



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. T. K.**, zastoupen Mgr. Kryštofem Kobedou, advokátem, se sídlem Šrobárova 2002/40, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2021, č. j. 10 A 71/2020-53,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2021, č. j. 10 A 71/2020-53, **se ruší a věc se mu vrací** k dalšímu řízení.

**Odůvodnění:**

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 23. 4. 2020, č. j. 34/2020-190-TAXI/3, kterým stěžovatel k podanému odvolání žalobce změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend ze dne 3. 5. 2017, č. j. MHMP 701083/2017, co do stanovené délky lhůty k úhradě pokuty uložené prvostupňovým rozhodnutím, kterou z původních 15 dnů prodloužil na 6 měsíců, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobci byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč, neboť porušil § 21 odst. 3 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“) tím, že jako dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, nezajistil, aby při poskytování přepravy dne 13. 7. 2016 vozidlem taxislužby tovární značky Peugeot 407, reg. zn.: X na trase z ulice Klárov (u stanice metra Malostranská) na Hradčanské náměstí, Praha 1, v čase přibližně mezi 15:01 a 15:11 hod., byl zaznamenán skutečný průběh přepravy, neboť v souvislosti s poskytnutou přepravou byla do taxamtru typu MPT-4, výrobní číslo 1389, výrobní číslo paměťové jednotky 2939, zaznamenána vzdálenost přepravy 4,7 km, ačkoli skutečná vzdálenost činila 2,9 km. Správní orgán I. stupně vyhodnotil, že tímto jednáním byla naplněna skutková podstata správního deliktu dle § 35 odst. 2 písm. r) zákona o silniční dopravě. V rámci téže přepravy bylo dále

shledáno porušení § 21 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě, neboť žalobce po ukončení přepravy nevydal doklad o zaplacení č. 4212 pořízený jako výstup z tiskárny taxamtru doplněný o přesné výchozí a cílové místo přepravy tak, jak stanovuje prováděcí vyhláška, nýbrž tyto údaje o výchozím a cílovém místě přepravy vyplnil pouze slovy „PO PRAZE“. V tomto jednání žalobce shledal správní orgán I. stupně správní delikt dle § 35 odst. 2 písm. t) zákona o silniční dopravě. V rámci téže uskutečněné přepravy, bylo u žalobce dále shledáno porušení § 21 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě v návaznosti na § 12 odst. 1 písm. h) vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, neboť následně do uvedeného záznamu o přepravě č. 4212 doplnil jako výchozí místo přepravy ulici Národní, přestože skutečným výchozím místem přepravy byla ulice Klárov (u stanice metra Malostranská), Praha 1. V tomto jednání shledal správní orgán I. stupně naplnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu dle § 35 odst. 2 písm. s) zákona o silniční dopravě. Ke zjištění, na jejichž podkladě vydal správní orgán I. stupně výše uvedené rozhodnutí, dospěl správní orgán I. stupně v návaznosti na výsledky kontroly provedené dne 13. 7. 2016 bezprostředně po uskutečnění přepravy, neboť přepravovaní cestující byli zároveň zaměstnanci Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend, oprávněni provádět státní odborný dozor v silniční dopravě.

[3] Ještě předtím, než bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, dne 27. 4. 2017, vydal Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravních agend, rozhodnutí č. j. MHMP 671618/2017, vztahující se k témuž jednání žalobce, k téže uskutečněné přepravě, přičemž tímto rozhodnutím bylo shledáno spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, neboť v rámci této přepravy žalobce účtoval za poskytnutí taxislužby částku 193 Kč, přestože podle § 5 odst. 2 zákona o cenách, v návaznosti na nařízení č. 20/2006 Sb. HMP, o maximálních cenách osobní taxislužby, byl oprávněn účtovat částku v maximální výši 145 Kč. Za tento správní delikt byla rozhodnutím správního orgánu I. stupně dle zákona o cenách uložena pokuta ve výši 25 000 Kč.

[4] V žalobě žalobce namítal, že o všech správních deliktech mělo být vedeno společné řízení; v důsledku postupu správních orgánů byl žalobce potrestán dvakrát, přičemž jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný při ukládání trestů za správní delikty dle zákona o silniční dopravě ignorovali zásadu absorpce. V této souvislosti žalobce poukázal na zásadu *ne bis in idem* a k ní se vztahující judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54). S odkazem na další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu žalobce zdůraznil, že se *trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů* (zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135), přičemž soudní praxe dovodila, že pokud je jedním právním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů, je k jejich projednání příslušný týž správní orgán a sankce se ukládá podle zásady absorpční. Žalobce dále zmiňuje možnost použití *analogie legis* v případě reálné konkurence správních deliktů při nedostatku speciální právní úpravy a aplikaci tzv. absorpční zásady. Sbíhající se delikty jsou pak stiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich. Dle žalobce byl porušen § 12 odst. 2 přestupkového zákona, který upravuje pravidla pro aplikaci absorpční zásady při trestání za přestupky téhož pachatele projednané ve společném řízení. Žalobce dále namítal vnitřní rozpornost a z ní pramenící nicotnost napadeného rozhodnutí; tuto spatřuje žalobce v nesouladu mezi zněním výroku napadeného rozhodnutí a jeho

