

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobce: **Albert Česká republika, s.r.o.**, se sídlem Radlická 520/117, Praha 5, zastoupen Mgr. Renatou Hrdličkovou Fíkovou, advokátkou se sídlem Medunova 2947/1, Praha 5, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2022, č. j. 30 A 152/2020-223,

t a k t o :

Věc se p o s t u p u j e k rozhodnutí rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně, ze dne 16. 1. 2020, č. j. SZPI/CH776-112/2019, byl žalobce uznán vinným z 18 přestupků, za které byla žalobci dle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v relevantním znění, ve spojení s § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), uložena úhrnná pokuta ve výši 1 100 000 Kč a současně povinnost nahradit náklady řízení spojené s projednáním přestupku ve výši 1000 Kč a náklady laboratorního rozboru potravin ve výši 12 810 Kč. Celkem byl tedy žalobce povinen uhradit částku 1 113 810 Kč.

[2] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, na jehož základě žalovaná rozhodnutím ze dne 29. 7. 2020. č. j. SZPI/CH776-122/2019, bod 12 výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušila a řízení o tam uvedeném přestupku zastavila, dále změnila výrokovou část rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že snížila žalobci uloženou pokutu na částku 1 045 000 Kč, a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 28. 2. 2022, č. j. 30 A 152/2020-223, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud shledal, že v posuzované věci

došlo k nesprávné aplikaci absorpční zásady při ukládání správního trestu. Krajský soud poukázal na to, že správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu za jiné přestupky již před vydáním nyní posuzovaného rozhodnutí, a to rozhodnutími ze dne 17. 5. 2019, č. j. SZPI/AV737-64/2019, a ze dne 29. 5. 2019, č. j. SZPI/AN748-104/2018. Žalobce v průběhu správního řízení požadoval, aby ve vztahu k oběma předchozím rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla uložena pokuta za použití absorpční zásady. Krajský soud v této souvislosti nejprve vymezil judikatorní východiska uplatnění absorpční zásady v přestupkovém řízení, přičemž konstatoval, že žalobce část nyní posuzovaných přestupků spáchal ve vícečinném souběhu s přestupky, za které byl shledán vinným zmíněnými rozhodnutími ze dne 17. 5. 2019 a 29. 5. 2019, což však správní orgány při ukládání pokuty nesprávně odmítly zohlednit.

[4] Za lichou označil krajský soud argumentaci žalované, že absorpční zásadu je možné zohlednit pouze u přestupků projednávaných či projednatelných ve společném řízení, a odkázal v tomto ohledu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Dle krajského soudu žalovaná rovněž nesprávně vykládá okamžik, ke kterému se souběh posuzuje. Pro posouzení, které přestupky byly spáchány v souběhu, byl rozhodný až den 17. 5. 2019, kdy správní orgán I. stupně vydal první zmíněné rozhodnutí o přestupcích, nikoliv data zahájení dřívějších řízení (v nichž byla rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 17. 5. 2019 a ze dne 29. 5. 2019 vydána – pozn. NSS). Krajský soud v dané souvislosti poukázal na rozhodný okamžik pro posouzení, zda došlo k souběhu trestných činů, jímž je vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudem I. stupně.

[5] Žalovaná dle krajského soudu dezinterpretovala závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, z něhož plyne, že společné řízení je pouze procesní cestou, kterou se absorpce uplatňuje, a i když v této věci mohl správní orgán („*teoreticky*“) společné řízení vést, z uvedeného rozsudku plyne jednoznačný akcent na aplikaci absorpční zásady k přestupkům v souběhu bez ohledu na to, zda se společné řízení vedlo, či nikoliv.

[6] Ostatní žalobní body krajský soud neshledal důvodnými.

[7] Žalovaná (stěžovatelka) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku aplikace absorpční zásady, podmínek pro vedení společného řízení a též otázku rozhodného okamžiku pro určení, zda byly přestupky spáchány v souběhu.

[8] Správní orgány se řídily pravidly pro vedení společného řízení a pro aplikaci absorpční zásady tak, jak vyplývají z § 41 odst. 1 ve spojení s § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky. Do společného řízení proto správní orgán I. stupně zahrnul přestupky spáchané žalobcem po zahájení předchozího přestupkového řízení do doby zahájení přestupkového řízení v projednávané věci. Dle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky stěžovatelka v řízení o dvou a více přestupcích téhož pachatele projednaných ve společném řízení ukládá úhrnný správní trest, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Pro posouzení, zda se případně jedná o souběh přestupků, je dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky rozhodný okamžik zahájení řízení o prvním z nich. Pokud následně vyjde najevo přestupek, který měl být zahrnut do společného řízení, aplikuje stěžovatelka § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož při určení

pokračování

druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne správní orgán též k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.

