



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **BanVar CZ s. r. o.**, se sídlem Čajkovského 1716/22, Praha 3, zastoupené Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2019, č. j. 69/2019-190-TAXI/5, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2021, č. j. 3 A 129/2019-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravních agend (dále „dopravní úřad“), rozhodnutím ze dne 12. 6. 2018, č. j. MHMP 922579/2018 (dále „první rozhodnutí“), uložil žalobkyni pokutu ve výši 150.000 Kč za spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, kterého se měla dne 27. 4. 2018 dopustit tím, že nezajistila, aby při poskytování přepravy formou taxislužby byl ve vozidle doklad o oprávnění k podnikání nebo jeho kopie, a za spáchání přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se měla stejného dne dopustit tím, že provozovala taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Pokutu ve stejné výši uložil dopravní úřad žalobkyni rozhodnutím ze dne 26. 3. 2019,

č. j. MHMP 480056/2019 (dále „druhé rozhodnutí“), za spáchání totožných přestupků, kterých se měla obdobným jednáním dopustit dne 10. 1. 2018.

[2] Žalobkyně se odvolala proti prvnímu i druhému rozhodnutí. Žalovaný nejprve usnesením ze dne 10. 6. 2019, č. j. 69/2019-190-TAXI/4, obě odvolací řízení spojil do společného řízení. Následně v záhlaví označeným rozhodnutím (dále „napadené rozhodnutí“) nahradil výroky prvního a druhého rozhodnutí společným výrokem. Tím uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) a odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterých se měla dopustit dne 27. 4. 2018, a přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) zákona o silniční dopravě, kterého se měla dopustit dne 10. 1. 2018, a uložil jí pokutu ve výši 250.000 Kč. Ve věci podezření ze spáchání přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě, kterého se měla dopustit dne 10. 1. 2018, řízení pro uplynutí promlčecí lhůty zastavil.

[3] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem (dále „napadený rozsudek“ či „rozsudek městského soudu“) zamítl. Neshledal žalobkyní namítané porušení práva na spravedlivý proces v důsledku spojení obou řízení do řízení společného ani nezákonnost provedených důkazů či uložené sankce.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Navrhla napadený rozsudek zrušit.

[5] Nesouhlasila s tím, jak městský soud posoudil námitku porušení práva na spravedlivý proces. Žalovaný spojil dvě před dopravním úřadem odděleně vedená přestupková řízení a rozhodl společným výrokem, správně však měl první i druhé rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému rozhodnutí. Společné řízení je totiž vždy nutné vést již před orgánem prvního stupně (jak vyplývá ze zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který je *lex specialis* vůči § 140 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Jelikož tak neučinil, upřel stěžovateli právo vyjádřit se k věcem projednávaným ve společném řízení a k uložené pokutě, navrhnout další důkazy a bránit se proti společnému rozhodnutí odvoláním, a byla jí tak odňata instance. Stěžovatelka neměla možnost se vyjádřit ani k samotnému spojení obou řízení, neboť k němu došlo až v závěru odvolacího řízení a bez jejího vědomí, kdy usnesení o spojení a napadené rozhodnutí jí byla doručena současně. Městský soud tím porušil čl. 1, čl. 4 a čl. 90 Ústavy, čl. 1 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu bránící změně vedoucí ke ztrátě možnosti odvolat se.

[6] Za nepřipustný označila názor městského soudu, že nebylo nutné rozhodnutí dopravního úřadu rušit s ohledem na zásadu procesní ekonomie a protože spojením věcí nedošlo vzhledem k aplikaci zásad absorpce a zákazu *reformationis in peius* ke zkrácení práv stěžovatelky. Zdůraznila, že se jedná o řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [odkázala na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 9. 1998, *Lauko proti Slovensku* (stížnost č. 26138/95), ze dne

pokračování

2. 9. 2008, *Kadubec proti Slovensku* (stížnost č. 27061/95), a ze dne 30. 11. 2006, *Greco proti Rumunsku* (stížnost č. 75101/01), a na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07]. Rovněž odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2116/21, týkající se principů právního státu, a na rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62, dle kterého nesmí být realizace např. zásady procesní ekonomie překážkou uplatnění záruk osob čelících obvinění trestní povahy v širším smyslu. Také odkázala na rozsudky městského soudu ze dne 30. 8. 2021, č. j. 8 A 60/2019-37, ze dne 16. 11. 2021, č. j. 8 A 69/2019-42, a ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 A 103/2019-46, kde bylo v obdobných případech spojení věcí až odvolacím orgánem důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí.

[7] Městskému soudu dále vytkla, že se řádně nevyjádřil k výši uložené pokuty ani k námitce nepřezkoumatelnosti uplatnění asperační zásady a že nesprávně vyhodnotil námitku nezohlednění srovnatelných případů při stanovení výše pokuty. Namísto toho zákonnost pokuty nesprávně dovodil z toho, že její výše byla v napadeném rozhodnutí ve prospěch stěžovatelky snížena z 300.000 Kč na 250.000 Kč. Žalovaný uplatnil asperační zásadu dle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, aniž by svůj postup náležitě odůvodnil, což bylo vzhledem k fakultativnosti tohoto ustanovení oproti § 41 odst. 1 téhož zákona třeba. Z důvodu spojení řízení až v závěru odvolacího řízení se nemohla vyjádřit k výši pokuty ani předložit (za účelem ověření naplnění požadavku, aby výše sankce odpovídala skutkově shodným případům) srovnatelná rozhodnutí žalovaného, jejichž databázi ostatně nedisponuje. S ohledem na § 64 s. ř. s., zásady civilního řízení týkající se přenesení důkazního břemene a vysvětlovací povinnosti protistrany a usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 12. 2016, sp. zn. 23 Cdo 1711/2016, proto v řízení před městským soudem oprávněně navrhl, aby srovnatelná rozhodnutí k důkazu předložil sám žalovaný.

[8] Žalovaný nerozporoval, že přestupky ze stejné oblasti veřejné správy spáchané v souběhu, k jejichž projednání je příslušný stejný správní orgán, mají být již na prvním stupni projednávány ve společném řízení. Pokud k tomu však z objektivních důvodů nedošlo, nejde o důvod pro automatické zrušení rozhodnutí o odvolání a vrácení věci prvostupňovému orgánu. Tak tomu je i v případě stěžovatelky, která proti kontrole ze dne 10. 1. 2018 podala žalobu proti nezákonnému zásahu k městskému soudu, a proto se dopravní úřad rozhodl se zahájením přestupkového řízení počkat (svou žalobu následně vzala zpět a řízení o ní bylo dne 30. 11. 2018 zastaveno). První rozhodnutí tedy bylo vydáno, napadeno odvoláním a se spisem postoupeno žalovanému ještě předtím, než bylo zahájeno druhé přestupkové řízení, což ostatně stěžovatelka musela vědět a mohla včas uplatnit relevantní argumentaci. S ohledem na rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, dle kterého nemusí vždy být rozhodováno v jednom správním řízení, je-li zároveň uplatněna absorpční zásada, považoval svůj postup za správný a návrh stěžovatelky za formalistickou a účelovou snahu o prodlužování správního řízení. Za předpokladu aplikace absorpční zásady tedy procesní ekonomie převáží nad striktním dodržením procesních pravidel. Stěžovatelka ostatně neuvádí, jak konkrétně byla porušena její práva spojením obou řízení až v řízení odvolacím, které je navíc ovládáno zásadou zákazu *reformationis in peius* a dalšími zásadami správního trestání, na jejichž uplatnění nemohlo mít případně vyjádření stěžovatelky vliv.

[9] Žalovaný dále poukázal na nejednotnou relevantní rozhodovací praxi městského soudu. Zatímco se pátý senát městského soudu (v rozsudku ze dne 28. 2. 2022, č. j. 5 A 77/2019-56) ztotožnil s názorem třetího senátu v napadeném rozsudku, naopak osmý senát zaujal opačný postoj, který však žalovaný považuje za nesprávný a nepřezkoumatelný (proto také napadl rozsudek ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 A 103/2019-46, kasační stížností). Dodal, že i zákon o odpovědnosti za přestupky v § 37 písm. b) a § 43 odst. 1 výslovně připouští, ve zvláštních případech a za dodržení absorpční zásady, výjimky z vedení společného řízení.

[10] K výši pokuty uvedl, že byla řádně a přezkoumatelně zdůvodněna. Námitka nez důvodnění aplikace asperační zásady je nedůvodná, neboť v tomto případě vůbec nedošlo k překročení horní hranice základní sazby. K namítanému nezohlednění srovnatelných rozhodnutí uvedl, že z právních předpisů nevyplývá povinnost je uvádět, je-li výše pokuty řádně zdůvodněna (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2022, č. j. 10 As 242/2021-46). Ustálenou rozhodovací praxi a případné vybočení z jejích mezí měla jakožto otázku skutkovou dokazovat stěžovatelka. Zástupci stěžovatelky je navíc relevantní rozhodovací praxe dobře známa (jak vyplývá i z jeho odvolací argumentace), neboť v obdobných věcech zastupuje drtivou většinu řidičů i dopravců využívajících aplikaci Uber. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; současně zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl nucen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] První okruh námitek se týká zákonnosti spojení odvolacích řízení proti prvnímu i druhému rozhodnutí a vydání společného rozhodnutí žalovaným. Stěžovatelka zejména namítá, že v důsledku spojení věcí až v odvolacím řízení neměla možnost vyjádřit se k věcem projednávaným ve společném řízení a k uložené pokutě, navrhnout další důkazy a bránit se proti společnému rozhodnutí odvoláním.

[14] Podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky „[p]okud 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, projednají se ve společném řízení.“ Podle odst. 5 tohoto ustanovení „[k] urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení.“

[15] Podle § 89 odst. 2 správního řádu „[o]dvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. [...]

pokračování

K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“

[16] Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu „[j]estliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se [...]“.

[17] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka v průběhu obou řízení namítala, že o přestupcích, kterých se měla dopustit dne 27. 4. 2018 (první rozhodnutí) a dne 10. 1. 2018 (druhé rozhodnutí), mělo být vedeno společné řízení. Učinila tak podáními ze dne 30. 5. 2018 (v řízení o přestupku, kterého se měla dopustit dne 27. 4. 2018) a ze dne 26. 2. 2019 (v řízení o přestupku, kterého se měla dopustit dne 10. 1. 2018). Na podání ze dne 30. 5. 2018 dopravní úřad reagoval v oznámení o ukončení dokazování ze dne 4. 6. 2018 tak, že vedení dvou samostatných řízení považuje v souladu s § 88 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky za důvodné, a to s ohledem na podání žaloby proti nezákonnému zásahu ve věci přestupku, kterého se stěžovatelka měla dopustit dne 10. 1. 2018. Na podání ze dne 26. 2. 2019 reagoval dopravní úřad až ve druhém rozhodnutí, kde zopakoval, že vedení samostatných řízení bylo s ohledem na podanou správní žalobu opodstatněné a v souladu s § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky. Stěžovatelka tedy byla řádně seznámena s důvodem nespojení obou přestupkových řízení. O jejich spojení usilovala ostatně ještě v době, kdy již bylo o jednom z přestupků v prvním stupni rozhodnuto.

[18] V odvolacím řízení již nebyl důvod pro oddělené posuzování obou rozhodnutí, žalovaný proto obě řízení spojil. V napadeném rozhodnutí dal částečně za pravdu stěžovateli, že kvůli souběhu mělo probíhat společné řízení o obou přestupcích již před dopravním úřadem. Dodal však, že pokud se tak nestalo, nejde o důvod pro zrušení prvního a druhého rozhodnutí pro jejich nezákonnost. Postupem, kdy řízení spojil až žalovaný, totiž nemohla být dotčena práva stěžovatelky, byla-li současně použita absorpční zásada, zachována zásada zákazu *reformationis in peius* a souběh zohledněn ve výroku o nákladech řízení. Městský soud k tomu uvedl, že se „ztotožňuje s názorem žalovaného, že tímto postupem nebylo porušeno právo žalobkyně na spravedlivý proces. Lze přisvědčit, jak ostatně činí i žalovaný, že ke spojení řízení mělo dojít již v rámci řízení před prvostupňovým orgánem, avšak pokud k tomu nedošlo, nelze skutečnost, že řízení spojil až odvolací orgán považovat za vadu řízení – naopak odvolací orgán tuto vadu prvostupňového orgánu zhojil. [...] Z hlediska procesní ekonomie se tak soudu jeví žádoucí, že žalovaný věci spojil, namísto toho, aby rozhodnutí zrušil a vrátil zpět prvostupňovému orgánu, neboť takový postup by byl přepjatým formalismem už jen z toho důvodu, že spojením věcí nedošlo ke zkrácení práv žalobkyně, když žalovaný uplatnil při ukládání pokuty absorpční zásadu a držel se rovněž zásady zákazu *reformatio in peius*“ (bod 21 napadeného rozsudku).

[19] Se závěrem městského soudu lze souhlasit. Stěžovatelka argumentuje porušením práva na spravedlivý proces v důsledku spojení řízení až odvolacím orgánem a trvá na tom, že rozhodnutí dopravního úřadu měla být zrušena a přestupky znovu projednány ve

společném řízení. Ze správního spisu však vyplývá, že v řízeních před dopravním úřadem měla možnost vyjadřovat se a činit důkazní návrhy ke všem projednávaným přestupkům. V rámci druhého přestupkového řízení se mohla vyjadřovat k uplatnění absorpční a případně i asperační zásady, neboť souběhu přestupků si prokazatelně byla vědoma. Rovněž jí nebylo upřeno právo brojit proti finálním rozhodnutím kvalifikovaným a informovaným odvoláním [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Její argumentace tak působí poněkud formalisticky a účelově, když neuvádí, v čem konkrétně spočívá nezákonnost či nesprávnost napadeného rozhodnutí v důsledku nevedení společného řízení na prvním stupni (§ 89 odst. 2 správního řádu), respektive jak konkrétně byla postupem žalovaného zkrácena její práva a jak by opětovně projednání přestupků dopravním úřadem přispělo k jejich plnému uplatnění.

[20] Dle ustálené judikatury NSS nemusí nevedení společného přestupkového řízení prvostupňovým orgánem znamenat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, je-li souběh deliktů respektován při ukládání správního trestu (srov. rozsudky ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, bod 32, ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25, bod 27, a ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, bod 19). NSS rovněž uvedl, že „[i]nstitut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou“ (rozsudek ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53, bod 11), že „[u]ložení sankce za správní delikt v jednom řízení nebrání pozdějšímu samostatnému projednání jiného souběžně spáchaného deliktu“ (rozsudek ze dne 23. 11. 2021, č. j. 3 As 333/2019-39, bod 22, a ze dne 15. 9. 2022, č. j. 9 As 223/2020-41, bod 35) a že „[v]e správním řízení nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, nýbrž je třeba k dříve uložené sankci přiblížnout v posléze vedeném řízení o sbíhajícím se přestupku a sankci za něj uložit v souladu se zásadou absorpce“ (ze dne 12. 1. 2022, č. j. 8 As 319/2019-63, bod 22). Jinými slovy, „[j]e třeba bezpodmínečně trvat na aplikaci zásady absorpce, nikoli na vedení společného řízení, přičemž i bez vedení společného řízení lze naplnění zásady absorpce docílit. [...] Pokud by proto z navazujících správních rozhodnutí o sbíhajících se správních deliktech bylo uplatnění absorpční zásady patrné, nelze nevedení společného řízení považovat za vadu řízení, která má vliv na zákonnost správního rozhodnutí“ (rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, č. 3963/2020 Sb. NSS, body 21 a 22).

[21] V tomto případě byla *de facto* respektována zásada absorpce, protože celková pokuta uložená prvním a druhým rozhodnutím činila 300.000 Kč, horní hranice sazby ve výši 350.000 Kč (nezvýšené postupem dle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky) tedy nebyla překročena. Není přitom na závadu, že dopravní úřad požadavku zohlednění absorpční zásady ve druhém rozhodnutí dostal toliko implicitně (rozsudky NSS ze dne 12. 7. 2017 č. j. 6 As 116/2017-53, bod 16, ze dne 15. 9. 2022, č. j. 9 As 223/2020-41, bod 47, a ze dne 12. 10. 2022, č. j. 10 As 28/2022-26, bod 12). Nevedení společného řízení dopravním úřadem nebylo důsledkem svévole, neboť bylo založeno na přesvědčení žalovaného, že s ohledem na probíhající soudní řízení o zásahové žalobě v jednom z případů jde o rozumný postup. Následný postup žalovaného, který se rozhodl obě řízení spojit, aniž by rušil prvostupňová rozhodnutí, byl řádně zdůvodněn (s. 4 a 5 napadeného rozhodnutí) a lze ho mít za logický a vyhovující zásadám hospodárnosti, rychlosti a jednotnosti správního řízení. Napadené rozhodnutí respektuje zásady absorpce a zákazu *reformationis in peius*, výrok o nákladech řízení byl rovněž přizpůsoben.

pokračování

[22] Na správnost těchto závěrů nemůže mít vliv ani čl. 1, čl. 4 a čl. 90 Ústavy, čl. 1 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, judikatura Evropského soudu pro lidská práva, nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 82/07 a sp. zn. II. ÚS 82/07 či rozsudek NSS č. j. 4 As 2/2005-62 věnující se provádění důkazů, na něž stěžovatelka odkázala. To platí i pro odkazované rozsudky městského soudu, v nichž jeho osmý senát dospěl k závěru o nezákonnosti spojení věcí až v odvolacím řízení. Tímto názorem NSS není vázán, jeho rolí je naopak sjednocení rozhodovací činnosti na úrovni krajských soudů. Z rozhodovací praxe městského soudu je patrné, že tato otázka není řešena jednotně, přičemž opačný postoj než osmý senát v odkazovaných rozsudcích zaujal nejen třetí senát v napadeném rozsudku, ale i jeho pátý senát v rozsudku č. j. 5 A 77/2019-56, na který odkázal žalovaný. Šestý senát městského soudu v rozsudku ze dne 15. 9. 2021, č. j. 6 A 173/2019-36, sice dospěl k závěru o nezákonnosti zde posuzovaného postupu, ale důvodem pro zrušení byla i „závažná vada řízení na straně magistrátu, kdy maximální sazba pokuty byla uložena již prvním rozhodnutím a dále byla pokuta nad tuto sazbu zvyšována“ (bod 13), tedy závažné pochybení spočívající v nerespektování absorpční zásady.

[23] V rozsudku č. j. 10 As 28/2022-26, bodě 13, navíc NSS vyslovil, že z výše citovaného rozsudku č. j. 1 As 28/2009-62 neplyne, že „spojení věcí až v odvolacím řízení představuje podstatné porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu“ z důvodu, že odvolací orgán „stanovil výši pokuty podle zcela jiných pravidel než správní orgán prvního stupně a žalobkyně neměla možnost se proti takto uloženému trestu odvolat.“ Klíčové je posouzení právě toho, zda prvostupňový i odvolací orgán správně vycházely ze zásad pro ukládání trestu za souběh přestupků (rozsudek č. j. 10 As 28/2022-26, bod 13). Ve zde posuzovaném případě zohlednil zásadu absorpce jak dopravní úřad implicitně ve druhém rozhodnutí, tak i žalovaný explicitně v napadeném rozhodnutí (na s. 11 a 14). Lze tedy souhlasit se závěrem městského soudu v bodě 22 napadeného rozsudku, že postup žalovaného spočívající ve spojení dvou předcházejících řízení a nahrazení výroků prvního a druhého rozhodnutí společným výrokem nebyl nezákonný. Námitka proto není důvodná.

[24] Důvodná není ani námitka stěžovatelky, že neměla možnost vyjádřit se k usnesení o spojení obou řízení, neboť jí bylo doručeno až společně s napadeným rozhodnutím. Jak je správně uvedeno v bodě 21 rozsudku městského soudu, opravný prostředek proti usnesení o spojení věcí není přípustný, proto ani stěžovatelka nemohla spojení věcí nijak ovlivnit. Žalovaný s ohledem na naplnění zákonných podmínek rozhodl o spojení obou řízení, aniž by při tom měl povinnost dát stěžovateli prostor pro vyjádření. Stěžovatelka měla možnost se ke sbíhajícím se přestupkům kvalifikovaně a informovaně vyjádřit již v rámci řízení, které vyústilo ve vydání druhého rozhodnutí, a také v rámci odvolání proti tomuto rozhodnutí. Faktický dopad tohoto procesního kroku do svých práv s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci mohla stěžovatelka namítat právě až v žalobě proti tomuto rozhodnutí, což také učinila. Jelikož nedokázala identifikovat žádné zkrácení na právech, se svou námitkou neuspěla (viz výše).

[25] Stěžovatelka dále namítá, že se městský soud nevyjádřil k výši uložené pokuty ani k námitce nepřezkoumatelnosti uplatnění asperační zásady a že nesprávně vyhodnotil námitku nezohlednění srovnatelných případů při stanovení výše pokuty.

[26] Výši uložené pokuty se městský soud náležitě zabýval. Dospěl k závěru, že není likvidační ani nepřiměřená závažnosti přestupků a okolnostem případu (zejm. body 46–51 napadeného rozsudku). Není tedy pravdou, že by její zákonnost dovodil jen ze snížení její výše z 300.000 Kč na 250.000 Kč, jak tvrdí stěžovatelka.

[27] K aplikaci asperační zásady se NSS vyjádřil ve skutkově srovnatelném případě již v rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 257/2020-37: „[m]agistrát při odůvodnění výše pokuty uvedl, že horní hranice sazby činila 350 000 Kč, přičemž stěžovateli mohla být při postupu podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky uložena pokuta až do výše 420 000 Kč. Jedná se spíše o srovnání procentuální výše skutečně uložené pokuty s nejvyšší možnou sazbou pokuty v případě využití asperační zásady. Správní orgány k tomuto srovnání přistoupily patrně proto, aby ilustrovaly, že podle jejich mínění nebyla uložená pokuta nepřiměřeně vysoká a mohla dosáhnout mnohem vyšších částek. [...] Výše pokuty se navíc pohybovala v mezích nezvýšené sazby, tj. k využití asperační zásady správní orgány reálně nepřistoupily.“ I v tomto případě byla uložena pokuta v mezích nezvýšené sazby, tedy pod její horní hranici ve výši 350.000 Kč. Z napadeného rozhodnutí (s. 14) lze bez větších obtíží seznat úvahu žalovaného, že asperační zásadu, stejně jako v případě výše zmíněného rozsudku, reálně neaplikoval a pomocí zvýšené sazby pouze argumentačně podpořil svůj závěr o přiměřenosti uložené pokuty. Shodně k věci přistoupil i městský soud, který *de facto* uvedl, že při jejím uplatnění by horní hranice sazby činila 525.000 Kč a uložená pokuta by se pohybovala v její dolní polovině (body 35 a 49 napadeného rozsudku). V případě stěžovatelky tedy asperační zásada reálně nebyla aplikována.

[28] K námitce nezohlednění srovnatelných případů při stanovení výše pokuty městský soud podotkl, že správní praxe je pouhým vodítkem bránícím excesům při správním trestání a žalovaný při současném dostatečném zdůvodnění výše pokuty neměl povinnost své závěry podložit specifikací skutkově srovnatelných případů. Dodal, že nic nenasvědčuje tomu, že by se pokuta svou výší odchylovala od správní praxe v jiných obdobných případech, a že bylo na stěžovatelce, aby tuto svou námitku konkretizovala a podepřela důkazními návrhy (body 31-33 napadeného rozsudku).

[29] I v tomto lze s městským soudem souhlasit. NSS již dříve uvedl, že zákon o odpovědnosti za přestupky ani správní řád „nestanoví správním orgánům povinnost v odůvodnění identifikovat konkrétní rozhodnutí, z nichž při rozhodování vychází. Skutkově či právně obdobné případy správní orgány samozřejmě mohou pro posílení přesvědčivosti odůvodnění specifikovat, pokud tak však neučiní, nemá to na zákonnost či přezkoumatelnost rozhodnutí jakýkoli vliv. Požadavek na rovný přístup a ochranu legitimního očekávání lze naplnit i bez odkazu na dřívější rozhodnutí“ (rozsudek ze dne 6. 10. 2022, č. j. 1 As 99/2021-50, bod 29, obdobně též rozsudky ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40, bod 13, a ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 As 374/2020-42, bod 14). Otázkou založení legitimního očekávání v důsledku správní praxe se zabýval i rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bodě 80, kde uvedl, že „[t]o, zda mohlo vzniknout legitimní očekávání, je pak zcela evidentně otázkou skutkovou.“ Proto „[j]estliže stěžovatel navrhl provedení důkazu rozhodnutími žalovaného, byl povinen konkrétní rozhodnutí označit nebo je jinak dostatečně přesně specifikovat“ (rozsudek č. j. 1 As 99/2021-50, bod 31, obdobně též rozsudky č. j. 1 As 373/2020-40, bod 16, a č. j. 1 As 374/2020-42, bod 17, srov. též rozsudky ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011-66, a ze dne 25. 7. 2019,

pokračování

č. j. 1 As 127/2018-99, bod 114). Na případ stěžovatelky lze navíc plně vztáhnout i argument, že „[z]ástupce stěžovatele má přitom značný přehled o rozhodovací praxi správních orgánů i správních soudů v obdobných případech, neboť v nich pravidelně vystupuje jako zástupce řidičů a dopravců poskytujících služby prostřednictvím aplikace Uber. Označením či jinou specifikací obdobných rozhodnutí by nedošlo k porušení povinnosti mlčenlivosti advokáta. Naopak, takový postup by zcela jistě odpovídal jeho povinnosti „využívat důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné“ (viz § 16 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii)“ (rozsudek č. j. 1 As 99/2021-50, bod 31, obdobně též rozsudky č. j. 1 As 373/2020-40, bod 16, a č. j. 1 As 374/2020-42, bod 17). Stěžovatelka v žalobě požadovala provedení důkazu rozhodnutími žalovaného za obdobné skutky ve stejném období a v průběhu let 2017–2018. Neoznačila však konkrétní rozhodnutí, ani je dostatečně nespecifikovala. Její argumentace § 64 s. ř. s., zásadami civilního řízení a usnesením Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 23 Cdo 1711/2016 s ohledem na výše uvedenou judikaturu NSS není přílehlavá. Námitky týkající se výše uložené pokuty proto nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 18. května 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu