



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Mgr. Miroslavem Makajevem ve věci

žalobce: **Share CAR!, z.s.**, IČO: 06853854
sídlem Příbramská 67, 407 25 Verneřice
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Doležalem
sídlem Mazovská 476/2, Praha

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2024, č. j. 013683/2024/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2024, č. j. 013683/2024/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Doležala, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný *de facto* zamítl (žalovaný provedl jen dílčí formální reformulaci výroku prvostupňového rozhodnutí) jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Votice ze dne 25. 5. 2023, č. j. 21686/2023/SD-Ho (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“).
2. Žalobce především namítl, že správní orgány zjistily, že proti žalobci byla vedena společná řízení, a to i v letech, kdy byl projednáván nyní projednáváný přestupek. Nezjistily však skutkový stav v rozsahu potřebném pro úsudek o námitce žalobce, protože neučinil zjištění,

kdy bylo které z těchto řízení zahájeno a kdy došlo ke spáchání přestupků, pro které byla tato řízení vedena. Námitka žalobce, dle které nebyly absorbovány dříve uložené tresty v řízeních vedených samostatně (ač byly splněny podmínky pro vedení řízení společného) nebyla vypořádána přesvědčivě, protože pouhé tvrzení správního orgánu o tom, že bylo vedeno pět řízení samostatně nevypořádává námitku, že byly splněny podmínky pro vedení řízení společného, a tedy že v nich uložené správní tresty měly být absorbovány.

3. Žalobce rovněž namítl, že vadou napadeného rozhodnutí je, že nerespektuje zásadu absorpce. Proti žalobci bylo samostatně vedeno další řízení, ačkoliv byly splněny podmínky ke společnému projednání přestupků. Žalobce si je vědom, že nevedení společného řízení není „žalovatelné“, nicméně má za to, že uložený správní trest nereflexuje trest uložený v dřívějším řízení. Správní orgány k trestu uloženému v dřívějším řízení nepřihledly a neaplikovaly zásadu absorpce.
4. Žalobce dále namítl, že žalovaný nedostál povinnosti přezkoumat rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v plném rozsahu. Z žalovaného rozhodnutí se nepodává, že by žalovaný jakkoliv přezkoumával správnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mimo odvolací námitku uplatněnou žalobcem. Žalovaný ani neoznačuje skutková zjištění správního orgánu I. stupně za správná, neoznačuje ani jeho postup za správný, stejně jako netvrdí, že by námitky žalobce vznesené v průběhu řízení byly řádně a logicky vyvráceny, netvrdí ani, že se ztotožňuje s právními úvahami správního orgánu prvního stupně.
5. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že žalobce ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, doručeném správnímu orgánu dne 20. 6. 2023 a doplněném podáním žalobce ze dne 30. 6. 2023 uvedl pouze jedinou námitku, a sice námitku promlčení přestupků, se kterou se žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně vypořádal. Námitka nevedení společného řízení a námitka uložení sankce respektující zásadu absorpce byly součástí odvolání žalobce proti rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 25. 5. 2022, přičemž na základě tohoto odvolání žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání. V odvolání proti novému rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 25. 5. 2023 již žalobce tyto námitky nevznášel.
6. Žalovaný dále uvedl, že je pravdou, že prvostupňový orgán konstatoval vedení celkem pěti správních řízení o přestupcích s žalobcem, aniž by usnesením spojil ta řízení o přestupcích, která spolu spojeny být mohla. Tato vada však nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí, jak shodně konstatoval žalobce. Prvostupňovému orgánu i žalovanému je z jejich úřední činnosti známo, že žalobce figuruje jako provozovatel vícera vozidel, byť není jejich vlastníkem. Toto počínání žalobce vyvolává domněnku, že skutečným důvodem tohoto postupu je snaha žalobce docílit ukládání úhrnných správních trestů, které jsou ve svém důsledku pro žalobce výhodnější, než kdyby byly ukládány samostatně různým provozovatelům, resp. vlastníkům vozidel. Tato domněnka se nabízí i proto, že prvostupňový orgán i jiné správní orgány již projednávaly mnoho přestupků žalobce jako provozovatele vozidel, které se neustále řetězí. Za takové situace je dle názoru žalovaného legitimní od žalobce očekávat, aby např. v odvolání upřesnil, jaký konkrétní přestupek či řízení má na mysli, případně aby alespoň specifikoval, z jaké úřední evidence by měly správní orgány další přestupky zjistit. Žalobce však předmětné Dřívější řízení konkretizoval až v žalobě, i když sám dobře věděl, které řízení o přestupcích, vyhovující podmínce vedení společného řízení, bylo u prvostupňového orgánu zahájeno, ale sám je nikterak neoznačil.

7. Žalovaný rovněž uvedl, že v řízení vedeném pod sp. zn. 8171/2021/SD-JH/266 byla žalobci uložena za přestupky podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu pokuta ve výši 2 800 Kč. V napadeném řízení pak byla za přestupky podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu žalobci uložena pokuta ve výši 3 600 Kč. Za aplikace zásady absorpce dle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) činí horní hranice pokuty v napadeném řízení částku 5 000 Kč, a to za spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f bod 3 zákona o silničním provozu, uložené žalobci v souladu s ustanovením § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu. Za užití zásady asperace, uvedené v § 41 odst. 2 zákona o přestupcích, pak mohl správní orgán v napadeném řízení uložit žalobci pokutu až do výše 7 500 Kč, což představuje maximální možnou výši pokuty, kterou lze za projednávané přestupky v napadeném řízení uložit, přičemž je rovněž splněna podmínka, limitující maximální výši pokuty součtem horních hranic jednotlivých společně projednávaných přestupků, neboť za přestupky podle § 125c odst. 1 písm. f bod 4 lze uložit pokutu s horní hranicí sazby 2 500 Kč a za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f bod 3 lze uložit pokutu s horní hranicí sazby 5 000 Kč. Z výše uvedeného vyplývá, že byla-li v řízení sp. zn. 8171/2021/SD-JH/266 uložena žalobci pokuta ve výši 2 800 Kč, a v napadeném řízení pokuta ve výši 3 600 Kč, a současně je splněna podmínka pro vedení společného řízení o skutcích, které byly v rámci těchto jednotlivých řízení projednávány, pak součtem výše pokut, uložených v těchto řízeních, dojdeme k částce 6 400 Kč. Je tak zřejmé, že výše pokut v součtu nepřekročila výši maximální možné horní hranice sazby pokuty při užití absorpční zásady, a s přihlédnutím k počtu opakovaných přestupků nevyznívá v neprospěch žalobce

II. Obsah správního spisu

8. Prvostupňovým rozhodnutím uvedeným v bodě 1 rozsudku shledal byl žalobce shledán vinným z přestupku dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, jehož se dopustil jako provozovatel (§ 10 odst. 3 zákona o silničním provozu) celkem 4 skutky – třemi kvalifikovanými jako porušení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu a jedním kvalifikovaným jako porušení § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 téhož zákona. Za toto jednání mu byla uložena pokuta ve výši 3 600 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
9. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce blanketní odvolání, které následně na výzvu doplnil, přičemž jako odvolací důvod uvedl zánik odpovědnosti za přestupek. Dne 24. 1. 2024 žalovaný odvolání *de facto* zamítl (viz bod 1 rozsudku) a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

III. Posouzení věci krajským soudem

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), načež shledal, že žaloba je důvodná. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci s tímto postupem vyjádřili souhlas v intencích § 51 odst. 1 s. ř. s. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, neboť seznámení se s obsahem správního spisu nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publikovaný pod č. 2383/2011 Sb. NSS a dostupný stejně jako ostatní rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz).
11. Podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona za 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.

12. Podle § 41 odst. 2 přestupkového zákona jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.
13. Žalobce namítl, že jeho námitka stran porušení zásady absorpce nebyla správními orgány vypořádána. Tato námitka není důvodná. Soud konstatuje, že správní orgán prvního stupně na (poměrně obecnou) argumentaci žalobce stran zásady absorpce reagoval, přičemž žalobce jeho argumentaci ve svém odvolání nijak nezpochybnil a žalovaný se proto neměl důvod touto otázkou blíže zabývat. Soud tak konstatuje, že námitka nepřezkoumatelnosti sama o sobě není důvodná. Otázkou dodržení zásady absorpce se soud zabývá níže.
14. Žalobce rovněž namítl porušení zásady absorpce. Soud konstatuje, že žalobce tuto námitku uplatňoval (byť poměrně obecně) již v průběhu správního řízení. Správní spis však neobsahuje podklady, na jejichž základě by bylo možné posoudit, zda byla v projednávané věci zásada absorpce dodržena. Soud připomíná, že v českém přestupkovém v právu se v souladu s § 41 přestupkového zákona uplatní kombinace zásady absorpční (trest je ukládán v sazbě nejprísněji trestaného skutku) a zásady asperační (sazba určená dle zásady absorpční je dílčím způsobem navýšena). V případě, že jsou všechny dotčené přestupky projednávány ve společném řízení (§ 88 přestupkového zákona), je aplikace absorpční a asperační zásady relativně jednoduchou záležitostí. Nicméně vedení společného řízení není *conditio sine qua non* zákonnosti rozhodnutí. Jak případně uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017, vedení společného řízení je „...*pouhou procesní cestou, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou*“. V tomto ohledu ostatně nejsou účastníci vůbec ve sporu. V případě, že se správní orgány rozhodnou vést několik řízení samostatně, musí však dodržet zásadu absorpce stejně, jako kdyby vedly jen jedno společné řízení. Musí tedy identifikovat veškerá řízení, u nichž jsou splněné předpoklady pro vedení společného řízení, identifikovat sankce již uložené v takových řízeních a dbát na to, aby sankce uložená v pozdějším rozhodnutí v součtu s předchozími stále dodržela absorpční zásadu (s příslušnou asperační modifikací). V projednávané věci správní orgán I. stupně k námitce žalobce uvedl, že proti žalobci bylo v minulosti vedeno celkem 5 správních řízení. Tím však jeho skutková zjištění a právní argumentace skončila a dále se věnoval absorpční zásadě pouze ve vztahu ke skutkům, pro které bylo vedeno společné řízení v projednávané věci. Správní orgán I. stupně vůbec neuvedl, která z jím zmíněných dřívějších řízení jsou pro posouzení dodržení zásady absorpce v projednávané věci relevantní, jaké sankce v relevantních dřívějších řízeních byly uloženy (rozhodnutí z těchto řízení nejsou vůbec součástí spisové dokumentace) a soud tak nemůže posoudit, zda byla v projednávané věci zásada absorpce dodržena, či nikoliv. Vzhledem k tomu je nutno konstatovat, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ svého rozhodnutí, vyžaduje podstatné doplnění a je tedy dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalobce v průběhu správního řízení konkrétní příklad řízení, které by mělo být zohledněno pro účely zásady absorpce, neuvedl. Povinnost taková řízení identifikovat totiž tíží správní orgán bez ohledu na procesní aktivitu či pasivitu obviněného. Navíc se soud nemůže nepodivit nad tím, že správní orgán I. stupně řízení, která byla v minulosti se žalobcem vedena, identifikoval, nicméně se jimi zjevně nijak blíže nezabýval.

15. Soud doplňuje, že nepřehlédl, že se žalovaný v reakci na žalobu (kde žalobce uvedl konkrétní řízení, které mělo být dle jeho názoru zohledněno) pokusil shora popsané pochybení napravit, když uvedl, že součet sankcí uložených v obou řízeních je stále v mantinelech vytyčených v § 41 přestupkového zákona. K tomu soud předně uvádí, že nedostatky správních rozhodnutí nelze zásadně ve vyjádření k žalobě zhojit. Navíc soud dodává, že správní orgán v prvostupňovém rozhodnutí identifikoval celkem 5 řízení, která by mohla připadat pro účely zásady absorpce v úvahu. Vyjádření žalovaného však pravděpodobně směřuje pouze k jednomu z nich (jelikož správní orgán I. stupně při svém výčtu nepoužil spisové značky, není ani zcela zřejmé, ke kterému z jím uvedených řízení vztahuje žalovaný svou argumentaci), přičemž argumentace žalovaného není nijak podložena spisovou dokumentací, v níž, jak bylo výše uvedeno, jakékoliv podklady vztahující se k dřívějším řízením se žalobcem absentují. Pro úplnost soud dodává, že argumentuje-li žalovaný účelovostí jednání žalobce, není tato argumentace nijak podpořena správním spisem (ve správním řízení nebyla vůbec zmíněna) a soud se k otázce, zda by jednání žalobce mohlo naplňovat znaky zneužití práva (a pokud ano, jaké důsledky by to pro posouzení věci mělo) nemůže v tuto chvíli vyjadřovat.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

16. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná, jelikož skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ pro své rozhodnutí, vyžaduje podstatné doplnění (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Proto napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) Žalovaný v dalším řízení zejména identifikuje veškerá minulá řízení, u nichž byly splněny podmínky pro vedení společného řízení se skutky, jež jsou předmětem projednávané věci, a zajistí, aby sankce uložená v projednávané věci byla v součtu se všemi dalšími relevantními sankcemi v souladu s absorpční a asperační zásadou, tak jak ukládá § 41 přestupkového zákona. Soud přitom zdůrazňuje, že netvrdí, že trest uložený žalobci je v rozporu s absorpční zásadou, pouze říká, že na podkladě správního spisu nelze tuto otázku vůbec posoudit.
17. Jako *obiter dictum* pokládá soud za vhodné vyjádřit se i k žalobcem nastíněné otázce nákladů správního řízení. V principu souhlasí soud se žalovaným, že na náklady správního řízení se absorpční zásada neuplatní. Nicméně v souladu s principy dobré správy je třeba posoudit, z jakého důvodu byly jednotlivé skutky projednávány v různých řízeních. Tyto důvody jistě mohou být mnohé, zejména časové (a soud přiznává správním orgánům širokou míru diskrece v této otázce), nicméně je třeba se touto problematikou v rozhodnutí o nákladech řízení zabývat. Pakliže by totiž správní orgány neuvedly žádný rozumný důvod pro samostatné projednávání přestupků, jež mohly být předmětem společného řízení, mohlo by se „množení“ nákladů správního řízení jevit jako projev libovůle správních orgánů, resp. jako „dodatečná sankce“ vůči obviněnému. Soud je proto toho názoru, že pokud by k projednávání přestupků ve více řízeních neexistoval žádný rozumný důvod, nebylo by možné po obviněném požadovat náhradu nákladů řízení za každé z takových řízení.
18. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Plně úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], ze dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, z náhrady 21 % DPH ve výši 1 148 Kč a ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Navrhovatelé jsou povinni uhradit náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč k rukám zástupce odpůrkyně podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku (§ 54 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 nejbližze 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 9. července 2024

Mgr. Miroslav Makajev, v. r.
samosoudce