[9] Dle stěžovatelky není možné přijmout závěr krajského soudu, pokud jde o okamžik rozhodný pro posouzení, zda se jedná o souběh přestupků téhož pachatele. Jestliže § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky výslovně zapovídá správnímu orgánu možnost projednávat ve společném řízení přestupek spáchaný po zahájení řízení o jiném přestupku, bylo by absurdní dovozovat, že tento přestupek má být v rovině hmotněprávní, pokud jde o určení druhu a výše správního trestu, posuzován tak, jako by společné řízení vedeno bylo. Aplikace závěru krajského soudu by pak vedla k situacím, kdy by měl správní orgán použít absorpční zásadu na přestupky, o kterých zároveň nesmí vést společné řízení. Argumentace krajského soudu analogií s trestním právem není podle stěžovatelky přiléhavá, a to právě již s ohledem na § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. Stěžovatelka poukazuje na to, že přestupkové právo v této oblasti nevykazuje mezeru, kterou by bylo třeba překonávat analogií s trestním právem. Konstrukce přestupkového práva je v této oblasti odlišná od trestního práva, a též komplexní, přičemž upravuje užší pojetí použití absorpční zásady, čemuž odpovídá i absence úpravy ukládání souhrnného trestu. Napadený rozsudek stěžovatelka považuje také za rozporný s ustálenou judikaturou správních soudů.

[10] Krajský soud dle stěžovatelky nesprávně interpretoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43, ze kterého podle jejího názoru neplyne, že by absorpční zásada měla být použita i nad rámec případů, kdy buď bylo vedeno společné řízení, nebo vedeno být mělo, či že by měla být použita v rozporu s pravidly pro vedení společného řízení. Stěžovatelka nikdy netvrdila, že by absence společného řízení mohla odůvodnit neuplatnění absorpční zásady, jak tvrdí krajský soud, přičemž souhlasí s tím, že i při absenci společného řízení je stále nutné uplatnit absorpční zásadu, a to prostřednictvím kritéria podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky; má se tak ovšem stát pouze vůči těm přestupkům, které měly být zahrnuty do společného řízení.

[11] Podle stěžovatelky jde závěr krajského soudu, podle něhož je pro vymezení, dokdy dochází k souběhu přestupků, určující vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jež posléze nabude právní moci, proti smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky. Někteří podnikatelé se totiž dopouštějí přestupků v konkrétní oblasti veřejné správy v podstatě kontinuálně, přičemž od vydání do nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí může uběhnout i řada měsíců a po tuto dobu by v případě přijetí závěru krajského soudu nebylo možné vydávat další rozhodnutí o jiných přestupcích obviněného, neboť by nebylo jisté, zda předchozí rozhodnutí bude v odvolacím řízení potvrzeno, či zrušeno nebo změněno, takže by po tuto dobu nebylo jasné, zda bude vydání tohoto prvostupňového rozhodnutí skutečně onou hranicí souběhu přestupků. Takový výklad by podle stěžovatelky v podstatě vedl ke kolapsu správního trestání v dané oblasti veřejné správy. Stěžovatelka má za to, že právě na tyto praktické problémy zákonodárce reagoval zakotvením pravidel použití absorpční zásady v § 41 ve spojení s § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[12] Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti shoduje s krajským soudem v závěru, že se v projednávané věci přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů,

přičemž jejich neuplatnění nemůže odůvodnit absence vedení společného řízení o daných přestupcích. Společné řízení žalobce vnímá pouze jako fakultativní procesní cestu k naplnění principu absorpce trestu. Dle žalobce se § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky týká ukládání správních trestů právě jen v případě, že je o více přestupcích vedeno společné řízení. Absorpční zásadu je však třeba použít ve všech případech, kdy dochází k souběhu přestupků, bez ohledu na to, zda je o nich vedeno společné řízení. V kasační stížnosti předestřené problémy spojené s aplikací absorpční zásady nemohou legitimovat nezákonnou praxi stěžovatelky, která vede k přísnějším postihům za sbíhající se přestupky. S ohledem na uvedené proto žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[14] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobce opakuje, že stávající právní úprava trestání souběhu přestupků v zákoně o odpovědnosti za přestupky je komplexní, a proto argumentace žalobce ani krajského soudu opírající se o analogii s trestněprávní úpravou nemůže obstát. Dle stěžovatelky je opomíjen § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, který řeší právě ty případy, kdy nebylo rozhodnuto o přestupcích spáchaných v souběhu ve společném řízení; v jiných případech se o souběh nejedná.