pokračování

odůvodněním. Ve výroku napadeného rozhodnutí je lhůta pro úhradu uložené pokuty prodloužena na 6 měsíců, zatímco v odůvodnění rozhodnutí se hovoří o prodloužení této lhůty na 6 let; dále žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí při hodnocení intenzity dopadu uložené pokuty na majetkové poměry žalobce zmiňuje, že splátka ve výši 770 Kč měsíčně nebude pro žalobce likvidační, avšak žalobci není zřejmé, z jakých údajů žalovaný tuto částku vypočetl. Dále žalobce namítal, že ani jeden ze správních orgánů nevzal v rámci posouzení možných likvidačních následků uložené pokuty pro žalobce v potaz skutečnost, že žalobce již zaplatil pokutu ve výši 25 000 Kč uloženou mu rozhodnutím správního orgánu I. stupně dle zákona o cenách; pokutu přitom ukládal stejný správní orgán, dokonce tentýž úředník.

[5] **Městský soud** nepřisvědčil žalobci v žádné z jeho žalobních námitek (tvrzení žalobce o nezákonném porušení zásady *ne bis in idem*, neboť byl fakticky dvakrát potrestán za týž skutek, o kterém byla vedena dvě samostatná správní řízení, v nichž obou byl potrestán; tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí způsobená vnitřním rozporem mezi zněním výroku a odůvodněním).

[6] Městský soud po shrnutí judikatorních východisek, zejména s odkazem na rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 Afs 125/2011-163, resp. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, dospěl při výkladu pojmu skutku k závěru, že v dané věci došlo ke spáchání několika samostatných skutků *de iure*. Skutek, za který byla žalobci uložena pokuta dle zákona o cenách, byl ve výrokové části tohoto rozhodnutí popsán tak, že žalobce dne 13. 7. 2016 jako řidič taxislužby účtoval za poskytnutí taxislužby částku 193 Kč, přestože podle § 5 odst. 2 zákona o cenách v návaznosti na nařízení č. 20/2006 Sb. HMP, o maximálních cenách osobní taxislužby, byl oprávněn účtovat částku v maximální výši 145 Kč, a to při použití sazby s maximálními dílčími položkami: nástupní sazba 40 Kč, cena za 1 km 28 Kč a čekání za 1 min. 6 Kč. Naproti tomu skutek (skutky) popsány v prvostupňovém rozhodnutí spočívá v tom, že žalobce jednak jako řidič taxislužby nezajistil zaznamenání skutečného průběhu přepravy, neboť v souvislosti s poskytnutou přepravou byla do taxametru zaznamenána vzdálenost přepravy 4,7 km, ačkoli skutečná vzdálenost činila 2,9 km; jednak žalobce jako dopravce, který provozuje přepravu vozidlem taxislužby, nezajistil, aby po ukončení přepravy jako řidič taxislužby vydal cestujícím doklad o zaplacení č. 4212 pořízený jako výstup z tiskárny taxametru doplněný o přesné výchozí a cílové místo přepravy tak, jak stanovuje prováděcí vyhláška, neboť cestujícím vydal doklad o zaplacení č. 4212 pořízený jako výstup z tiskárny taxametru, ale údaje o výchozím a cílovém místě vyplnil pouze slovy „PO PRAZE“; jednak posléze do záznamu o přepravě č. 4212 doplnil jako výchozí místo přepravy ulici Národní, přestože skutečným výchozím místem přepravy byla ulice Klárov (u stanice metra Malostranská), Praha 1.

[7] Městský soud konstatoval, že všechna popsaná jednání v obou zmiňovaných rozhodnutích mají původ v tomtéž skutkovém ději, kterým bylo poskytování přepravy prostřednictvím taxislužby provozované žalobcem během jednoho a téhož dne týměž cestujícím v rámci krátkého, časově přesně ohraničeného úseku; jednotlivá jednání žalobce jsou provázána fakticky, když nepochybně směřují k naplnění téhož cíle, kterým bylo vyúčtování vyšší než povolené ceny za poskytnutou přepravu, tedy získání neoprávněného majetkového prospěchu na úkor cestujících. Dle městského soudu by se mohlo jednat o jeden skutek *de facto*, konstatoval však s odkazem na judikaturu NSS, že se *de iure*

o totožné skutky nejedná; vymezení v případě uvedených skutků je totiž odlišné vzhledem k různým právním následkům popsaného jednání. V případě skutku, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle zákona o cenách, bylo podstatné, že došlo k účtování vyšší než povolené ceny za poskytnutí přepravy taxislužbou, přičemž právně relevantním následkem tohoto jednání bylo porušení zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy. V případě jednání žalobce, která byla postižena prvostupňovým rozhodnutím, se jednalo o zaznamenání průběhu přepravy neodpovídajícího realitě, zaznamenání neurčitých informací v dokladu o zaplacení a následné vyhotovení záznamu o přepravě neodpovídajícího realitě, nýbrž právě zkreslenému údaji o zaznamenaném průběhu přepravy tak, aby byl původní nepravdivý údaj pokud možno zastřen.

[8] Městský soud dospěl k závěru, že v případě žalobce nešlo o případ, kdy by byl dvakrát potrestán za tentýž skutek, neboť se jednalo o skutky odlišné a samostatné rozhodování mělo logické opodstatnění už jen v odlišných zákonem chráněných zájmech, které byly protiprávním jednáním žalobce porušeny, z nichž každý spadá do jiné oblasti úpravy veřejné správy.

[9] Městský soud konstatoval, že správní orgán I. stupně neměl povinnost vést o správních deliktech žalobce společné řízení ve smyslu § 57 odst. 1 přestupkového zákona. Poukázal na to, že pro řízení v prvním stupni je sice příslušný týž správní orgán; dichotomie se však objeví v případě odvolacího řízení, kde je k projednání podaného odvolání příslušné v případě správního deliktu dle zákona o cenách Ministerstvo financí, zatímco v případě správních deliktů dle zákona o silniční dopravě je k projednání odvolání příslušné Ministerstvo dopravy. Již jen z tohoto rozdělení odvolacích správních orgánů je zřejmé, že správní delikty spadají do dvou různých oblastí veřejné správy zaštitěné různými ústředními správními úřady. Podmínky pro analogický postup dle § 57 odst. 1 přestupkového zákona tak zjevně nebyly naplněny. Za dané situace tak mohl v případě řízení o správním deliktu správní orgán I. stupně postupovat dle § 140 správního řádu, dle něhož správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků. Z dikce tohoto ustanovení je tak zřejmé, že zde správní řád správnímu orgánu dává pouze možnost konat společné řízení, avšak jeho vedení neukládá jako povinnost. Městský soud podotkl, že má-li být § 57 odst. 1 přestupkového zákona pouze procesní cestou vedoucí k naplnění § 12 odst. 2 přestupkového zákona a je-li zjevné, že v daném případě nebylo možné této procesní cesty využít, není možné se domáhat nutnosti analogické aplikace § 12 odst. 2 přestupkového zákona. Nadto, za předpokladu, že by za všechny žalobcovy zmiňované správní delikty byla uložena „úhrnná“ pokuta, v níž by bylo zohledněno jak porušení zákona o cenách, tak porušení zákona o silniční dopravě, není jasné, který z odvolacích správních orgánů by měl a mohl rozhodovat o případně podaném odvolání a posuzovat přiměřenost uložené „úhrnné“ pokuty i pro oblasti veřejné správy mimo jeho odbornost. Městský soud poukázal na to, že všechny delikty žalobce dle zákona o silniční dopravě dle prvostupňového rozhodnutí byly projednány ve společném řízení a sankce, která byla žalobci za jejich spáchání uložena, byla ukládána při zohlednění aplikace absorpční zásady. Nevzal tedy za pravdivé tvrzení žalobce, že správní orgán ukládal pokutu dle kumulativní

pokračování

zásady *quod delicta, tot poenae*, neboť tam, kde to bylo možné, zásadu absorpční aplikoval. Separátní uložení pokuty za porušení jiné právní povinnosti dle jiného právního předpisu v jiné oblasti veřejné správy, k jejímuž přezkumu je příslušný jiný ústřední správní orgán, není aplikací kumulativní zásady.

[10] Městský soud stran tvrzené vnitřní rozpornosti a nicotnosti napadeného správního rozhodnutí konstatoval, že výrok napadeného rozhodnutí mění prvostupňové rozhodnutí tak, že prodloužil lhůtu k úhradě pokuty z původních 15 dnů na šest měsíců. Následně se v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zabýval posouzením, zda uložená pokuta může mít pro žalobce likvidační charakter. V rámci těchto úvah zohlednil také možnost žalobce, v případě, že nebude v jeho silách v průběhu stanovené šestiměsíční lhůty pokutu uhradit, požádat ve smyslu § 156 odst. 1, odst. 5 ve spojení s § 160 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, o tzv. posečkání, resp. rozložení úhrady pokuty na splátky. Nejednalo se tak o rozpor mezi stanovením půlroční lhůty k úhradě pokuty ve výroku a stanovením šestileté lhůty v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nýbrž o to, že žalovaný žalobci naznačil postup, kterého by bylo možné dále využít v případě, že by se s úhradou uložené pokuty dostal do bezvýchodné situace. Co se týče zmínky o měsíční splátce ve výši 770 Kč, byla pouze hypotetickým výpočtem pro případ, že by tento postup žalobce v budoucnu využil a bylo mu umožněno uloženou pokutu splácet postupně v průběhu oněch zmiňovaných šesti let. Samotná částka 770 Kč pak byla pouze početní chybou, kterou posléze žalovaný osvětlil. Tuto námitku žalobce tedy městský soud rovněž neshledal důvodnou.

[11] Vzhledem ke skutečnosti, že dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, se městský soud zabýval v intencích závěrů vyslovených v rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, také tím, zda správní orgány v případě žalobce měly postupovat již podle zákona o odpovědnosti za přestupky (viz § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, který stanoví, že „*na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.*“) K otázce relevantních hledisek pro posouzení, kdy je určitá právní úprava pro pachatele příznivější, odkázal městský soud na nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000: „*Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější, než právo dřívější.*“ Tyto závěry byly následně Nejvyšším správním soudem shrnuty tak, že orgán, který posuzuje, zda se použije zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, musí podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení řešící přestupek, celkový výsledek posoudit a podle toho rozhodnout, zda je pozdější právní úprava pro pachatele výhodnější. Pokud úprava výhodnější není, má se použít úprava účinná v době spáchání přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019-40).

[12] V kontextu posouzení, která právní úprava bude pro pachatele příznivější, se městský soud na prvním místě zabýval podmínkami prekluze (promlčení) předmětných správních deliktů; dospěl přitom k závěru, že odpovědnost za správní delikty/přestupky spáchané žalobcem není promlčena, a dále, že stran zákonné úpravy promlčení odpovědnosti za ně pro žalobce není pozdější právní úprava příznivější. Dále se městský soud zabýval posouzením pravidel pro konání společného řízení, neboť v prvostupňovém rozhodnutí ve spojení s napadeným rozhodnutím bylo rozhodováno o více správních deliktech žalobce. Odkázal na § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, který stejně jako přestupkový zákon požaduje kumulativní splnění dvou podmínek, jednak se musí jednat o porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, jednak musí být k jejich projednání příslušný též správní orgán. Rozdíl však nastává v úpravě pravidel pro ukládání sankcí v případě, že bylo vedeno společné řízení. Dle § 12 odst. 2 přestupkového zákona se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný. Dle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se uplatní obdobné pravidlo, avšak s tím, že jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, může správní orgán uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávány přestupky. Z tohoto hlediska by tedy bylo pro žalobce naopak příznivější použití přestupkového zákona, který v sobě oproti pozdějšímu zákonu o odpovědnosti za přestupky neměl zakotvenu možnost aplikace asperační zásady.

[13] Dále městský soud poukázal na § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle kterého se na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější. Odkázal na § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, dle něhož má správní orgán přihlédnout mj. k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchaný jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení. V případě žalobce se jednalo o více skutků, které spolu však věcně souvisely, byť zasahovaly dvě různé oblasti veřejné správy a ve správním řízení v projednáváné věci nebyl projednán společně delikt na úseku zákona o cenách. Nutnost zohlednění také tohoto kritéria při stanovení druhu a výměry ukládané sankce hodnotil městský soud v dané věci jako významné, konstatoval, že má potenciál, i přes možnost hypotetické aplikace asperační zásady dle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, být v konečném důsledku pro žalobce variantou příznivější. Zatímco aplikace asperační zásady uvedený v § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je v případě žalobce pouze hypotetickou možností, u níž by však vhodnost jejího využití záležela na uvážení správního orgánu, kritérium uvedený v § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky by správní orgán ukládající sankci zohlednit musel a musel by se s ní také argumentačně vypořádat v odůvodnění.

[14] Ačkoli se tedy městský soud neztotožnil s žádnou z žalobcem uplatněných námitek, shledal, že žalovaný pochybil, když nepostupoval v souladu s § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, nezabýval se důsledně posouzením, která z relevantních zákonných úprav bude stran stanovení druhu a výměry sankce pro žalobce příznivější, a v konečném důsledku aplikoval právní předpis, který žalobci nezaručuje při stanovení

pokračování

druhu a výměry sankce zohlednění, že již byl za související skutek potrestán dle zákona o cenách.

[15] V **kasací stížnosti** stěžovatel nejprve podrobně popisuje skutkový stav a průběh správního řízení; o něm však v projednávané věci nebylo sporu, Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za podstatné jej opětovně rekapitulovat. Stěžovatel dále tvrdí, že městský soud ve svém rozsudku zcela pominul smysl, význam a účel § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, popř. zcela opominul vyložit svůj právní názor na výklad tohoto ustanovení, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Důvod, pro který rozhodnutí stěžovatele městský soud zrušil, není nikterak rozveden, není odůvodněno, proč by měl být § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky vzhledem ke svému obsahu pro tento případ aplikován, což je základním předpokladem pro to, aby mohlo být uvažováno o tom, jestli by jeho použití mohlo mít vliv na určení výhodnosti právní úpravy. Dle právního názoru stěžovatele je § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky odrazem historického vývoje zakotvení absorpční zásady a povinnosti vést společné řízení o správních deliktech spáchaných v souběhu a neuplatní se na delikty, o nichž vést společné řízení nelze a u nichž nelze absorpční zásadu uplatnit.

[16] Stěžovatel předesílá, že pokud jde o historii aplikace principu souběhu u jiných správních deliktů, nejprve při sankčních řízeních v režimu správního řádu právní úprava nijak nestanovila, že by měl být souběh jakkoli zohledňován nebo že by měla být uplatněna absorpční zásada či vedeno společné řízení. Následně vznikla konstantní judikatura o uplatnění základních principů trestního a přestupkového práva v řízení o jiných správních deliktech - bylo dovozeno, že v případech sbíhajících se správních deliktů nemá správní orgán ve smyslu § 140 správního řádu možnost uvážení o tom, zda povede společné řízení, nýbrž společné řízení vést má a rovněž má uložit sankci podle absorpční zásady. Následně Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 28/2009-62 uvedl, že samotné porušení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích (č. 200/1990 Sb.), nelze považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu, neboť uvedené ustanovení je totiž pouhou procesní cestou vedoucí k naplnění § 12 odst. 2 tohoto zákona, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce, jehož podstata tkví v absorpci sazeb. Uvedený rozsudek představoval určité zmírnění tehdejších přísných judikatorních závěrů v tom smyslu, že není zásadní, zda se vede či nevede společné řízení o sbíhajících se deliktech za předpokladu, že vedení samostatných řízení není na újmu účastníkovi řízení a že dojde k uplatnění absorpční zásady. Zákon o odpovědnosti za přestupky tato judikaturou dovozená pravidla nekodifikoval přesně, v dílčích oblastech přistoupil ke zmírnění striktních požadavků na vedení společného řízení a uplatnění absorpční zásady, nicméně inspirace dosavadní judikaturou je v zákoně o odpovědnosti za přestupky jasně patrná.

[17] Stěžovatel spatřuje původ současného § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky právě v této tezi, pročez jej považuje za procesní prostředek k uplatnění absorpční zásady v případech, kdy o sbíhajících se přestupcích nebylo vedeno společné řízení. Před nabytím účinnosti tohoto zákona bylo pro jiné správní delikty judikaturou dovozeno, že společné řízení se má vést a absorpční zásada uplatnit jen u deliktů, jichž se účastník řízení dopustil v rámci stejného úseku veřejné správy, což bylo následně obdobně zakotveno i v zákoně o odpovědnosti za přestupky. V posuzovaném případě není sporu o tom, že na projednání zjištěných skutků se nevztahovala právní úprava společného řízení

dle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky. Povinnost vedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích je vázána na kumulativní splnění dvou podmínek, tedy, 1) že se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a 2) k projednání těchto přestupků je příslušný týž správní orgán.

[18] K podmínce porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy odkazuje stěžovatel na důvodovou zprávu k zákonu o odpovědnosti za přestupky, která uvádí, v čem je možné spatřovat stejnou oblast státní správy; odkazuje se zde na „*souvislost přestupků ohledně jimi chráněného objektu tak, aby ve společném řízení byly projednávány pouze přestupky vyskytující se v jedné oblasti veřejné správy a nedocházelo tak ke společnému řízení o přestupcích, které by od úředních osob vyžadovalo velmi různorodou odbornost a jejichž věcná souvislost by byla spíše náhodná nebo vůbec žádná. Oblastí veřejné správy je určitý souhrn právních norem, které regulují množinu právních vztahů majících společného jmenovatele. Tím lze v tomto kontextu rozumět shodný nebo obdobný veřejný zájem. Nejedná se však o veřejný zájem vyjádřený obecně, například ochrana životního prostředí. Veřejný zájem je třeba v tomto kontextu definovat ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků jako druhový nebo skupinový objekt přestupků.*“ Stěžovatel zdůrazňuje, že stejnou oblastí veřejné správy se rozumí oblast veřejné správy stanovená jednotlivými zvláštními zákony, jde tedy o přestupky postihující chování, které má negativní dopad na shodný veřejný zájem, neboť spolu věcně souvisejí a je namístě, aby byly sankcionovány společně. Jak je uvedeno i v důvodové zprávě, veřejný zájem je v tomto kontextu třeba definovat ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků jako druhový nebo skupinový objekt přestupků, nikoliv jako obecný objekt přestupku. Tím se i obsah použité obecné formulace zúží zpravidla na okruh přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny jedním zákonem.

[19] V projednávaném případě byly předmětem řízení skutky žalobce v rozporu se zákonem o silniční dopravě, kdy byl příslušný k vedení řízení a vydání prvoinstančního rozhodnutí dopravní úřad a odvolacím orgánem je Ministerstvo dopravy, a v případě odkazovaného rozhodnutí byly předmětem řízení skutky týkající porušení zákona o cenách; přestože příslušný k jejich projednání byl v prvním stupni stejný odbor Magistrátu hlavního města Prahy jako v případě zákona o silniční dopravě, odvolacím orgánem bylo Ministerstvo financí. Pokud by orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí týkajícím se porušení povinností stanovených zákonem o silniční dopravě při určení druhu trestu a výměry správního trestu přihlédl ke spáchání přestupku dle zákona o cenách, nebylo by Ministerstvo dopravy příslušné k přezkoumání této části rozhodnutí. Pokud není vedeno společné řízení, respektive není zde povinnost vést společné řízení, není možné požadovat po správních orgánech, aby posuzovaly přiměřenost pokuty za určité jednání s přihlédnutím k pokutám ukládaným jinými orgány za porušení jiného zákona. Správní orgán totiž může posoudit přiměřenost pokuty pouze v rámci projednání skutků z oblasti, ke které je příslušný, tedy oblasti, které rozumí a zná rozhodovací praxi. Ministerstvo dopravy nemůže posoudit, jestli pokuta za porušení cenových předpisů je přiměřená, a jestli odpovídá rozhodovací praxi, dokonce ani nemůže posoudit, jestli pokuta, kterou za porušení zákona o cenách uložil prvostupňový orgán, je způsobilá potvrzení v odvolacím řízení a nabytí právní moci. Stejně tak Ministerstvo financí nemůže posoudit přiměřenost pokuty za porušení zákona o silniční dopravě a vzít tuto skutečnost v potaz při ukládání „své“ pokuty. Pokud nespadá více spáchaných přestupků do stejné



pokračování

oblasti státní správy, nemůže být požadováno, aby odvolací orgán přezkoumával přiměřenost a vztah pokut za tato jednání.

[20] Stěžovatel dále poukazuje na to, že městský soud se odchýlil od své vlastní rozhodovací praxe, a odkazuje například na jeho rozhodnutí ze dne 19. 10. 2020, č. j. 14A 140/2019-36, ve kterém městský soud uvádí: „Soud dodává, 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 týž správní orgán.“ Tento rozsudek váže povinnost přihlídnout při určení druhu a správního trestu a jeho výměry k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, ač tomu tak být mělo. Ke stejnému závěru dospěl městský soud i v rozsudku č. j. 9 Af 48/2017-75, ze dne 20. 7. 2020, kde posuzoval sankci uloženou Ministerstvem financí za porušení cenových předpisů a rovněž shledal, že pokuta za porušení zákona o silniční dopravě se nezohledňuje, byť by ke skutku, který vedl k jejímu uložení, došlo při stejné přepravě.

[21] Z uvedených důvodů má tedy stěžovatel za to, že ve smyslu § 37 písm. b) zákona o přestupcích je třeba přihlížet pouze k deliktům, které byly spáchány v souběhu a měly být projednány ve společném řízení, ale z určitého důvodu nebyly. Tím je určen i způsob, jak má být k těmto deliktům přihlíženo - má být uplatněna absorpční zásada. Stěžovatel konstatuje, že při stanovení výše sankce komplexně zohlednil veškeré okolnosti případu, mimo jiné i vzájemnou souvislost jednotlivých porušení zákona o silniční dopravě a jejich společnou motivaci neoprávněně se obohatit na úkor cestujícího, tzn. porušení cenových předpisů. Městský soud v napadeném rozsudku nevyslovil žádný názor, jakým způsobem by bylo možné cenové řízení zohlednit, čistě implicitně vychází z předpokladu, že by takové zohlednění mělo být ve prospěch žalobce, byť reálně přichází v úvahu mnoho jiných způsobů takového zohlednění. O uplatnění absorpční zásady se jednat vzhledem k její podrobné úpravě nemohlo, její analogické či přiměřené uplatnění městský soud nikterak nedovodil ani nekonstatoval, otázku dopadů uložené pokuty na celkové osobní a majetkové poměry žalobce stěžovatel zhodnotil, stejně tak stěžovatel zhodnotil i komplexní závažnost sankcionovaného protiprávního jednání motivovaného porušením cenových předpisů sankcionovaných cenovým rozhodnutím a rovněž posoudil, zda nemůže jít o dvojí postih v téže věci (*ne bis in idem*). Pokud jde o zohlednění sankcionování porušení cenových předpisů, stěžovatel pro úplnost doplňuje, že obecně nemá přístup ke správním rozhodnutím v cenových řízeních, jelikož není cenovým orgánem (nejsou vedena v registru přestupků a stěžovateli nesvědčí právní důvod si taková rozhodnutí vyžádat). Rovněž stěžovatel konstatuje, že nemá možnost presumovat, zda a kdy prvoinstanční rozhodnutí o porušení cenových předpisů nabude právní moci, resp. bude potvrzeno i co do výše sankce.

[22] Žalobce ve **vyjádření** ke kasační stížnosti navrhl kasační stížnost zamítnout; uvedl, že stěžovatel i prvoinstanční správní orgán jsou od počátku vedeni snahou co nejprísněji jej potrestat, a to přesto, že se jednalo o prohřešek drobného významu, za který byl již

potrestán předchozím (prvním) rozhodnutím Magistrátu Prahy s udělenou pokutou ve výši 25 000 Kč. Žalobce uloženou sankci řádně hradil. Udělená sankce spolu s vedeným správním řízením na něj tedy měly dostatečný „výchovný efekt“, aby obdobné jednání již v budoucnosti neopakoval. Stěžovatel spolu s prvoinstančním správním orgánem se jej rozhodli trestat nepřiměřeně až likvidačním způsobem, nedbaje žádných vznesených argumentů, opírajíce se o přepjatě formalistický a nepřiměřený výklad právních norem v žalobcův neprospěch. Dále žalobce polemizuje s názory stěžovatele stran vedení řízení, nadále tvrdí, že byl nepřipustně potrestán za jeden skutek dvakrát, že nebyly dostatečně zjištěny jeho majetkové poměry; de facto opakuje svoji žalobní argumentaci (přičemž odkazuje na podporu svého názoru stran trestání sbíhajících se deliktů na dřívější četnou judikaturu), s níž se již dostatečně vypořádal městský soud, přičemž tyto žalobní námitky nebyly shledány důvodné; v řízení o kasační stížnosti stěžovatele žádné kasační námitky v tomto směru nebyly uplatněny, proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné v této části vyjádření žalobce blíže komentovat.

[23] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil, současně přihlížel k tomu, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud především jakožto nepřezkoumatelný musí označit závěr městského soudu, že *„[z]ohlednění cenového řízení by bylo pro žalobce výhodnější, a to s takovou mírou pravděpodobnosti, že z tohoto důvodu by pro něj bylo uplatnění novější právní úpravy příznivější.“* Městský soud nejenže nijak neodůvodnil svůj závěr, proč by mělo být porušení cenových předpisů zohledněno, ale také nevyslovil žádný právní názor o tom, jak by mělo být zohledněno. Nikterak rovněž nezdůvodnil svůj náhled na aplikaci § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky; své úvahy na nesprávných východiscích, resp. nezdůvodnil, z jakých úvah vycházel, nýbrž upřednostnil pouhý gramatický výklad; bez dalšího konstatoval, že *„považuje § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky za významný, a že uvedené ustanovení má potenciál, i přes možnost hypotetické aplikace asperanční zásady dle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, být v konečném důsledku pro žalobce variantou příznivější“*. Z hlediska požadavků standardně kladených judikaturou Ústavního soudu, jakož i Nejvyššího správního soudu na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí nemůže napadený rozsudek obstát.

[26] 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 skutečnost, že mu byla rozhodnutím magistrátu z téhož dne v souvislosti se stejnou přepravou (kontrolní jízdou) uložena pokuta za porušení zákona o cenách.

[27] Ke shodné otázce se za obdobných skutkových okolností 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

pokračování

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).

[28] Městský soud dovedl povinnost zohlednit skutečnost, že žalobci byla ukládána pokuta v paralelně vedeném řízení (za porušení zákona o cenách) z § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož „[p]ři určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlídně zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.“

[29] Aplikací § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky ve skutkově i právně obdobné věci zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, v němž mimo jiné konstatoval:

„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).

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).

Toto základní judikатурní 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).*

*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 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.*

*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.*

*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 přihlédnout 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.*

*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*

pokračování

*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.“*

Od závěrů výše uvedených neshledal Nejvyšší správní soud důvodu se odchýlit ani v nyní projednávané věci.

[30] Dle názoru Nejvyššího správního je třeba na otázku vedení společného řízení a uložení správního trestu za sbíhající se přestupky v základních rysech nahlížet tak, jak byla dovozena již před nabytím účinnosti nového zákona o přestupcích: 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. Tento princip jednoznačně vyplývá i ze zákona o odpovědnosti za přestupky: Dle § 88 odst. 1 tohoto zákona „*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*“. Podle navazujícího § 41 odst. 1 „*za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný*“. K tomuto základnímu principu pro sankcionování přestupků spáchaných v souběhu pak tento zákon doplňuje dílčí právní úpravu pro specifické situace: Dle § 88 odst. 5 tohoto zákona „*k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení*“. Pro případy, kdy bylo vedeno více samostatných správních řízení, ačkoli obecně mělo být vedeno společné řízení, jelikož se jednalo o souběh přestupků, pak je stanovena speciální úprava pro ukládání správních trestů: Dle § 37 písm. b) tohoto zákona se přihlídně k dříve uloženému trestu za jeden ze sbíhajících se deliktů - stejně jako to dovodil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62. Zákon o odpovědnosti za přestupky pak tento závěr precizuje v § 43 odst. 1 tak, že pokud správní trest uložený v prvním z vedených samostatných správních řízení je dostatečný, není třeba ukládat další. Materiálně stejného výsledku pro pachatele lze dosáhnout i procesním postupem podle § 76 odst. 5 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky odložením věci v případě druhého přestupku spáchaném jedním skutkem.

[31] Nejvyšší správní soud konstatuje, že výše popsanou právní úpravu nelze interpretovat tak, jak to učinil městský soud v napadeném rozhodnutí, že dílčí procesní instituty určené ke zohlednění dříve uložené sankce za sbíhající se přestupky mají být aplikovány i na přestupky, o nichž nemohlo být vedeno společné řízení. Takovouto úvahou mohl městský soud dospět např. i k závěru, že zmiňovaná ustanovení o přihlídnutí k dříve uloženému správnímu trestu jsou aplikovatelná např. i v případě, kdy společné

řízení není vedeno z důvodu, že ve smyslu § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky byl druhý přestupek spáchán až po zahájení řízení o prvním z přestupků. Výklad městského soudu zcela vyprazdňuje definici souběhu přestupků coby základního předpokladu nejen pro vedení společného řízení, ale především pro uplatnění principů správního trestání za přestupky spáchané v souběhu. Nelze odhlížet od primárního účelu právní úpravy, kterým je v tomto směru uplatnění absorpční zásady při sankcionování sbíhajících se přestupků, k čemuž jakožto základní procesní nástroj slouží vedení společného řízení, a 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 delikty spáchané v souběhu nejedná.

[32] Z uvedených principů vychází i komentářová literatura k § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Komentář autorů Jemelka, Vetešník, (Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích, Komentář, Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2017) uvádí: „Pokud by tak o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, má to zásadní vliv na určení druhu a výměry správního trestu, protože jak konstatovalo například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 1 As 28/2009), je nutno respektovat zásadu absorpce (kdy uložení přísnějšího správního trestu ve společném řízení pohlcuje správní trest mírnější) rovněž v případě, kdy vedeno společné řízení nebylo, ačkoli se tak stát mělo. Mimo jiné zde Nejvyšší správní soud uvedl: „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. Je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současné zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívějším rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ, nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním souvislostí a sousledností aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přiblížit k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.“

[33] 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: „[p]řekážkou 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 ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 399/2018-33, na nějž druhý senát odkazoval, spadaly oba tam projednávané přestupky do věcné příslušnosti týchž 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

pokračování

sankcí za sbíhající se přestupky, zejména obdoba nynějšího § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky (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).

[34] 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, či v rozsudku č. j. 9Af 48/2017-75, ze dne 20. 7. 2020. Městský soud nikterak v napadeném rozsudku nevysvětlil, proč má na věc nyní jiný náhled.

[35] Nevyšší správní soud přisvědčil námitkám stěžovatele, že v posuzované věci nemohly být ani náznakem naplněny předpoklady pro vedení společného řízení, což je však nezbytná podmínka pro zohlednění sbíhajících se přestupků při ukládání správního trestu ve smyslu § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. 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. 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. Městský soud posoudil tuto otázku nesprávně.

[36] 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.).

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. listopadu 2022

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu