



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Karla Šimky a soudkyně Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Rivica s. r. o.**, se sídlem Donatellova 2003/6, Praha 10, zast. Mgr. Ing. 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 27. 6. 2019, č. j. 74/2019-190-TAXI/5, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2023, č. j. 8 A 103/2019-67,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2023, č. j. 8 A 103/2019-67, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Tato věc se týká trestání souběhu přestupků a možnosti spojit samostatná řízení o přestupku až v rámci odvolacího řízení.

[2] Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 25. 6. 2018 shledal žalobkyni vinnou ze spáchání čtyř přestupků podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2020, a pěti přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalobkyni byla uložena pokuta 500 000 Kč.

[3] Rozhodnutím ze dne 24. 10. 2018 magistrát uznal žalobkyni vinnou z dalšího přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě a dalšího přestupku podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Žalobkyni byla uložena pokuta 150 000 Kč.

[4] Žalovaný v odvolacím řízení obě řízení spojil, napadená rozhodnutí magistrátu změnil a žalobkyni uložil pokutu 525 000 Kč za čtyři přestupky podle § 35 odst. 1 písm. g)

zákona o silniční dopravě a šest přestupků podle § 35 odst. 2 písm. w) téhož zákona. Řízení o jednom přestupku podle § 35 odst. 1 písm. g) zákona o silniční dopravě žalovaný zastavil.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 A 103/2019-46, napadené rozhodnutí zrušil. Tento rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud (NSS) pro nepřezkoumatelnost rozsudkem ze dne 12. 10. 2022, č. j. 10 As 28/2022-26.

[6] Městský soud ve věci opětovně rozhodl rozsudkem označeným v záhlaví a žalobě i tentokrát vyhověl. Podle městského soudu stanovil žalovaný výši pokuty podle zcela jiných pravidel než magistrát a žalobkyně se proti tomuto postupu nemohla odvolat. Spojení věcí v odvolacím řízení představovalo podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Rozhodnutí žalovaného je zároveň nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění uložené sankce. Žalovaný totiž fakticky setřel rozdíl mezi pokutou uloženou na základě absorpční a asperační zásady a pokutou uloženou na základě zásady kumulativní, a to bez adekvátního odůvodnění.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Poukázal na judikaturu NSS, která v přestupkových řízeních připouští spojit věci až v rámci odvolacího řízení. Názor městského soudu má absurdní důsledky a vede k přepjatému formalismu a zbytečnému prodlužování řízení.

[8] V prvním rozhodnutí užil magistrát fakultativní asperační zásadu, zatímco ve druhém rozhodnutí nikoli. Jak ale vyplývá z obsahu odvolání, žalobkyně si byla vědoma toho, že přestupky mají být projednány ve společném řízení a že se na ně asperační zásada vztahuje. Spojením věcí došlo ke změně výše trestu, ale ne ke změně pravidel pro uložení trestu. Žalobkyni byla v řízeních před správním orgánem prvního stupně stanovena pokuta na základě absorpční i asperační zásady. Nehrozila jí újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.

[9] Pokuta uložená v odvolacím řízení je pro žalobkyni příznivější. Užití asperační zásady bylo namístě, neboť žalobkyně porušovala zákon systematicky a masivně. Odkaz městského soudu na jeho rozsudek ze dne 15. 9. 2021, č. j. 6 A 173/2019-36, není příležitý, neboť v dané věci nebyla v prvostupňovém řízení asperační zásada užita. V nynějším případě se ale mohla žalobkyně k užití asperační zásady vyjádřit a odvolat se proti němu. Stěžovatel k tomu odkázal na jiné rozsudky městského soudu, zejména ze dne 16. 11. 2021, č. j. 3 A 129/2019-43.

[10] Závěr městského soudu o setření rozdílu mezi absorpční a asperační zásadou a zásadou kumulativní také neobstojí. Stěžovatel detailně popisuje vývoj správní praxe ve vztahu k ukládání pokut za přestupky v souvislosti s provozováním přepravy přes aplikaci Uber. Postupným zvyšováním pokut správní orgány reagovaly na vývoj náhledu na tuto službu a tato praxe odpovídá represivní a preventivní funkci sankce.

pokračování

[11] Obvyklá sazba za dotčené přestupky se v daném období pohybovala v rozmezí 100 000 až 150 000 Kč, v případě užití kumulativní zásady by tak byla žalobkyni uložena pokuta kolem 750 000 Kč. Žalobkyni však byla uložena pokuta ve výši 525 000 Kč.

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel nemohl spojit dvě řízení, která byla před správním orgánem prvního stupně vedena odděleně. Jde o věc spadající pod čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Obviněnému musí být ve všech fázích řízení poskytnuto právo na spravedlivý proces. Žalobkyně se však nemohla vyjádřit ke spojení věcí ani ke spojenému řízení jako celku, zejména k ukládanému trestu. Judikatura citovaná stěžovatelem není příslušná.

[13] Z rozhodnutí stěžovatele neplyne, jakými úvahami se řídil při stanovení výše pokuty. Tento nedostatek se stěžovatel snaží zhojit až v kasační stížnosti. Stěžovatel měl věc za účelem spojení vrátit magistrátu. Procesní ekonomii nelze nadřazovat právu na spravedlivý proces. Stěžovatel žalobkyni zcela odňal právo odvolat se proti ukládanému trestu.

[14] Stěžovatel v replice doplnil, že hypotetické výše pokut, které uvedl v kasační stížnosti, měly demonstrovat, že nebyl užit prostý součet. Nešlo o úvahy, jimiž se stěžovatel skutečně řídil. Stěžovatel se v napadeném rozhodnutí ztotožnil se závěrem magistrátu o vysoké závažnosti hlavního přestupku, poukázal na systematické porušování zákona ze strany žalobkyně a zohlednil zájmy chráněné porušenými ustanoveními. Právo žalobkyně reagovat na úvahy správních orgánů ohledně druhu a výměry správního trestu nebylo omezeno.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

[16] Podstata ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh správních deliktů (přestupků) ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za delikty spáchané před zahájením takového řízení (rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43, bod 26). Důvodem tohoto postupu je fakt, že pachatel dosud nebyl ve vztahu ke svému deliktnímu jednání „varován“ (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, bod 31).

[17] V nyní projednávané věci byly všechny přestupky kladené žalobkyni za vinu spáchány v souběhu a byly splněny i ostatní podmínky pro to, aby byly projednány ve společném řízení podle § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („přestupkový zákon“).

[18] O dvou z těchto přestupků magistrát mimo jiné z důvodu podání žaloby proti nezákonnému zásahu a souvisejícího zapůjčení spisového materiálu správním soudům rozhodl odděleně. Tento postup je obecně možný (§ 88 odst. 5 přestupkového zákona), při stanovení sankce v samostatném řízení je však nezbytné zohlednit zásady pro trestání souběhu přestupků (rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, č. 3963/2020 Sb. NSS, bod 21).

[19] Mezi stěžovatelem a žalobkyní není sporné, že magistrát těmto požadavkům ve svém druhém rozhodnutí z 24. 10. 2018 nedostál. Liší se však v názoru na to, jakým způsobem mohl být tento nedostatek odstraněn.

[20] NSS k této otázce v minulosti opakovaně vyslovil, že i v odvolacím řízení je možné prostřednictvím spojení řízení napravit vadu spočívající v nezohlednění zásad pro trestání souběhu přestupků v rámci několika samostatných řízení vedených v prvním stupni.

[21] V rozsudku ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018-87, bod 18, v situaci podobné té nynější NSS uzavřel, že žalovaný byl povinen napravit vadu předcházejícího správního řízení, spojit obě věci do společného řízení, rozhodnout o nich jedním rozhodnutím a zohlednit mnohost deliktů při ukládání sankce. Stejný závěr zopakoval např. v rozsudku ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, č. 3963/2020 Sb. NSS, bod 17.

[22] Podle judikatury ostatně obecně platí, že zrušit rozhodnutí a vrátit věc zpět správnímu orgánu prvního stupně je až krajní možností, jak má odvolací orgán řešit vady napadeného rozhodnutí zjištěné v odvolacím řízení. Pokud lze napadené rozhodnutí změnit a tím vzniklou nezákonnost či nesprávnost odstranit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu ekonomie řízení učinit (rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, bod 29).

[23] Je tedy zjevné, že žalovaný byl obecně oprávněn (a v zájmu ekonomie řízení i povinen) přistoupit ke spojení řízení. Zbývá proto odpovědět na to, zda způsob, jakým ke spojení řízení došlo v nynější věci, představoval vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[24] Klíčovým limitem pro změnu rozhodnutí v odvolacím řízení je především zákaz překvapivých rozhodnutí. Právě se zákazem překvapivých rozhodnutí teorie spojuje pojem „*újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se*“ podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (viz např. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel F., Marek, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 517). Z důvodu ztráty možnosti odvolat se také nelze v odvolacím řízení rozšiřovat předmět řízení, např. klást účastníkovi za vinu další správní delikty, o nichž nevedl řízení správní orgán prvního stupně (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 670).

[25] V nynější věci není sporné, že stěžovatel v odvolacím řízení nedoplňoval dokazování či další podklady rozhodnutí; netížila jej tedy povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu. Stejně tak se skutky, pro které bylo vedeno řízení v prvním stupni, shodovaly se skutky, které byly předmětem odvolacího řízení.

[26] Rozhodnutí stěžovatele proto mohlo být překvapivé jedině z toho důvodu, že stěžovatel žalobkyni předem neupozornil na možný odlišný právní náhled na věc a nedal jí možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ni nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé (již citovaný rozsudek NSS č. j. 6 As 286/2018-34, bod 29; zvýraznění doplněno).

[27] V prvním rozhodnutí ze dne 25. 6. 2018 rozhodl magistrát o přestupcích, kterých se žalobkyně dopustila ve dnech 10. 10. 2017, 8. 11. 2017, 13. 12. 2017, 8. 1. 2018

pokračování

a 17. 1. 2018. Při ukládání pokuty užil magistrát asperační zásadu podle § 41 odst. 2 přestupkového zákona.

[28] Ve druhém rozhodnutí ze dne 24. 10. 2018 rozhodl magistrát o dvou přestupcích spáchaných dne 22. 1. 2018. Při ukládání pokuty užil pouze absorpční zásadu podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona.

[29] Užití asperační zásady v rámci odvolacího řízení i ve vztahu k přestupkům projednávaným ve druhém řízení vedeném magistrátem je možné považovat za odlišné právní posouzení ze strany stěžovatele. V daném případě však nemohlo jít o změnu právního posouzení, které by mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení pro žalobkyni nějakým způsobem překvapivé ve smyslu výše citované judikatury.

[30] Z obsahu odvolání podaných žalobkyní proti oběma rozhodnutím magistrátu vyplývá, že si žalobkyně byla vědoma toho, že u všech dotčených přestupků jsou splněny podmínky pro spojení věcí podle § 88 odst. 1 přestupkového zákona, a tohoto postupu se v nich sama domáhala. Pouze nenavrhovala spojení věcí v odvolacím řízení, nýbrž jejich vrácení magistrátu za tímto účelem. V obou odvoláních také žalobkyně poměrně obsáhle tvrdila, že obě uložené pokuty jsou nepřiměřené. Jestliže správní orgány považovaly za vhodné užít asperační zásadu v případě souběhu devíti přestupků v prvním rozhodnutí magistrátu, nelze podle NSS užití asperační zásady považovat za překvapivé ani v následném společném řízení o jedenácti, resp. deseti přestupcích.

[31] V rozsudku ze dne 18. 5. 2023, č. j. 2 As 308/2021-48, bod 19, týkajícím se částečně skutkově podobné věci, NSS uvedl (zvýraznění doplněno), že „*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.*“

[32] K možnosti vyjádřit se k samotnému spojení věcí pak NSS v bodě 24 téhož rozsudku uvedl, že „*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.*“

[33] NSS nemá důvod se od těchto závěrů odchýlovat ani v nynější věci a uzavírá, že stěžovatel se v odvolacím řízení nedopustil pochybení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť změna rozhodnutí, kterou provedl, nepředstavovala překvapivé rozhodnutí.

[34] K poukazům žalobkyně na záruky podle čl. 6 Úmluvy lze uvést, že respektování tohoto standardu se v zásadě posuzuje s ohledem na průběh celého řízení [rozsudky

Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ze dne 16. 12. 1998 ve věci Edwards proti Spojenému království, č. stížnosti 13071/87, § 34, a ze dne 23. 2. 1994 ve věci Stanford proti Spojenému království, č. stížnosti 16757/90, § 24].

[35] Jestliže je rozhodování o trestním obvinění podle Úmluvy svěřeno správním orgánům, pak je dodržení práva na projednání věci nezávislým a nestranným soudem zajištěno prostřednictvím navazujícího přezkumu soudem v tzv. plné jurisdikci (rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 1983 ve věci Albert a Le Compte proti Belgii, č. stížností 7299/75 a 7496/76, § 29). V prostředí českého správního soudnictví je projevem této zásady zejména možnost moderace sankce za správní delikt podle § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s. Postupem stěžovatele tedy ani nebyla žalobkyni upřena možnost bránit se proti výši uložené sankce, neboť tak mohla učinit u nezávislého a nestranného soudu (a také tak učinila).

[36] Druhým důvodem, pro který městský soud přistoupil ke zrušení stěžovatelova rozhodnutí, byla nepřezkoumatelnost odůvodnění výše uložené sankce (bod 33 rozsudku městského soudu). Podle městského soudu stěžovatel bez řádného odůvodnění setřel rozdíl mezi asperační a kumulativní zásadou. Ani s tímto závěrem městského soudu NSS nesouhlasí.

[37] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[38] Stěžovatel se v napadeném rozhodnutí podrobně věnoval veřejným zájmům narušeným spácháním daných přestupků a jejich závažnosti, včetně specifik týkajících se žalobkyně. Stejně tak se zabýval i přiměřeností uložené sankce a odůvodnění toho, proč nejde o sankci likvidační. Byly vypořádány odkazy na jiná rozhodnutí v rámci rozhodovací praxe. Stěžovatel odkázal také na hodnocení závažnosti a společenské nebezpečnosti přestupků provedené magistrátem, s nímž se ztotožnil.

[39] Podle NSS je stěžovatelovo odůvodnění uložené sankce dostatečně detailní a umožňuje posouzení věcné správnosti stěžovatelových závěrů; je tedy přezkoumatelné. Městský soud v bodě 33 svého rozsudku izolovaně cituje pasáž ze stěžovatelova rozhodnutí týkající se obecné praxe ve vztahu k výši pokuty u jednotlivě zjištěných porušení zákona. Pomíjí však, že stěžovatel se ve svém rozhodnutí relativně podrobně věnoval závažnosti přestupků spáchaných žalobkyní a dalším relevantním okolnostem v dané věci a vysvětloval, proč k uložení pokuty v dané výši přistoupil.

[40] NSS podotýká, že závěrem o přezkoumatelnosti stěžovatelova odůvodnění uložené sankce nijak nepředjímá posouzení věcné správnosti úvah stěžovatele o výši uložené sankce a její přiměřenosti, včetně souladu výše pokuty s ustálenou správní praxí. Jelikož se této otázce dosud nevěnoval ani městský soud (bod 36 jeho rozsudku), bylo by předčasné, aby se k ní nyní vyjadřoval NSS, a to i s ohledem na to, že žalobkyně spojila s žalobou návrh na moderaci uložené pokuty.

pokračování

#### IV. Závěr a náklady řízení

[41] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[42] Městský soud v dalším řízení posoudí dosud nevypořádané žalobní námítky.

[43] Nejprve zhodnotí, zda se správní orgány při stanovování výše sankce pohybovaly v zákonných mezích podle § 41 přestupkového zákona, zejména pak, zda správně aplikovaly pravidlo podle jeho odst. 2, zvláště pak tu z obou tam kumulativně formulovaných podmínek, která horní hranici sankce při uplatnění asperační zásady omezuje „*součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky*“. Při interpretaci ustanovení o zákonných mezích pro uložení sankce městský soud neopomene, že v případě, že by existovaly srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy těchto ustanovení, je třeba přiklonit se v oblasti sankčního práva k té z nich, jež je pro jednotlivce potenciálně odpovědného za přestupek nejvýhodnější.

[44] Pokud dospěje městský soud k závěru, že sankce byla za použití § 42 přestupkového zákona uložena v zákonných mezích nebo že sice toto ustanovení bylo správním orgánem vyloženo nesprávně, avšak ve výsledku se sankce pohybuje v objektivně zákonných mezích, uváží, zda zákonné je i její stanovení v konkrétním případě. Toto zvážení provede s ohledem na obsah žalobních bodů a případně – pokud by k tomu městský soud dospěl – to, že správní orgán při určení zákonných mezí nesprávně aplikoval rozhodné právo (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, bod 23, či ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, č. 4007/2020 Sb. NSS, bod 28).

[45] Teprve pokud i v tomto ohledu závěry správních orgánů obstojí, rozhodne městský soud také o návrhu žalobkyně na moderaci uložené sankce.

[46] V dalším řízení rozhodne městský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. ledna 2024

Karel Šimka  
předseda senátu