[15] V doplnění kasační stížnosti ze dne 15. 12. 2023 stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, který se týká obdobné věci. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se závěry vyslovenými v tomto rozsudku, přičemž s odkazem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu a komentářovou literaturu opětovně zdůraznila, že právní úprava přestupků je úplná. Stěžovatelka souhlasí se závěrem naposled zmínovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu o nutnosti použití absorpční zásady i tam, kde o sbíhajících se přestupcích nebylo vedeno společné řízení, má však za to, že její použití má být omezeno právě jen na okruh přestupků, které byly nebo měly být projednány ve společném řízení. Pokud ke společnému řízení nedošlo, lze na takovou situaci použít § 37 písm. b) nebo § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, vždy však pouze vůči přestupkům, které měly být projednány ve společném řízení. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku podle stěžovatelky odkazoval na nepřiléhavou judikaturu, která se vztahuje k předchozí právní úpravě přestupků, jež danou otázku neupravovala. Názor vyslovený v uvedeném rozsudku, dle něhož je okamžikem rozhodným pro posouzení, zda došlo k souběhu přestupků, vydání dřívějšího prvostupňového rozhodnutí, neodpovídá dle stěžovatelky ani trestněprávní úpravě, neboť podle § 43 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“), je oním rozhodujícím okamžikem pro souběh trestných činů vyhlášení odsuzujícího rozsudku za jiný trestný čin, jímž se dle trestněprávní doktríny i judikatury míní první odsuzující rozsudek za tento jiný trestný čin bez ohledu na to, zda takový rozsudek byl následně v řádném nebo mimořádném opravném řízení zrušen, pokud i po tomto opravném řízení věc skončila odsouzením pachatele za daný trestný čin. I dle dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k předchozí právní úpravě by vyhlášení takového prvního odsuzujícího rozsudku v přestupkovém právu odpovídalo datum oznámení (tj. doručení) prvostupňového rozhodnutí správního orgánu o jiném přestupku, nikoliv datum jeho vydání, a navíc by mělo jít o skutečně první prvostupňové rozhodnutí o jiném přestupku (byť by bylo později zrušeno), nikoliv až o to prvostupňové rozhodnutí, které nabylo právní moci, resp. které je konečné. Stěžovatelka však v každém případě trvá na tom, že rozhodným okamžikem má být už samotné zahájení řízení o jiném přestupku.

pokračování

[16] V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na praktické problémy, které jsou spojeny se závěry vyslovenými Nejvyšším správním soudem ve zmiňovaném rozsudku ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30. V rámci dovozené široké aplikace absorpční zásady je stěžovatelka povinná ji zohlednit rovněž u přestupků spáchaných až po zahájení řízení o jiném přestupku, avšak ještě před oznámením (či vydáním) rozhodnutí o tomto jiném přestupku. I kdyby se o těchto přestupcích správní orgán I. stupně dozvěděl ještě před vydáním tohoto rozhodnutí, nesmí o ně rozšířit již zahájené správní řízení a projednat je ve společném řízení, a to s ohledem na § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. O těchto přestupcích tedy musí zahájit další správní řízení, vydat samostatné rozhodnutí a v něm aplikovat absorpční zásadu tak, že zohlední již dříve uloženou pokutu. Zároveň však musí správní orgán s druhým rozhodnutím vyčkat, až první rozhodnutí nabude právní moci, tj. i po dobu několika měsíců, neboť do té doby si nemůže být jist výší pokuty, k níž má v pozdějším rozhodnutí absorpční zásadu uplatnit.

[17] Pravidlo obsažené v § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky by v případě uplatnění kasační stížností napadených závěrů, které potvrdil zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, bylo zcela nadbytečné a tvořilo by pouze překážku tomu, aby všechny přestupky spáchané před oznámením dřívějšího rozhodnutí byly projednány v jednom společném řízení a aby vůči nim byla společně aplikována absorpční zásada. Takový výsledek neodpovídá úmyslu zákonodárce a devalvuje smysl společného řízení. Není ani jasné, jakým způsobem by měl správní orgán přihlížet k přestupkům spáchaným po zahájení řízení, ale před oznámením rozhodnutí o jiném přestupku, jestliže o všech takových přestupcích není možné vést společné řízení, a tedy ani za ně uložit společný správní trest. Nabízelo by se postupy za využití § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, což ale vyloučil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, podle něhož se toto ustanovení uplatní právě jen v případě, kdy mělo být vedeno společné řízení. Navíc může nastat situace, kdy přestupek, který doposud nebyl potrestán, bude přísněji trestný než ten, za nějž už byl trest uložen, přičemž v přestupkovém právu chybí ustanovení, které by správnímu orgánu umožňovalo uplatnit absorpční zásadu společně vůči všem takovým přestupkům (viz výše uvedený poukaz stěžovatelky na absenci úpravy obdobné uložení souhrnného trestu dle trestního zákoníku).

[18] Stěžovatelka tedy navrhuje, aby pátý senát Nejvyššího správního soudu věc předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, neboť by se měl z uvedených důvodů odchýlit od závěrů vyslovených v rozsudku čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, které se navíc odchylují již od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu.

II.

[19] Při hodnocení věci dospěl předkládající pátý senát Nejvyššího správního soudu k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v rozsudku čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval skutkově i právně obdobnou věcí. Konkrétně přezkoumával rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2021, č. j. 30 A 18/2020-126, kterým krajský soud zrušil již zmíněné rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 29. 5. 2019, č. j. SZPI/AN748-104/2018. Krajský soud dovodil, že správní orgány pochybily, když při ukládání pokuty žalobci tímto rozhodnutím opomenuly zohlednit absorpční zásadu ve

vztahu k dříve vydanému, též již zmíněnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 17. 5. 2019, č. j. SZPI/AV737-64/2019. Zmíněný rozsudek krajského soudu je postaven na tomtéž argumentačním základu, jako je nyní přezkoumávaný rozsudek krajského soudu ze dne 28. 2. 2022, č. j. 30 A 152/2020-223. Kasační argumentace, kterou stěžovatelka proti zmíněnému rozsudku krajského soudu přednesla, byla též v podstatě totožná jako její kasační argumentace v nyní posuzované věci.

[20] Za zásadní považuje pátý senát především otázku určení okamžiku rozhodného pro posouzení, zda se ještě jedná o (vícečinný) souběh přestupků.

[21] Podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky přitom 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“*. Dle odstavce 3 téhož ustanovení dále platí, že *„[v]e společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku“*.

[22] Čtvrtý senát ve zmiňovaném rozsudku ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, konstatoval, že pro posouzení, zda se jedná o souběh přestupků žalobce, je rozhodný *„okamžik vydání dřívějšího rozhodnutí“* správního orgánu I. stupně o jiném přestupku (konkrétně již zmiňovaného rozhodnutí ze dne 17. 5. 2019, č. j. SZPI/AV737-64/2019). Tento závěr čtvrtý senát odůvodnil tím, že § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky se týká pouze podmínek pro vedení společného řízení, nemůže však ovlivnit způsob ukládání správního trestu za použití zásady absorpce, a právě proto nemůže být rozhodný ani pro stanovení okamžiku, od něhož se již nejedná o souběh přestupků. Čtvrtý senát konstatoval, že se zde uplatňují stejné principy vymezení souběhu jako v případě trestných činů, neboť zákon o odpovědnosti za přestupky tuto problematiku ve všech potřebných aspektech neřeší.

[23] Pátý senát se s tímto právním názorem neztotožňuje, neboť se nedomnívá, že by bylo nadále, i po přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky, na místě pro určení časového ohraničení vícečinného souběhu přestupků vycházet z analogie s trestním zákoníkem. Podle § 42 písm. n) trestního zákoníku je jednou z přitěžujících okolností spáchání *„více trestných činů“*, zatímco podle písmene q) téhož ustanovení jinou přitěžující okolností za vymezených podmínek může být, pokud pachatel *„byl již pro trestný čin odsouzen“*. Již touto úpravou tedy trestní zákoník do určité míry vymezuje hranici mezi vícečinným (stejnorodým nebo nestejnorodým) souběhem trestných činů a recidivou (tj. spácháním dalšího trestného činu poté, co by pachatel za jiný trestný čin pravomocně odsouzen), resp. nepravou recidivou (tj. spácháním dalšího trestného činu poté, co by pachatel za jiný trestný čin odsouzen nepravomocně). Toto vymezení dále upřesňuje § 43 odst. 2 trestního zákoníku, který stanoví následující pravidla pro ukládání souhrnného trestu, tedy trestu za trestné činy spáchané ve vícečinném souběhu, o nichž byla vedena samostatná trestní řízení: *„Soud uloží souhrnný trest podle zásad uvedených v odstavci 1 [tj. zásad pro ukládání úhrnného trestu, které jsou kombinací absorpční, kumulační a asperační metody – pozn. NSS], když odsuzuje pachatele za trestný čin, který spáchal dříve, než byl soudem prvního stupně vyhlášen odsuzující rozsudek za jiný jeho trestný čin. Spolu s uložením souhrnného trestu soud zruší výrok o trestu uloženém pachateli rozsudkem dřívějším, jakož i všechna další rozhodnutí na tento výrok obsahově navazující, pokud vzhledem ke změně, k níž došlo tímto zrušením, pozbyla podkladu. Souhrnný trest nesmí být mírnější než trest uložený rozsudkem dřívějším. (...).“* (důraz doplněn). Z toho tedy již jednoznačně vyplývá, že časovou hranicí mezi vícečinným souběhem trestných činů

pokračování

a (nepravou) recidivou je vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudem prvního stupně za jeden z posuzovaných trestných činů.

[24] Naproti tomu zákon o odpovědnosti za přestupky pouze mezi přitěžující okolnosti řadí spáchání více přestupků týměž pachatelem [srov. § 40 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky], a opakované spáchání přestupku [srov. § 40 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky], aniž by bylo na první pohled zřejmé, jak na základě těchto pojmů časově ohraničuje vícečinný (stejnorodý nebo nestejnorodý) souběh přestupků. Podle názoru pátého senátu však tuto hranici jednoznačně (byť nepřímou) vymezuje právě citovaný § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí, že „[v]e společném řízení (...) bude možné projednat pouze přestupky spáchané před zahájením přestupkového řízení o prvním z přestupků. (...) [Jeví se] jako potřebné vymezit hranice společného řízení z hlediska subjektivní souvislosti přestupků (přestupky páchané stejným pachatelem), neboť v opačném případě by soustavná recidiva přestupků mohla mít za následek nemožnost tyto projednat a rozhodnout o nich. Z toho důvodu je navržena hranice zahájení řízení o přestupku, kdy do společného řízení budou moci být zahrnuty pouze přestupky spáchané do tohoto okamžiku. (...) [P]odle návrhu není třeba ve společném řízení projednat a uložit úhrnný správní trest za přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení.“ (důraz doplněn NSS).

[25] Komentářová literatura pak k tomuto ustanovení uvádí, že „[d]alším omezením, které je třeba respektovat pro vedení společného řízení, je to, že všechny přestupky musely být spáchány do zahájení řízení. Jak tedy jinými slovy uvádí § 88 odst. 3, ve společném řízení se neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném (tedy prvním) přestupku.“ (viz Jemelka, L., Vetešník P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2020, s. 721). Jiný komentář konstatuje, že v § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky je „stanoven důležitý okamžik, který odděluje přestupky, které je správní orgán povinen projednat ve společném řízení. Tímto je zároveň jednoznačně vyřešena nejednotná rozhodovací a výkladová praxe provázející zákon č. 200/1990 Sb. ohledně otázky, které přestupky je nutno do společného řízení zahrnout či již nezahrnout. Zda přestupky spáchané týměž pachatelem ještě do zahájení řízení o jeho jiném přestupku, nebo i přestupky spáchané týměž pachatelem do vydání rozhodnutí o jeho jiném přestupku (NSS 1 As 28/2009). Správní orgán tedy ve společném řízení neprojednává a neukládá úhrnný správní trest za přestupky spáchané až po zahájení přestupkového řízení. Tím je zároveň bráněno tomu, aby obviněný z přestupku soustavnou recidivou fakticky zabránil projednání jeho přestupků. Podstatou komentovaného ustanovení je tedy, aby správní orgán ve společném řízení neprojednával přestupky spáchané až po zahájení řízení. Zahájení řízení o přestupku je „tlustou čarou“ a přestupky spáchané před zahájením řízení je nutno projednat ve společném řízení.“ [viz Bohadlo, D., Brož J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Šťastný V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář.* Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 88 (dostupný v ASPI; důraz doplněn)].

[26] Je pravdou, že rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, jehož právní věta byla publikována pod č. 2248/2011 Sb. NSS a na který odkazoval též čtvrtý senát v „napadeném“ rozsudku ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, za rozhodný okamžik ohraničující dobu, během níž docházelo k souběhu přestupků, považoval okamžik oznámení prvního „odsuzujícího“ rozhodnutí ve věci. Je však třeba dodat, že tento rozsudek byl vydán v době, kdy tehdy účinný zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), upravu obdobnou dnešnímu § 88 odst. 3

zákona o odpovědnosti za přestupky neobsahoval. K tomu došlo až novelou účinnou od 1. 10. 2015, jíž byl § 57 odst. 3 zákona o přestupcích změněn tak, že se ve „společném řízení neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku“. Komentářová literatura v této souvislosti připomíná, že judikatorní závěry týkající se právní úpravy předcházející této legislativní změně jsou novou právní úpravou překonané (viz Jemelka, L., Vetešník P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2020, s. 721).

[27] Podle názoru pátého senátu je s ohledem na znění § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky (a v souladu s výše uvedenou komentářovou literaturou) okamžikem rozhodným pro posouzení, zda došlo k vícečinnému souběhu přestupků, již zahájení přestupkového řízení o jednom z přestupků. Byť o pravé recidivě lze i v přestupkovém právu hovořit pouze v případech, kdy pachatel spáchal další přestupek po té, co byl pravomocně uznán vinným za přestupek jiný, za jakousi nepravou recidivu lze patrně s ohledem na dikci § 88 odst. 3 ve spojení s § 40 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky považovat nejen situaci, kdy pachatel spáchal další přestupek poté, co byl uznán vinným za jiný přestupek nepravomocně, ale již pokud ho spáchal poté, co bylo zahájeno řízení o jiném jeho přestupku. Přestupkové řízení se zpravidla zahajuje doručením oznámení o zahájení řízení o přestupku, obsahujícím popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci, podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení (§ 78 odst. 2 a 3 zákona o odpovědnosti za přestupky). Tedy i při respektování principu presumpce neviny, pokud nakonec řízení o daném přestupku skončí pravomocným uznáním viny obviněného za tento přestupek, lze v takových případech vycházet z toho, že se pachatel dopustil dalšího přestupku poté, co mu již bylo oznámeno vedení řízení o jiném jeho přestupku.

[28] I kdyby však pro tyto případy převládl názor, že se o žádný typ recidivy nejedná a že případně takovému pachateli ani nelze přičíst přitěžující okolnost dle § 40 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky, neznamená to, že by bylo možné vycházet z toho, že dané přestupky byly spáchány v souběhu. Tomu brání právě § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, z čehož vyplývá, že by takové přestupky musely být jednoduše posuzovány a trestány samostatně.

[29] Opačný výklad by dle názoru pátého senátu zbavil § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky (z pohledu racionálního zákonodárce) jakéhokoliv rozumného smyslu, neboť výslovně zakazuje správnímu orgánu projednávat ve společném řízení přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. Pátý senát se ztotožňuje se stěžovatelkou v názoru, že by bylo absurdní dovozovat, že přestupek spáchaný po zahájení řízení o jiném přestupku, o němž nesmí být vedeno společné řízení s tímto jiným přestupkem, by měl být v rovině hmotněprávní, pokud jde o určení druhu a výše správního trestu, posuzován tak, jako by společné řízení vedeno bylo. Dle pátého senátu nelze v této otázce analogicky použít citovanou úpravu v trestním zákoníku, neboť právě s ohledem na § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky je konstrukce tohoto zákona v dané otázce odlišná a zároveň též komplexní, přičemž upravuje jiné pojetí vícečinného souběhu deliktů, s nímž souvisí i jiná úprava ukládání trestů za delikty, které podle zákona o odpovědnosti za přestupky v souběhu nejsou a tudíž ani nevyžadují uložení „souhrnného“ trestu podle zásad, jež jsou naopak jako úhrnný správní trest stanoveny v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky výlučně pro případy, kdy o více přestupcích, spáchaných ať již v jednočinném či

pokračování

vícečinném souběhu, je nebo alespoň mělo být [§ 37 písm. b) a § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky] vedeno společné řízení (přitom tyto zásady obdobně jako u výše zmiňovaného § 43 odst. 1 trestního zákoníku nespočívají výlučně v použití absorpční metody, neboť ta může být doplněna a modifikována, pokud jde o určení horní hranice sazby pokuty, metodou asperační a, pokud jde o druhy správních trestů, metodou kumulační).

[30] Výklad § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, který zaujal krajský soud v posuzované věci a čtvrtý senát ve věci obdobné a který vnímá výlučně procesní povahu daného ustanovení, ovšem přehlíží jeho hmotněprávní důsledky, vede skutečně správní orgán do „slepé uličky“. Zákon mu totiž potom na jedné straně zakazuje vést o přestupku spáchaném po zahájení řízení o jiném přestupku společné řízení s tímto jiným přestupkem, na druhé straně mu však dle tohoto výkladu přikazuje uložit za později trestaný přestupek takový trest, jako by byl za oba přestupky udělován trest jediný a společný. To přitom do důsledků učinit vůbec nelze, neboť zákon o odpovědnosti za přestupky neobsahuje úpravu postupu při ukládání souhrnného trestu, jak to činí § 43 odst. 2 trestního zákoníku, tedy nesvěřuje správnímu orgánu pravomoc, kterou má trestní soud, zrušit výrok o trestu uloženém předchozím rozhodnutím a uložit za oba delikty nový, společný (souhrnný) trest. I kdybychom odhlédli od dalších závažných praktických problémů spojených s postupem dle právního názoru krajského soudu a čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu a vyličených výstižně stěžovatelkou v kasační stížnosti a jejím doplnění (viz výše - je zřejmé, že v případech, kdy se pachatel dopouští určitého typu přestupků kontinuálně, jak je tomu v případě žalobce, nelze o jeho přestupcích za daných podmínek v podstatě vůbec rozhodnout), je nutné připustit, že správní orgán má při trestání druhého přestupku za současného nutného zachování výroku o trestu za prvně trestaný přestupek k dispozici nanejvýš „nouzové“ řešení, tedy ono „přihlédnutí“ k dříve uloženému trestu v souladu se zásadou absorpce, kterou však takto bude v různých situacích fakticky možné (či nemožné) naplnit v různé míře.

[31] V každém případě však zákon o odpovědnosti za přestupky v § 37 písm. b) toto nouzové řešení vyhrazuje toliko pro případy, kdy přestupky fakticky byly v jednočinném či vícečinném souběhu, a přesto o nich z určitého důvodu nebylo rozhodnuto ve společném řízení: *„Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména (...) b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.“* Jinou formou tohoto nouzového řešení může být v některých případech i postup podle § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož *„[o]d uložení správního trestu lze 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“*. Obě citovaná ustanovení tedy zjevně předpokládají, že v těchto případech bylo dle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky možné a zároveň nutné společné řízení vést, z určitých důvodů (např. proto, že se správní orgán o jednom z těchto přestupků včas nedozvěděl) však vedeno nebylo. Jen stěží však tato ustanovení mohou dopadat na situaci, kdy o daných přestupcích společné řízení dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky vůbec vedeno být nesmělo.

[32] V souvislosti s daným časovým ohraničením souběhu přestupků lze poukázat též např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43, ze

dne 16. 3. 2021, č. j. 6 As 226/2019-32, či ze dne 28. 2. 2022, č. j. 7 As 380/2019-29, které, byť se týkají ještě protiprávních činů spáchaných před účinností nynějšího zákona o odpovědnosti za přestupky (tj. do 30. 6. 2017), jež byly dle tehdy účinné právní úpravy kvalifikovány jako tzv. jiné správní delikty a zákon o odpovědnosti za přestupky na ně mohl později dopadnout pouze v souvislosti se svým přechodným ustanovením dle § 112, konstatují, že „[p]odstata 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 [shodně § 57 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „starý přestupkový zákon“), i § 88 odst. 3 nového přestupkového zákona]“ (citován posledně uvedený rozsudek; důraz doplněn).

[33] Pátý senát přitom souhlasí se čtvrtým senátem v tom, že ustálený závěr dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (ať již se vztahovala k dřívější právní úpravě přestupků či jiných správních deliktů), podle něhož nevedení společného řízení o více deliktech téhož pachatele samo o sobě nezakládá nezákonnost rozhodnutí správního orgánu, a tedy není vadou řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pokud ovšem byla dodržena zásada absorpce při ukládání sankce za později trestaný delikt (viz např. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, nebo rozsudky ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25, publ. pod č. 3251/2015 Sb. NSS, ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, publ. pod č. 3963/2020 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2021, č. j. 2 As 390/2019-32, a ze dne 7. 3. 2023, č. j. 7 As 62/2021-57), je do určité míry použitelná i v podmínkách současného zákona o odpovědnosti za přestupky (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 8 As 194/2022-38, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2023, č. j. 2 As 308/2021-48, a ze dne 10. 1. 2024, č. j. 6 As 50/2023-35). To ovšem platí jen potud, pokud společné řízení sice vedeno nebylo, nicméně podle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky vedeno být mohlo a mělo. Jedná-li se tedy o případ obdobný nyní projednávané věci, kdy se skutková podstata posuzovaných přestupků sice ve smyslu § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky „týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán“, nicméně vedení společného řízení bránil § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, uvedená dosavadní judikatura na něj dopadat nemůže, byť by se jednalo o přestupek spáchaný před oznámením (či vydáním) rozhodnutí o prvně trestaném přestupku (avšak po zahájení řízení o něm). Není ani žádný důvod, aby se na tyto přestupky, o nichž musí být vedena oddělená řízení, uplatňovala zásada absorpce, neboť jak již bylo podrobně vysvětleno, v takovém případě podle zákona o odpovědnosti za přestupky k souběhu těchto přestupků nedochází.

[34] Čtvrtý senát naproti tomu v „napadeném“ rozsudku ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, konstatuje: „Stěžovatelka tedy toliko selektivně vyvodila z jí odkazovaných rozsudků ty závěry, které podporují jí zastávanou tezi o nutnosti dodržovat při vedení společného řízení o přestupcích podmínku danou v § 88 odst. 3 přestupkového zákona, avšak opomněla, že v tom jádro sporu nespočívá. Ba naopak je samozřejmé (a krajský soud to v napadeném rozsudku nepopřel), že je nutno tuto zákonnou podmínku respektovat. Odkazované rozsudky však současně potvrzují, že i za situace, kdy o sbíhajících se přestupcích není vedeno společné řízení (ať již z jakéhokoli důvodu), je vždy nutné aplikovat při ukládání trestu absorpční zásadu.“ Problém je právě v tom, že v posuzovaných případech se, jak již bylo vysvětleno, o sbíhající se přestupky podle zákona o odpovědnosti za přestupky nejedná.

pokračování

[35] Navíc je citovaný závěr čtvrtého senátu v rozporu s již existující judikaturou Nejvyššího správního soudu, která vztahuje závěr, že zásadu absorpce je nutné aplikovat skutečně jen tehdy, když společné řízení nebylo vedeno, avšak vedeno být mohlo a mělo, i na případy, kdy (alespoň z časového hlediska) k souběhu přestupků skutečně dochází (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2021, č. j. 3 As 150/2021-59, ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 117/2021-33, ze dne 9. 1. 2023, č. j. 5 As 378/2021-57, ze dne 2. 2. 2023, č. j. 9 As 29/2021-33, ze dne 28. 4. 2023, č. j. 4 As 377/2021-36, a ze dne 23. 2. 2024, č. j. 5 As 38/2022-45; ústavní stížnosti směřující proti posledním dvěma zmiňovaným rozsudkům Ústavní soud odmítl usneseními ze dne 24. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 1535/23, a ze dne 22. 5. 2024, sp. zn. I. ÚS 1148/24, jako zjevně neopodstatněné). Ve všech těchto věcech totiž společnému projednání přestupků nebránil § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, ale to, že nebyly vůbec splněny podmínky již § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť se dané přestupky netýkaly porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy ani k jejich projednání nebyl příslušný týž správní orgán (ať už prvostupňový nebo odvolací). Za těchto okolností již sedmý senát ve zmiňovaném rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, 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 judikaturní východisko nyní výslovně upravuje právě § 37 písm. b) nového přestupkového zákona, jehož smyslem není nic jiného, než zajistit, aby byl pachateli více přestupků (spáchaných jedním nebo více skutky) uložen trest odpovídající tomu, který by mu býval byl uložen, pokud by o spáchaných přestupcích bylo rozhodnuto ve společném řízení. Jinými slovy, druh a výměra správního trestu ukládaného pachateli více přestupků by měla být shodná bez ohledu na procesní postup, tedy bez ohledu na to, zda o daných přestupcích bylo vedeno společné řízení, či dvě a více samostatných řízení. Pokud by o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, musí být tato skutečnost v souladu s § 37 písm. b) nového přestupkového zákona příslušným způsobem reflektována při určení druhu a výměry správního trestu, tj. za pomoci zásad absorpce a asperace, jako by tomu bylo v případě vedení společného řízení. Všechna tři výše uvedená ustanovení nového přestupkového zákona tedy dopadají na materiálně stejnou situaci, která byla toliko řešena

rozdílným procesním způsobem (ve více samostatných řízeních namísto jednoho společného řízení).

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 týž podezřelým projednáno ve společném řízení, ačkoli 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, ačkoli 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 týž 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.“ (důraz doplněn).

[36] Na citovaný judikát navázal pátý senát mj. ve zmiňovaném rozsudku ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 117/2021-33, v němž závěry sedmého senátu následně vztáhl i na případy nyní posuzované, kdy vedení společného řízení brání § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky: „Nejvyšší správní soud konstatuje, že výše popsanou právní úpravu [37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky] 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 přihlédnutí 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

pokračování

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.“ (důraz doplněn).

[37] Byť tedy byly citované závěry Nejvyššího správního soudu vysloveny v jiném typu případů, než jsou nyní posuzované, je zřejmé, že právní závěr vyjádřený v pozdějším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, je s touto argumentací v rozporu, což představuje samostatný důvod dle § 17 odst. 1 s. ř. s. pro předložení věci rozšířenému senátu. I pokud by však rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém budoucím rozhodnutí v této věci trval ve shodě s uvedeným rozsudkem čtvrtého senátu (a v rozporu s citovanou argumentací) na tom, že u sbíhajících se přestupků je třeba vždy uplatnit zásadu absorpce i v případech, kdy o nich nesmělo být vedeno společné řízení, nic to nemění na tom, že, jak již bylo vysvětleno, přestupek spáchaný týměž pachatelem po té, co bylo zahájeno řízení o jiném jeho přestupku, není s tímto jiným přestupkem v souběhu. Z toho vyplývá nejen to, že o takových přestupcích není možné dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky vést společné řízení, ale zejména, že na správní tresty za tyto samostatné přestupky není třeba zásadu absorpce vůbec uplatňovat.

[38] Pro úplnost pátý senát dodává, že sporné otázky v této věci se týkají časového vymezení vícečinného souběhu přestupků ve spojení s uplatněním absorpční zásady trestání za více přestupků, přičemž žalobce ani nikdo jiný v nynější věci jakož ani ve věci sp. zn. 4 As 333/2021 netvrdil, že by některá posuzovaná protiprávní jednání žalobce (ta, jež představují porušení týchž zákonných ustanovení) ve skutečnosti představovala pouze dílčí útoky v rámci jediného skutku naplňujícího pokračování v přestupku ve smyslu § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky. Na posuzovanou věc tedy nedopadá zásada *ne bis in idem* ani k ní se vztahující judikatura (včetně rozsudků velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009, *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03, a ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, stížnosti č. 24130/11 a č. 29758/11).

III.

[39] Pátý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k jinému právnímu názoru, než vyjádřil čtvrtý senát v rozsudku ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30, přičemž tento názor čtvrtého senátu je navíc v rozporu s právními názory již vyjádřenými ve výše zmiňovaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (mj. v citovaných rozsudcích ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, a ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 117/2021-33). Pátému senátu tedy nezbylo, než v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozhodnout o postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Spornou otázkou, kterou by měl rozšířený senát posoudit, je to, zda je možné považovat za sbíhající se (spáchané v souběhu) všechny přestupky téhož pachatele, z nichž některé spáchal sice před tím, než mu bylo oznámeno (případně vydáno) rozhodnutí správního orgánu, jímž byl shledán vinným ze spáchání jiných přestupků, avšak až poté, co bylo o těchto jiných přestupcích

zahájeno řízení, a zda je nutné při ukládání správních trestů za všechny tyto přestupky uplatnit zásadu absorpce, resp. zásady pro ukládání úhrnného trestu, jak jsou vyjádřeny v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, i přesto, že o nich nelze dle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky vést společné řízení.

P o u č e n í :

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

Rozšířený senát bude rozhodovat ve složení: Filip Dienstbier, Karel Šimka, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil a Lenka Krupičková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě se mohou účastníci vyjádřit k věci předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 29. srpna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu