



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Bc. Kryštofem Hornem ve věci

žalobce: **Share CAR!, z.s.**, IČO 06853854
sídlem Příbramská 67, Verneřice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2023, č. j. 010533/2023/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2023, č. j. 010533/2023/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný částečně změnil (doplnil výrok o trestu o zákonné ustanovení) a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Kladna (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 2. 2022, č. j. OPŘ-DP/1737/21-8/PN (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1

zákonu č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), neboť jako provozovatel vozidla tov. zn. Volkswagen, registrační značky X, v rozporu s § 10 odst. 3 nezajistil, aby při užívání vozidla na pozemní komunikaci byly dodrženy povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Nezjištěný řidič vozidla údajně nerespektoval dne 23. 3. 2021 v ulici Váňova v Kladně vodorovnou dopravní značku V12c *Zákaz zastavení*, čímž porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Za uvedené protiprávní jednání byla žalobci uložena povinnost zaplatit pokutu ve výši 1 500 Kč a podle ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) ve spojení s § 79 odst. 5 správního řádu a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů uložena povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou.
3. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
4. Soud rozhodl ve věci bez jednání, neboť byl pro tento postup dán důvod dle § 76 odst. 1 s. ř. s. S rozhodnutím věci bez nařízení jednání nadto účastníci řízení vyslovili souhlas – žalobce výslovný, žalovaný implicitní (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Podstatný obsah správního spisu

5. Dne 8. 4. 2021 oznámila Městská policie Kladno správnímu orgánu I. stupně, že se neznámý pachatel dne 23. 3. 2021 v 11:31 h v ulici Váňova v Kladně dopustil přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, neboť jako řidič osobního vozidla tov. zn. Volkswagen, registrační značky X, nerespektoval vodorovnou dopravní značku V12c *Zákaz zastavení*, čímž porušil § 4 písm. c) téhož zákona.
6. Protože správní orgán I. stupně totožnost řidiče, který se shora uvedeného porušení dopustil, nezjistil, uznal příkazem ze dne 26. 11. 2021, č. j. OŘP-DP/1737/21-5, doručeným žalobci dne 3. 12. 2021, žalobce vinným přestupkem provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu a uložil mu pokutu ve výši 1 500 Kč. Proti příkazu podal žalobce v zákonem stanovené lhůtě odpor, čímž došlo ke zrušení příkazu. V odporu žalobce podotkl, že jsou s ním u správního orgánu I. stupně vedena další přestupková řízení, a navrhl proto, aby věc byla projednána ve společném řízení. Požadoval též modifikaci výroku o pokutě, aby reflektoval již dříve samostatně uložené pokuty. Dále navrhl, aby byl k důkazu proveden seznam správních řízení, která proti němu správní orgán I. stupně vedl, a to za účelem prokázání porušení zásady absorpce.
7. Řízení před správním orgánem I. stupně bylo zakončeno vydáním prvostupňového rozhodnutí, v němž správní orgán I. stupně setrval na závěrech uvedených v již dříve vydaném příkazu, a to s odůvodněním, že správní spis obsahuje dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí. Na námitky žalobce a jeho návrhy ohledně vedení společného řízení a

na provedení důkazu seznamem dalších přestupkových řízení však správní orgán I. stupně nereagoval. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce blanketní odvolání, které ani po výzvě správního orgánu I. stupně nedoplnil o důvody.

8. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v reakci na námitky formulované žalobcem v dříve podaném odporu uvedl, že pokud by správní orgán I. stupně vedl souběžně či v minulosti další řízení, ve kterých by byly projednávány skutky, které měly být projednány ve společném řízení s tímto řízením (tj. řízením, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí – pozn. soudu), nečinilo by to prvostupňové rozhodnutí nutně nezákonným. Podstatné je toliko to, zda správní orgán I. stupně dodržel absorpční a asperační zásadu. Ze správního spisu přitom nevyplývá, že by tyto zásady správní orgán I. stupně porušil. Žalovaný dále podotkl, že žalobce navrhuje vedení společného řízení „šablonovitě“ v různých řízeních, avšak správní orgány příslušné k projednání přestupků vždy shodně uvádějí, že žádné další přestupky, o kterých by mělo být vedeno společné řízení, neprojednávají. Z toho důvodu měl žalovaný dokazování žalobcem navrhovaného výpisu z úřední evidence i v nyní projednávané věci za nadbytečné.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

9. V žalobě žalobce tvrdí, že správní orgány neprovedly a ani se řádně nevypořádaly s důkazním návrhem. K prokázání skutečnosti, jaká další řízení byla proti žalobci vedena, navrhl žalobce opatřit výpis z úřední evidence. Správní orgány výpis neopatřily a skutkový stav nezjistily ani žádným jiným způsobem. Navržený důkaz byl přitom relevantní, neboť jím mohlo být prokázáno, že jsou se žalobcem vedena další přestupková řízení, což mělo význam pro splnění povinnosti vést společné řízení podle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky. Pokud by správní orgán I. stupně navržený podklad opatřil, zjistil by z něj, že je proti žalobci vedeno minimálně jedno další řízení, v němž byl uložen správní trest, jenž měl být absorbován. Konkrétně žalobce namítá, že dne 19. 1. 2021 spáchal další přestupek téže skutkové podstaty. Řízení o něm bylo zahájeno dne 2. 7. 2021 doručením příkazu správního orgánu I. stupně ze dne 30. 6. 2021, č. j. OPŘ-DP/696/21-7. Následné rozhodnutí téhož správního orgánu ze dne 4. 8. 2021, č. j. OPŘ-DP/696/21-11/ZA, nabylo právní moci dne 27. 7. 2022, kdy bylo žalobci doručeno potvrzující rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2022, č. j. 095952/2022/KUSK. Všechna uvedená rozhodnutí žalobce připojil k žalobě. Správní orgány tedy dle žalobce měly vést společné řízení. Absorpční zásada byla porušena tím, že v řízení o přestupku ze dne 19. 1. 2021 byla žalobci již uložena pokuta ve výši 2 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. V součtu tak žalobce musí zaplatit 4 000 Kč jako pokutu a 2 000 Kč na náhradu nákladů řízení. Ve společném řízení by žalobci přitom mohla být uložena pokuta ve výši maximálně 2 500 Kč a povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Zásada absorpce tak byla porušena nejen ve vztahu k uložené pokutě, ale i ve vztahu k povinnosti nahradit náklady řízení. Správní orgán I. stupně tím profitoval ze svého protiprávního jednání.
10. Žalovaný navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Tvrdí, že žalobce praktikuje nový způsob podnikání a v řízeních o přestupcích vytváří procesní pasti námitkami, že měla být vedena společná řízení a uplatňována absorpční zásada. Žalovaný odkazuje na webové stránky virtualniprovozovatel.cz, kde je tento způsob podnikání popsán. Žalobce takto postupuje úmyslně (viz jeho žaloba u Krajského soudu v Praze vedená pod sp. zn. 44 A 4/2023). V popsaném postupu lze spatřovat zneužití práva, jež nepoživá právní ochrany. Nevedení společného řízení navíc nepředstavuje takovou vadou, pro niž by bylo nutné rozhodnutí správních orgánů rušit, byla-li dodržena zásada absorpční. Zákonná úprava

mimoto připouští vyloučení přestupku ze společného řízení z důvodu urychlení řízení. V případě řetězení přestupků různých vlastníků vozidel a jednoho společného provozovatele je takový důvod jistě dán. Námitka nerespektování absorpční zásady v nyní projednávané věci není dle žalovaného důvodná, neboť podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že pokuta za společně projednávané přestupky může být uložena i nad horní hranici sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný. V daném případě tak uložená sankce „absorbovala i sankce za souběžně zahájené přestupky“, a proto nedodržení této zásady nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Konečně žalovaný podotýká, že správní orgány nemají možnost se dozvědět o spáchání dalších přestupků v době do předání oznámení o podezření ze spáchání přestupku policií.

Posouzení žaloby

11. Soud se s ohledem na žalobní námitky musí zabývat tím, zda správní orgány porušily povinnost vést ohledně přestupků spáchaných žalobcem společné řízení a případně zdali při ukládání správních trestů zohlednily zásadu absorpce, vyjádřenou v § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.
12. Podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že „[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 třetího odstavce téhož ustanovení se ve společném řízení „neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.“
13. Podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že „[z]a dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.“
14. Nejvyšší správní soud v ustálené judikatuře dovozuje, že porušení povinnosti vést společné řízení podle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky není samo o sobě vadou mající vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Společné řízení je nutné chápat toliko jako procesní cestu k uplatnění absorpční zásady při ukládání správního trestu za více přestupků. Tato zásada spočívá v tom, že přísnější trest pohlcuje mírnější (*poena maior absorbet minorem*; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, č. 772/2006 Sb. NSS). Uložení sankce za přestupek v jednom řízení nebrání pozdějšímu samostatnému projednání souběžně spáchaných přestupků. Při ukládání sankce za ně však musí být v souladu se zásadou absorpce přihlédnuto k již uložené pokutě. Nevedl-li tudíž správní orgán v rozporu s § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky společné řízení, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpce stanovená v § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky pro ukládání správního trestu za souběh přestupků (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS; či ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018 - 87).
15. Jak vyplývá ze shora citovaného § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, ve společném řízení by tedy měly být projednány a absorpční zásada by měla být uplatněna ve vztahu k těm přestupkům, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejichž projednání je příslušný tentýž správní orgán. Současně platí, že se ve společném řízení neprojednává přestupek, který byl spáchán až po zahájení řízení o jiném přestupku. Žalobce tvrdí, že správní orgány v nyní

projednávané věci absorpční zásadu neuplatnily, ač tak byly povinny. Uvádí, že o přestupku ze dne 23. 3. 2021 mělo být vedeno společné řízení s přestupkem téže skutkové podstaty, kterého se dopustil dne 19. 1. 2021 a o kterém správní orgán I. stupně zahájil řízení dne 2. 7. 2021. Správním orgánům přitom vyčítá, že si neopatřily výpis z úřední evidence, jak navrhoval již v odporu.

16. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2022, č. j. 2 As 108/2021 - 42, konstatoval, že aplikace absorpční zásady je otázkou dodržení zásady *nulla poena sine lege*, podle níž jen zákon stanoví, jaký trest lze za spáchaný delikt uložit. Ten, kdo se deliktního jednání dopustil, má právo, aby mu sankce byla uložena v rozmezí trestní sazby, kterou stanoví zákon. Správní orgány proto mají povinnost zjišťovat okolnosti, které mohou mít na určení sankčního rozpětí vliv. Tedy jsou povinny *ex officio* zjišťovat rovněž možnou existenci sbíhajících se deliktů, tj. okolnosti, které jsou pro aplikaci zásady absorpce rozhodné. Naopak nelze připustit, aby naplnění absorpční zásady záviselo na aktivitě pachatele v průběhu sankčního řízení.
17. Soud se domnívá, že ačkoliv jsou správní orgány povinny zjišťovat možnou existenci sbíhajících se přestupků a uplatňovat absorpční zásadu z moci úřední, zpravidla postačí, pokud se s nesplněním podmínek pro vedení společného řízení a pro aplikaci absorpční zásady (tj. s neexistencí dalších přestupků, které by měly být projednány ve společném řízení) vypořádají implicitně. Není tedy povinností správních orgánů v každém řízení o přestupku odůvodňovat, proč vedení společného řízení v daném případě nepřicházelo v úvahu, resp. proč při ukládání trestu neuplatňovaly absorpční zásadu. Pokud však obviněný z přestupku namítne, že jsou podmínky pro vedení společného řízení dány, tj. že tentýž správní orgán s obviněným projednává nebo v minulosti již projednal jiný přestupek, a že by s ohledem na souběh těchto přestupků měla být absorpční zásada uplatněna, je povinností správních orgánů se s touto námitkou vypořádat výslovně. Je potom naopak povinností obviněného z přestupku, aby proti případnému závěru příslušného správního orgánu o nesplnění podmínek pro vedení společného řízení (tj. proti závěru o nesplnění podmínek dle § 88 odst. 1 a 3 zákona o odpovědnosti za přestupky) postavil důkazy svědčící o opaku (kterými mohou být zejména rozhodnutí o přestupku, jak ostatně učinil i žalobce, byť rozhodnutí připojil až k žalobě).
18. Jak soud uvedl výše, žalobce uplatnění absorpční zásady požadoval již v odporu proti příkazu, v němž upozornil na souběh projednávaného přestupku s dalšími (tehdy blíže nespecifikovanými) přestupky, za něž byl v minulosti již pokutován. Správní orgán I. stupně se však v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí s touto námitkou nikterak nevypořádal. Teprve žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že ze správního spisu nevyplývá, že zásada absorpce byla porušena, a dále uvedl, že žalobce v jiných řízeních tytéž námitky vznáší opakovaně, aniž by pro vedení společného řízení a pro uplatnění zásady absorpce byly dány předpoklady. Proto žalovaný zhodnotil, že považuje „*doložení výpisu z úřední evidence (který by postavil najisto, jaká řízení byla proti [žalobci] vedena samostatně, jaké byly uloženy sankce atd.) za nadbytečné.*“
19. V nyní projednávané věci tedy správní orgán I. stupně žalobcovu námitku a návrh na provedení důkazu výpisem z úřední evidence ignoroval zcela, žalovaný se nad nimi sice pozastavil, avšak neprovedení žalobcem navrhovaného důkazu odůvodnil nadbytečností z toho důvodu, že ani v jiných přestupkových řízeních nebyla totožná žalobcova námitka důvodná. V podstatě tak z jeho odůvodnění vyplývá, že na zjišťování toho, zda se správní orgán I. stupně řádně zabýval možným souběhem přestupků, rezignoval, protože žalobcem

uvedené tvrzení považoval předem za nevěrohodné. Způsob, jakým se správní orgány s žalobcovou námitkou a souvisejícím návrhem vypořádaly, však ve výsledku znamená, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá ve správním spise oporu a vyžaduje zásadní doplnění. **To je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s**

20. Nad rámec nutného odůvodnění soud dodává, že z rozhodnutí přiložených k žalobě se skutečně zdá, že k žalobcově újmě k porušení absorpční zásady došlo. Správní orgány v dalším řízení budou povinny ověřit skutečnosti uvedené na žalobcem předložených listinách, soud z nich však výhradně pro účely tohoto *obiter dicta* vychází a činí následující úvahu platící pouze za předpokladu jejich potvrzení v navazujícím řízení. Z listin ve shodě s žalobními tvrzeními vyplývá, že řízení o žalobcem zmiňovaném přestupku ze dne 19. 1. 2021 (a o třech dalších přestupcích) bylo zahájeno dne 2. 7. 2021 oznámením příkazu správního orgánu I. stupně ze dne 30. 6. 2021 a že rozhodnutí téhož správního orgánu ze dne 4. 8. 2021, jímž byl žalobce uznán vinným, nabylo právní moci dne 27. 7. 2022 na základě potvrzujícího rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2022. Tímto rozhodnutím žalovaného byl žalobce shledán vinným celkem ze **sedmi** přestupků provozovatele vozidla, a to za nedodržení pravidel provozu na pozemních komunikacích blíže nezjištěným řidičem ve dnech 19. 1. 2021, 20. 1. 2021, 1. 2. 2021, 18. 2. 2021, 24. 2. 2021, 31. 3. 2021 a 20. 4. 2021. Tyto přestupky spočívaly v naplnění téže skutkové podstaty a projednával je tentýž správní orgán, který projednával i přestupek provozovatele vozidla pro nedodržení pravidel silničního provozu nezjištěným řidičem dne 23. 3. 2021, za který byl žalobce pravomocně uznán vinným napadeným rozhodnutím. Žalobce byl tedy správním orgánem I. stupně ve všech **osmi** případech uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Ve všech uvedených případech nedodržení pravidel provozu na pozemních komunikacích spočívalo v nedovoleném parkování v Kladně v ulici Váňova (s výjimkou přestupku ze dne 20. 4. 2021, kdy nezjištěný řidič parkoval nedovoleným způsobem v obci Stochov na náměstí U Dubu). Soud tak uvádí, že se ve všech osmi případech jednalo o přestupky, jejichž skutková podstata se týká porušení povinností ve stejné oblasti veřejné správy (úpravy zákona o silničním provozu, konkrétně přestupků provozovatele vozidla), k jejichž projednání byl příslušný jediný správní orgán, tj. správní orgán I. stupně. Protože řízení o přestupku ze dne 19. 1. 2021 (a třech dalších přestupcích) bylo zahájeno dne 2. 7. 2021, mělo být (přínejmenším) všech výše uvedených osm přestupků provozovatele vozidla, ze kterých byl žalobce shledán vinným a které byly spáchány před tímto datem, projednáno podle § 88 odst. 1 a 3 zákona o odpovědnosti za přestupky ve společném řízení. Společné řízení správní orgány vedly toliko ve vztahu k sedmi přestupkům. O přestupku ze dne 23. 3. 2021 však vedly – z důvodu soudu neznámého – řízení samostatně.
21. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve vztahu k takřka stejné situaci ve shora vzpomínaném rozsudku č. j. 1 As 278/2018 - 87, neexistoval žádný rozumný důvod (resp. soud o žádném takovém důvodu neví), pro který by nebylo možno společné řízení vést. Soud v této souvislosti podotýká, že Městská policie Kladno oznámila správnímu orgánu I. stupně podezření ze spáchání přestupku již dne 8. 4. 2021. Jak soud uvedl již výše, nevedení společného řízení by samo o sobě však nebylo žalobci na újmu, pokud by správní orgány v řízení, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí, aplikovaly absorpční zásadu. K porušení této zásady však v daném případě – za předpokladu, že jsou listiny předložené žalobcem správné – zjevně došlo. Jak soud již poznamenal, správní orgán I. stupně navzdory žalobcově námitce žádné úvahy stran aplikace absorpční zásady v prvostupňovém rozhodnutí nevyjevil a

žalovaný možné porušení zásady absorpce odmítl s irelevantním odkazem na jiná se žalobcem vedená řízení, v nichž údajně nebyla tato žalobcová námitka důvodná. Především však porušení absorpční zásady nasvědčuje samotná výše sankce, která byla žalobci prvostupňovým rozhodnutím ve spojení s napadeným rozhodnutím uložena. Za přestupky provozovatele vozidla, jichž se žalobce ve vícečinném souběhu dopustil, totiž mohla být žalobci uložena pokuta v rozmezí 1 500 - 2 500 Kč [§ 125f odst. 4 v návaznosti na § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu]. Maximální možná výše pokuty mohla teoreticky činit 3 750 Kč, pokud by správní orgány uplatnily zásadu absorpce vyjádřenou v § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Součet pokut, které byly žalobci dvěma rozhodnutími žalovaného (tj. rozhodnutím ze dne 26. 7. 2022 za spáchání sedmi přestupků a napadeným rozhodnutím za spáchání jednoho přestupku) uloženy, však převyšuje i tuto částku. Ze správního spisu ani z žalobcem doložených rozhodnutí přitom neplyne, že by správní orgán I. stupně projednával ještě jiný žalobcem spáchaný přestupek, který měl být projednán rovněž ve společném řízení a za jehož spáchání by zákon o odpovědnosti za přestupky stanovil vyšší sazbu pokuty. Existenci takového přestupku nicméně nelze ani vyloučit, neboť správní orgány – jak soud uvedl již shora – na ověřování podmínek pro vedení společného řízení (a pro uplatnění absorpční zásady) zjevně rezignovaly, čímž zavadaly důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí, jak soud uvedl výše.

22. V dalším řízení bude s ohledem na výše konstatovaná pochybení povinností správních orgánů vypořádat žalobcovu námitku porušení absorpční zásady tak, že řádně zohlední případnou existenci řízení o souběžně spáchaných přestupcích. Správní orgány budou tedy muset prostřednictvím svých evidencí zjistit přesné množství žalobcem spáchaných přestupků, které měly být projednány s přestupkem ze dne 23. 3. 2021 ve společném řízení, a při ukládání trestu za nyní projednávaný přestupek respektovat absorpční zásadu a zákonem stanovenou trestní sazbu za nejprísněji trestný, resp. nejzávažnější přestupek, který byl žalobcem spáchán v souběhu. V souvislosti a tvrzením, že žalovaný žalobci již rozhodnutím ze dne 26. 7. 2022 uložil za sedm přestupků provozovatele vozidla pokutu ve výši 2 500 Kč, tj. správní trest na horní hranici zákonné sazby, připomíná soud, že současná právní úprava umožňuje správním orgánům od uložení správního trestu upustit, *„jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení“* (srov. § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky).
23. Soud závěrem podotýká, že má za to, že správní orgány projednávající přestupky nepochybně ve svých informačních systémech projednávané přestupky evidují a mají (resp. měly by mít) možnost za použití příslušného algoritmu snadno zjistit množství přestupků, ze kterých je jedna a tatáž osoba podezřelá, resp. obviněná, potažmo ze kterých přestupků byla již v minulosti shledána týměž správním orgánem vinnou. Před zahájením řízení o přestupku, jakož i později v jeho průběhu a nejpozději pak před vydáním rozhodnutí ve věci by tak měl správní orgán ověřovat, zda nejsou splněny podmínky § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky pro vedení společného řízení o vícero přestupcích. Soud připouští, že v případě žalobce, který zjevně vystupuje jako provozovatel mnoha vozidel a s nímž různé správní orgány projednávají přestupky provozovatele vozidla, které se neustále řetězí, může docházet k situacím, kdy se pokaždé nepodaří všechny přestupky spáchané v souběhu projednat ve společném řízení (např. proto, že policejní orgán oznámí správnímu orgánu podezření ze spáchání některého z přestupků se zpožděním, nebo v důsledku skutečnosti, že objektivní odpovědnost provozovatele vozidla může být vyvozena teprve

v momentě, kdy se neprokáže porušení pravidel silničního provozu konkrétní osobě, s čímž se může pojít řada dílčích problémů, které možnost potrestat provozovatele vozidla komplikují). Avšak i pokud správní orgán (ať už z jakéhokoliv důvodu) společné řízení nevede, musí vzhledem k absorpční zásadě již dříve uložený trest za v souběhu spáchané přestupky při později ukládané pokutě zohlednit.

24. Konečně k připomínce žalovaného spatřujícího v jednání žalobce, který má údajně větší množství vozidel provozovat z podnikatelských důvodů, zneužití práva, uvádí soud, že Nejvyšší správní soud již v minulosti v rozsudku ze dne 28. 2. 2018, č. j. 1 As 222/2017 - 45, naznačil, že pokud by evidovaný stav v rejstříku silničních vozidel byl pouze důsledkem snahy vyhnout se delikt ní odpovědnosti provozovatele a jako provozovatel vozidla byla v registru silničních vozidel uvedena účelově jiná osoba, než která vozidlo fakticky provozuje, nemusel by správní orgán při rozhodování o deliktu provozovatele k evidenčnímu stavu v registru silničních vozidel přihlížet. Současně však soud upozorňuje na to, že tentýž soud usnesením ze dne 9. 8. 2022, č. j. 7 As 11/2022 - 17, odmítl pro nepřijatelnost kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2021, č. j. 20 A 5/2021 - 23, v němž označený soud odmítl závěr správních orgánů o tom, že by z přestupku provozovatele vozidla měl být namísto v registru vozidel evidovaného provozovatele (jednalo se právě o spolek, který je v nyní projednávané věci žalobcem) shledán vinným provozovatelem faktický. Kasační soud se v citovaném usnesení s postupem krajského soudu ztotožnil s tím, že rozsudek č. j. 1 As 222/2017 - 45 „nevychází ze zcela identických skutkových a právních okolností.“ V nyní projednávané věci však není pro přemítání o možné účelovosti zápisu do registru silničních vozidel, jakož ani o tom, zda neměla být ze spáchaní přestupku shledána namísto žalobce vinnou osoba od žalobce odlišná (tj. případný „materiální provozovatel vozidla“), prostor. Žalovaný ostatně úvahy o zneužití práva do napadeného rozhodnutí nevětlil (pouze „nadhodil“, že uvedené námitky žalobce vznáš í často, což je však – za předpokladu, že skutečně provozuje mnoho vozidel – pochopitelné) a své rozhodnutí na nich nepostavil. **Soud nevylučuje, že žalovaným naznačeným způsobem může docházet ke zneužití práva: projednáním více přestupků více materiálních provozovatelů ve společném řízení o odpovědnosti jednoho provozovatele virtuálního se maximální možná výše uložené pokuty po přepočtu ne jeden přestupek značně sníží, čímž je zasažen jak fiskální zájem státu na výběru pokut, tak preventivní a represivní funkce správního trestání.** Soud si dovede představit užití § 88 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy vyloučení všech skutků každého materiálního provozovatele do samostatného řízení. Tímto postupem by mohla být následně uložena pokuta ve stejné výši, jako kdyby byl pokutován materiální provozovatel a došlo by tak k odstranění ekonomické motivace ke zneužívání práva registrací virtuálních provozovatelů. Soud však opakuje, že žádnou takovou úvahu žalovaný do napadeného rozhodnutí nepromítl a nijak neprokázal, že žalobce skutečně je virtuálním provozovatelem, tím méně pak kdo je materiálním provozovatelem jednotlivých vozidel.
25. Soud se v nyní projednávané věci mohl zabývat toliko otázkou, zda správní trest uložený žalobci, jehož vinu správní orgány vyvodily, byl zákonný, resp. zda při jeho ukládání byly dodrženy zásady správního trestání. Protože soud shledal v postupu správních orgánů pochybení uvedená výše, nezbylo mu, než napadené rozhodnutí zrušit.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

26. Vzhledem k tomu, že se správní orgán I. stupně nevypořádal se žalobcovou námitkou, že se v souběhu dopustil dalšího přestupku, za který byl již potrestán, a že v důsledku nyní

uloženého trestu došlo k porušení absorpční zásady, jakož i vzhledem k tomu, že se rovněž žalovaný odmítl možným souběhem přestupků zabývat, správní orgány nezjistili dostatečně skutkový stav. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

27. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů zastoupení ve výši 8 228 Kč. Náklady zastoupení tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a dva paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož je (bývalý) zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), je součástí nákladů řízení žalobce i náhrada DPH, kterou je (bývalý) zástupce žalobce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z 6 800 Kč, tedy 1 428 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
28. Soud dodává, že jen ze skutečnosti, že před zdejším soudem žalobkyně vedla další řízení o obdobné věci, nelze vyvozovat zneužití práva. Pakliže by žalovaný své úvahy o zneužití práva (důvodně a dostatečně podložené) vtělil do napadeného rozhodnutí, nebo alespoň prokázal v řízení před soudem (odkazované webové stránky virtualnbiprovozovatel.cz souvisí s jiným subjektem než s žalobcem), pak by soud teprve mohl uvažovat o aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 11. srpna 2023

JUDr. Bc. Kryštof Horn, v. r.
samosoudce