná (uložení pokuty za sbíhající se skutek) a tento nedostatek soudu bránil v tom, aby v rozsahu žalobních námitek posoudil zákonnost výše udělené pokuty. Pokud za této situace městský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil bez nařízení jednání, odpovídá tento postup § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Městský soud současně vypořádal ostatní (oddělitelné) žalobní námítky, v nichž žalobce zpochybňoval svou odpovědnost za přestupky, vytýkal žalovanému pochybení při zjišťování skutkového stavu a namítal porušení zásady dvojího potrestání za týž skutek (jednou podle zákona o cenách, podruhé podle zákona o silničním provozu). Respektoval tedy zásadu procesní ekonomie, neboť postup podle § 76 s. ř. s. neznamená, že by soud mohl ostatní oddělitelné žalobní námítky ponechat bez věcného vypořádání.

[13] Z výše citovaného rozsudku devátého senátu vyplývá, že „Pokud soud zrušuje rozhodnutí správního orgánu z některého z důvodů § 76 s. ř. s. a současně věcně přezkoumá jinou žalobní námitku, je z hlediska povinnosti ústního projednání věci, vždy nutné zvážit konkrétní okolnosti. Bylo by přepjatým formalismem přistoupit ke zrušení rozhodnutí krajského soudu pouze z důvodu ústního neprojednání jedné dílčí otázky, jestliže neprojednání této otázky nemůže mít vliv na výrok rozsudku krajského soudu a současně by projednání věci nemohlo přinést ani novou argumentaci, ani žádná nová zjištění.“ Jak již bylo uvedeno výše, zbývající tři žalobní námítky, které městský soud vypořádal, byly od nepřezkoumatelné části rozhodnutí stěžovatele oddělitelné. Netýkaly se totiž problematiky výše stanovené pokuty, u níž shledal městský soud rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, ale pouze otázek souvisejících se vznikem odpovědnosti žalobce za spáchané přestupky. Jejich neprojednání při ústním jednání tedy nemohlo mít vliv na výrok rozsudku městského soudu. Stěžovatel dále tvrdí, že při nařízení jednání mohl „osvětlit skutečnosti, které soud shledal za vady jeho rozhodnutí.“ Těmito skutečnostmi má stěžovatel evidentně na mysli jiný náhled na relevanci pokuty uložené žalobci za porušení cenových předpisů pro posouzení přiměřenosti pokuty ukládané v nynějším správním řízení. Tato otázka však již tvoří samotnou podstatu právního názoru městského soudu, který na rozdíl od stěžovatele považuje uložení pokuty za sbíhající se skutek za významnou skutečnost při stanovení výše pokuty. Nejedná se však o otázku skutkovou, ke které by bylo nutné provádět dokazování. Stěžovatel nijak nezpochybňuje, že žalobci byla uložena v souvislosti s vykonanou přepravou krom pokuty za porušení zákona o silničním provozu v paralelně

pokračování

vedeném správním řízení rovněž pokuta za porušení cenových předpisů. V kasační stížnosti toliko obsáhle brojí proti právnímu posouzení městského soudu, že je tato okolnost pro posouzení přiměřenosti pokuty ukládané v nynějším správním řízení právně významná. Všechny relevantní informace, ze kterých je nutné při řešení dané otázky vycházet, jsou obsahem správního spisu.

[14] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nenařízení ústního jednání není v projednávané věci vadou, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Městský soud zvoleným postupem neznemožnil stěžovateli předložit ke svým tvrzením důkazní prostředky, ani rozvést argumentaci proti žalobci. Proto soud přistoupil k věcnému posouzení kasačních námitek.

[15] V podstatě jedinou věcnou kasační námitkou a samotným předmětem sporu je otázka, zda byly správní orgány při úvaze o výši pokuty ukládané žalobci za porušení zákona o silničním provozu povinny zohlednit žalobcem namítanou skutečnost, že mu byla rozhodnutím magistrátu z téhož dne v souvislosti se stejnou přepravou (kontrolní jízdou) uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za porušení zákona o cenách.

[16] Ke shodné otázce se za obdobných skutkových okolností okrajově vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2021, č. j. 3 As 150/2021-59. V uvedené věci se zabýval pokutou za nedodržení úředně stanovené ceny (porušení cenových předpisů), přičemž stěžovatel namítal, že správní orgány při uložení trestu nezohlednily, že mu byla uložena taktéž pokuta za špatně viditelný taxametr (porušení předpisů o silniční dopravě), přestože k oběma přestupkům došlo při stejné přepravě (kontrolní jízdě). Nejvyšší správní soud k této námitce uvedl: *„V obecné rovině lze pouze korigovat tvrzení žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí, že jeho úkolem je výhradně posouzení sankce za porušení cenových předpisů, a nemůže tedy brát na zřetel jiné sankce, uložené stěžovateli za souběžná porušení jiných předpisů. Současné působení více uložených pokut, byť za správní delikty dle různých zákonů, by bylo možné v rámci hodnocení poměrů pachatele zohlednit (tím spíše, pokud o nich rozhodoval stejný prvostupňový správní orgán), avšak jak již bylo uvedeno, v tomto konkrétním případě stěžovatel svoje poměry nijak neupřesnil a prima facie nebylo zřejmé, že by pro něj pokuta mohla mít likvidační účinek. Žalovaný naopak správně ve vyjádření ke kasační stížnosti podotkl, že k odvolacímu řízení ve věcech obou pokut byly příslušné různé odvolací správní orgány, nemohlo tak být vedeno společné řízení a nemohla být ani aplikována absorpční zásada, jak bez dalšího zdůvodnění stěžovatel namítal v kasační stížnosti. Už vůbec pak nelze uvažovat o porušení zásady ne bis in idem, neboť jakkoli byly tyto delikty zjištěny v rámci jedné kontroly a rozhodoval o nich v prvním stupni magistrát, jednalo se o různé skutky posuzované podle odlišných předpisů (zákon o cenách a zákon o silniční dopravě, viz i odstavec [33] výše)“* (podtržení přidáno). Z citovaného rozsudku tedy vyplývá opačný závěr, než jaký zaujal městský soud v nynější věci. Sedmý senát přitom na základě níže rozebraných důvodů neshledal důvod se od citovaného závěru třetího senátu v nyní posuzované věci odchýlit, pročez posoudil tuto kasační námitku stěžovatele jako důvodnou.

[17] Městský soud dovodil povinnost zohlednit skutečnost, že žalobci byla ukládána pokuta v paralelně vedeném řízení (za porušení zákona o cenách) z § 37 písm. b) nového přestupkového zákona, podle něhož [p]ři určení druhu správního trestu a jeho výměry se

přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.

[18] Ustanovení § 37 písm. b) nového přestupkového zákona obsahově souvisí s § 43 odst. 1 téhož zákona, podle něhož může okolnost, že o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení vést k upuštění od uložení správního trestu, jestliže správní trest uložený za některý z přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení. Obě uvedená ustanovení [§ 37 písm. b) a § 43 odst. 1] pak souvisí s § 41 téhož zákona, který upravuje pravidla pro ukládání správních trestů za více přestupků téhož pachatele ve společném řízení, a to tzv. zásadu absorpce (§ 41 odst. 1) a asperace (§ 41 odst. 2).

[19] Na otázku vedení společného řízení a uložení správního trestu za sbíhající se přestupky je podle Nejvyššího správního soudu třeba v základních rysech nahlížet tak, jak bylo dovozeno již před nabytím účinnosti nového přestupkového zákona: pokud se pachatel dopustí více přestupků v souběhu, vede se o nich společné řízení; v určitých případech se o sbíhajících se přestupcích společné řízení nevede, nicméně i v těchto případech je nezbytné souběh deliktů zohlednit při ukládání správního trestu (srov. např. rozsudky tohoto soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS a ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25).

[20] Toto základní judikaturní východisko nyní výslovně upravuje právě § 37 písm. b) nového přestupkového zákona, jehož smyslem není nic jiného, než zajistit, aby byl pachateli více přestupků (spáchaných jedním nebo více skutky) uložen trest odpovídající tomu, který by mu býval byl uložen, pokud by o spáchaných přestupcích bylo rozhodnuto ve společném řízení. Jinými slovy, druh a výměra správního trestu ukládaného pachateli více přestupků by měla být shodná bez ohledu na procesní postup, tedy bez ohledu na to, zda o daných přestupcích bylo vedeno společné řízení, či dvě a více samostatných řízení. Pokud by o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, musí být tato skutečnost v souladu s § 37 písm. b) nového přestupkového zákona příslušným způsobem reflektována při určení druhu a výměry správního trestu, tj. za pomoci zásad absorpce a asperace, jako by tomu bylo v případě vedení společného řízení. Všechna tři výše uvedená ustanovení nového přestupkového zákona tedy dopadají na materiálně stejnou situaci, která byla toliko řešena rozdílným procesním způsobem (ve více samostatných řízeních namísto jednoho společného řízení).

[21] Z textu zákona a výše podaného vysvětlení jeho smyslu a účelu plyne, že § 37 písm. b) nového přestupkového zákona se uplatní toliko v případech, kdy nebylo více přestupků spáchaných týměž podezřelým projednáno ve společném řízení, ačkoliv by to bylo možné. V opačném případě by byl odkaz na nerozhodování ve společném řízení v § 37 písm. b) nadbytečný. Pokud by totiž chtěl zákonodárce aplikovat pravidla správního trestání upravená pro rozhodování ve společném řízení (§ 41) za všech okolností, tj. bez vazby na společné řízení, formuloval by pravidlo uvedené v § 37 písm. b) odlišně. Například že se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne k tomu, že došlo ke spáchání více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky. Jelikož však zákonodárce takto nepostupoval, ale naopak jasně provázal pravidlo uvedené v § 37 písm. b) nového přestupkového zákona s institutem společného řízení, je

pokračování

třeba chápat tuto vazbu tak, že podle uvedeného pravidla se postupuje jen v situacích, kdy o některém z více spáchaných přestupků nebylo rozhodnuto ve společném řízení, ačkoliv vedení společného řízení bylo možné, tedy byly by splněny zákonné předpoklady pro rozhodování ve společném řízení. Uvedené ustanovení je tedy věcně provázáno rovněž s § 88 téhož zákona, který upravuje tzv. společné řízení.

[22] Předpoklady pro vedení společného řízení v situaci, kdy je táž osoba podezřelá z toho, že se dopustila více přestupků, upravuje § 88 odst. 1 nového přestupkového zákona následovně: *Pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán, projednají se ve společném řízení.* Zákon tedy předpokládá projednání více přestupků, které byly spáchány jedním podezřelým, ve společném řízení, pokud se 1) skutková podstata těchto přestupků týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a 2) k jejich projednání je příslušný týž správní orgán. Nejsou-li tyto předpoklady naplněny, nelze projednat více přestupků spáchaných týměž podezřelým ve společném řízení.

[23] S ohledem na výše popsanou vazbu mezi společným řízením a pravidly pro ukládání správních trestů za více přestupků stanovenými v §§ 41 a 37 písm. b) nového přestupkového zákona, má nesplnění předpokladů pro projednání souběhu přestupků ve společném řízení krom jiné procesní cesty dále za následek, že při ukládání správních trestů v jednotlivých samostatných řízeních vedených s daným pachatelem nejsou příslušné správní orgány povinny přihlídnout k tomu, že jsou vedena řízení o dalších přestupcích téhož pachatele. Projednání daných přestupků ve společném řízení totiž nebylo pojmově vůbec možné s ohledem nesplnění předpokladů stanovených v § 88 odst. 1 nového přestupkového zákona.

[24] Ze smyslu a účelu zákona i jeho systematiky, ale i z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 150/2021-59, tedy plyne, že pravidla pro ukládání správních trestů za více přestupků stanovená v § 41 (zejména absorpční a asperační zásada) mají být aplikována jen tehdy, jde-li o přestupky téhož pachatele, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejichž projednání je příslušný týž správní orgán. Ustanovení § 37 písm. b) nerozšiřuje aplikační rámec těchto pravidel natolik, že by dopadala i na přestupky téhož pachatele, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se v různých oblastech veřejné správy, k jejichž projednání jsou příslušné různé správní orgány. Účelem právní úpravy je v tomto směru uplatnění zásad pro trestání více přestupků při sankcionování sbíhajících se přestupků, k čemuž jakožto základní procesní nástroj slouží vedení společného řízení s tím, že zároveň jsou zakotveny náhradní nástroje pro případy, kdy společné řízení být vedeno nemůže. Tyto náhradní nástroje však nelze vytrhovat z kontextu sankcionování za sbíhající se přestupky a dovozovat, že mají být využity i v případech, kdy se o správní trestání za přestupky spáchané v souběhu nejedná.

[25] Rovněž dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, která klade důraz na to, aby byla při ukládání správních trestů za více přestupků spáchaných týměž pachatelem důsledně aplikována pravidla pro určení správního trestu za sbíhající se přestupky (zejména pak zásada absorpce), i když nebyly projednány ve společném řízení, se ostatně týká pouze případů, kdy jde o přestupky téhož pachatele svěřené do věcné příslušnosti stejného

správního orgánu. Vyslovil-li tedy Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2021, č. j. 2 As 390/2019-32, že: „*Překážkou aplikace absorpční zásady rozhodně není ani to, že sbíhající se delikty ohrožují nebo zasahují různé chráněné zájmy a jsou upraveny v různých právních předpisech, jak uvedl v napadeném rozsudku městský soud. Zákon o přestupcích žádnou takovou podmínku pro použití absorpční zásady nestanoví (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 7 As 34/2013-29, implicitně též rozsudek ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 399/2018-33)*“, stalo se tak v případě, kdy k projednání obou řešených přestupků (zde správních deliktů) byl v prvním i druhém stupni příslušný shodný správní orgán (Česká inspekce životního prostředí a Ministerstvo životního prostředí). Stejně tak v rozsudku č. j. 8 As 399/2018-33, na nějž druhý senát odkazoval, spadaly oba tam projednávané přestupky do věcné příslušnosti též správních orgánů. Nutno dodat, že ve zmiňovaných věcech byla řízení vedena za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v němž absentovala podrobnější pravidla pro ukládání sankcí za sbíhající se přestupky, zejména obdoba nynějšího § 37 písm. b) nového přestupkového zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS). Pravidla pro ukládání správních trestů v těchto situacích byla tedy dotvářena judikaturou (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53, ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018-87, ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018-46, ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, či ze dne 24. 8. 2022, č. j. 2 As 108/2021-42).

[26] Ostatně i sám městský soud např. v rozsudku ze dne 19. 10. 2020, č. j. 14 A 140/2019-36, konstatoval, že „*správní orgány nepochybily ani v tom směru, že při stanovení výše pokuty dle zákona o silniční dopravě nepřihlédly k pokutě, která byla žalobkyni uložena za porušení cenových předpisů. Je tomu tak proto, že v souladu s § 37 písm. b) přestupkového zákona tato povinnost dopadá na správní orgán pouze tehdy, pokud o více skutcích nebylo rozhodnuto ve společném řízení, ač tomu tak být mohlo. Společné řízení přitom v souladu s § 88 odst. 1 přestupkového zákona má být vedeno tehdy, pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán.*“ Ke shodnému závěru dospěl městský soud i v rozsudku ze dne 3. 6. 2021, č. j. 6 A 149/2019-43.

[27] V nyní posuzované věci magistrát uložil žalobci rozhodnutím ze dne 26. 2. 2018 pokutu 150 000 Kč za spáchání tří přestupků podle zákona o silniční dopravě, kterých se žalobce dopustil při poskytování přepravy dne 20. 10. 2017 od 9:41 do 9:50 hodin na trase vymezené v rozhodnutí. V doplnění odvolání žalobce poukázal na to, že mu magistrát rozhodnutím ze dne 26. 2. 2018 uložil ještě pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení cenových předpisů, k nimž došlo při stejné přepravě (žalobce za přepravu účtoval částku překračující cenové nařízení Hlavního města Prahy a neoznačil řádně vozidlo taxislužby cenou, kterou uplatňoval v okamžiku nabídky). Podle žalobce měl magistrát tuto skutečnost zohlednit při úvaze o přiměřenosti pokuty za přestupky podle zákona o silniční dopravě. Stěžovatel následně v rozhodnutí o odvolání snížil výši uložené pokuty na 80 000 Kč s poukazem na předvídatelnost sankce (aby její výše odpovídala výši pokut ukládaných za podobné skutky spáchané v Praze ve stejném období). Dodal, že správní orgány jsou omezeny toliko zákazem uložení likvidační sankce, přičemž novou výši pokuty nelze považovat za nepřiměřenou. K námitce žalobce, že mu byla jiným rozhodnutím uložena pokuta za přestupek spáchaný při téže přepravě, se výslovně nevyjádřil.

pokračování

[28] Městskému soudu lze plně přisvědčit, že takové opomenutí vypořádání námitek obecně představuje vadu řízení spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. S ohledem na shora provedený rozbor právní úpravy týkající se ukládání správních trestů v novém přestupkovém zákoně však tato vada v posuzované věci nemohla založit nezákonnost rozhodnutí stěžovatele, neboť z hlediska posouzení zákonnosti nynější pokuty je irelevantní, že žalobci byla v paralelně vedeném řízení uložena další pokuta za jiné přestupky spáchané při téže přepravě. V posuzované věci totiž nemohly být ani náznakem naplněny předpoklady pro vedení společného řízení podle § 88 odst. 1 nového přestupkového zákona, což je však nezbytná podmínka pro zohlednění sbíhajících se přestupků při ukládání správního trestu ve smyslu § 37 písm. b) téhož zákona. Žalobcem spáchané přestupky mají společné toliko to, že k nim došlo při stejné přepravě. Jednalo se však o dvě samostatná a na sobě zcela nezávislá jednání, která vedla k porušení zcela rozdílných právních povinností žalobce: nesplnění podmínek stanovených v zákoně o silniční dopravě pro provozování taxislužby na straně jedné a účtování ceny v rozporu s cenovými předpisy na straně druhé. Porušené právní povinnosti se nevyskytují ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání není příslušný stejný správní orgán. V případě porušení podmínek stanovených pro provozování taxislužby byl zasažen veřejný zájem na poctivém a řádném provozování taxislužby a odvolacím orgánem je stěžovatel, zatímco v případě porušení cenových předpisů byl zasažen veřejný zájem na uplatňování rozumné cenové hladiny vybraného zboží a služeb a odvolacím orgánem je Ministerstvo financí.

[29] Lze tedy přisvědčit kasační námitce stěžovatele, že správní orgány nemusely při ukládání správního trestu přihlížet k tomu, že žalobci byla uložena v souvislosti se stejnou přepravou další pokuta. Pokud stěžovatel nereagoval na související námitku žalobce, jedná se sice o vadu řízení, avšak tato nemohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Žalobce namítal skutečnost, která je pro posouzení věci irelevantní, respektive je relevantní toliko v rámci posouzení jeho poměrů z hlediska toho, zda by pro něj současné působení více uložených pokut mohlo mít likvidační účinek. Městský soud posoudil tuto otázku nesprávně.

[30] Z výše uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 8. listopadu 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu