



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Karla Šimky, Lenky Krupičkové, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Ivo Pospíšila a Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Albert Česká republika, s.r.o.**, se sídlem Radlická 520/117, Praha 5, zastoupené advokátkou Mgr. Renatou Hrdličkovou Fíkovou, se sídlem Medunova 2947/1, Praha 5, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 7. 2020. č. j. SZPI/CH776-122/2019, 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 :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2022, č. j. 30 A 152/2020-223, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Jádru sporu a dosavadní průběh řízení

I. 1. Jádru sporu

[1] Jádrem sporu je, zda je při ukládání správních trestů nutné na všechny přestupky téhož pachatele, z nichž některé spáchal sice předtím, 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, uplatnit pravidla pro ukládání úhrnného trestu, jak jsou vyjádřena v § 41 zákona č. 250/2016 Sb., o

odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), i přesto, že o nich nelze dle § 88 odst. 3 tohoto zákona vést společné řízení.

I. 2. Dosavadní průběh správních a soudních řízení

[2] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně, ze dne 16. 1. 2020, č. j. SZPI/CH776-112/2019, byla žalobkyně uznána vinnou z 18 přestupků, za které jí byla dle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve spojení s § 41 odst. 1 zákona 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 1 000 Kč a náklady laboratorního rozboru potravin ve výši 12 810 Kč.

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

[4] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně 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 žalobkyni 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. Žalobkyně v průběhu správního řízení požadovala, 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 judikaturní východiska uplatnění absorpční zásady v přestupkovém řízení. Shledal, že žalobkyně část nyní posuzovaných přestupků spáchala ve vícečinném souběhu s přestupky, za které byla shledána vinnou zmíněnými rozhodnutími ze dne 17. 5. 2019 a 29. 5. 2019. To však správní orgány při ukládání pokuty nesprávně odmítly zohlednit.

[5] Za lichou označil krajský soud argumentaci žalované, že absorpční zásadu je možné zohlednit pouze u přestupků projednávaných či projednatelných ve společném řízení. Odkázal v tomto ohledu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43. Dle krajského soudu žalovaná rovněž nesprávně vykládá okamžik, ke kterému se souběh posuzuje. Pro určení, které přestupky byly spáchány v souběhu, byl podle krajského soudu rozhodný až den 17. 5. 2019, kdy správní orgán I. stupně vydal první zmíněné rozhodnutí o přestupcích, nikoliv data zahájení předchozích 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.

pokračování

[6] Žalovaná dle krajského soudu dezinterpretovala závěry Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62. Podle krajského soudu z tohoto rozsudku plyne jednoznačný akcent na aplikaci absorpční zásady u přestupků v souběhu bez ohledu na to, zda se společné řízení vedlo, či nikoliv.

[7] Ostatní žalobní body krajský soud neshledal důvodnými.

II. Kasační stížnost žalované a vyjádření žalobkyně

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

[9] 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 žalobkyní 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 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.

[10] 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 příslušná, 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.

[11] Krajský soud dle stěžovatelky nesprávně interpretoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43. Z něho 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. Souhlasí, 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.

[12] Závěr krajského soudu, podle něhož je pro vymezení souběhu přestupků určující okamžik vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jde 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.

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

[14] Žalobkyně 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 žalobkyně vnímá pouze jako fakultativní procesní cestu k naplnění zásady absorpce trestu. Dle žalobkyně 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. Problémy předestřené v kasační stížnosti, jež jsou spojeny s aplikací absorpční zásady, nemohou legitimovat nezákonnou praxi stěžovatelky, která vede k přísnějším postihům za sbíhající se přestupky. S ohledem na uvedené proto žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[15] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobkyně opakuje, že stávající právní úprava trestání souběhu přestupků v zákoně o odpovědnosti za přestupky je komplexní, a proto argumentace žalobkyně 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.

pokračování

[16] 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 s jeho závěry. S odkazem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu a komentářovou literaturu opětovně zdůraznila, že právní úprava přestupků je úplná. Souhlasí se závěrem 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 v rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30 podle stěžovatelky odkazoval na nepřiléhavou judikaturu, která se vztahuje k předchozí právní úpravě přestupků, jež danou otázku neupravovala. Názor, že okamžikem rozhodným pro posouzení, zda došlo k souběhu přestupků, je 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 řízení o řádném nebo mimořádném opravném prostředku zrušen, pokud i po tomto 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.

[17] V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na praktické problémy, které jsou spojeny se závěry rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30. V rámci dovozené široké aplikace absorpční zásady je stěžovatelka povinna 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.

[18] Pravidlo obsažené v § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky by v případě uplatnění těchto závěrů 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. Nabízel by se postup 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).

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

[20] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu a argumentaci žalované označila za nesprávnou.

III. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[21] Při hodnocení věci dospěl předkládající pátý senát Nejvyššího správního soudu k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v rozsudku čtvrtého senátu 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 rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 29. 5. 2019, č. j. SZPI/AN748-104/2018. Krajský soud dovodil, že správní orgány pochybily, jestliže při ukládání pokuty žalobci tímto rozhodnutím opomenuly zohlednit absorpční zásadu ve vztahu k dříve vydanému 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 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.

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

[23] Podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, *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 též správní orgán, projednají se ve společném řízení*. Dle jeho odstavce 3 *ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku*.

[24] Čtvrtý senát v rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30 míní, 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). Důvodem má být, že § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky se týká pouze podmínek pro vedení společného řízení, nemůže

pokračování

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. Podle čtvrtého senátu 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.

[25] Pátý senát nesouhlasí, že by bylo nadále, i po přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky, namísto při 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 byl 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. předkládajícího senátu], 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. (...)“ Časovou hranici mezi vícečinným souběhem trestných činů a (nepravou) recidivou je tedy vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudem prvního stupně za jeden z posuzovaných trestných činů.

[26] Naproti tomu zákon o odpovědnosti za přestupky pouze mezi přitěžující okolnosti řadí spáchání více přestupků týměž pachatelem (§ 40 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky] a opakované spáchání přestupku (§ 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 pátého senátu však tuto hranici jednoznačně (byť nepřímou) vymezuje právě citovaný § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. Důvodová zpráva k němu uvádí, že „ve 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. (...) podle návrhu není třeba ve společném řízení projednat a uložit úhrnný správní trest za přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení.“

[27] Je pravda, že rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, na který odkazoval též čtvrtý senát v rozsudku 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. První senát jej však vydal v době, kdy tehdy účinný zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „starý přestupkový zákon“), úpravu 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 starého přestupkového zákona změněn tak, že se ve „společném řízení neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku“. Podle odborné literatury jsou judikaturní závěry týkající se právní úpravy předcházející této legislativní změně 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).

[28] Podle pátého senátu je s ohledem na znění § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky (a v souladu s výše uvedenou odbornou 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 poté, co byl pravomocně shledán odpovědným 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 shledán odpovědným za jiný přestupek nepravomocně, ale již pokud jej 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 nevin, pokud nakonec řízení o daném přestupku skončí pravomocným shledáním odpovědnosti obviněného za tento přestupek, lze v takových případech vycházet z toho, že se pachatel dopustil dalšího přestupku poté, co mu již bylo oznámeno zahájení řízení o jiném jeho přestupku.

[29] 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.

[30] Opačný výklad by dle názoru pátého senátu zbavil § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky (z pohledu racionálního zákonodárce) jakéhokoliv rozumného smyslu. Uvedené ustanovení 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. Upravuje jiné pojetí vícečinného souběhu přestupků. S tím souvisí i jiná úprava ukládání trestů za přestupky, které podle zákona o

pokračování

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

[31] 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, ale přehlíží jeho hmotněprávní důsledky, vede podle pátého senátu správní orgán skutečně do „slepé uličky“. Takový výklad by totiž na jedné straně nedovolil vést o přestupku spáchaném po zahájení řízení o jiném přestupku společné řízení s tímto jiným přestupkem, na druhé straně by však správní orgán nutil uložit za později trestaný přestupek takový trest, jako kdyby byl za oba přestupky ukládán trest jediný a společný. To však do důsledků učinit vůbec nelze, neboť zákon o odpovědnosti za přestupky neobsahuje úpravu postupu při ukládání souhrnného trestu obdobnou § 43 odst. 2 trestního zákoníku, tedy nesvěřuje správnímu orgánu pravomoc, kterou má trestní soud, a sice zrušit výrok o trestu uloženém předchozím rozhodnutím a uložit za oba delikty nový, společný (souhrnný) trest. I při odhlédnutí od dalších závažných praktických problémů spojených s postupem dle právního názoru krajského soudu a čtvrtého senátu a popsanych stěžovatelkou v kasační stížnosti a jejím doplnění (v případech, kdy se pachatel dopouští určitého typu přestupků kontinuálně, by nebylo možno o jeho přestupcích za daných podmínek v podstatě 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. Ji však takto bude v různých situacích fakticky možné (či nemožné) naplnit v různé míře.

[32] V každém případě však podle pátého senátu zákon o odpovědnosti za přestupky v § 37 písm. b) toto nouzové řešení vyhrazuje toliko pro případy, kdy přestupky fakticky byly spáchaný v jednočinném či vícečinném souběhu, a přesto o nich z určitého důvodu nebylo rozhodnuto ve společném řízení. Stanoví totiž: *Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédně zejména (...) b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchaný 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 *od 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.

[33] 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. Tyto rozsudky se sice 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 v § 112. Uvádí se v nich, že „*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 [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).

[34] 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 jeho rozsudky ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25, č. 3251/2015 Sb. NSS, ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, 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 jeho rozsudky 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 týž 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.

[35] Čtvrtý senát naproti tomu v rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30 uvádí: „*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 jakéhokoliv důvodu), je vždy nutné aplikovat při ukládání trestu absorpční zásadu.*“ V posuzovaných případech se však, jak již bylo vysvětleno, o sbíhající se přestupky podle zákona o odpovědnosti za přestupky nejedná.

pokračování

[36] Navíc je podle předkládajícího senátu citovaný závěr čtvrtého senátu v rozporu s již existující judikaturou Nejvyššího správního soudu. Předkládající senát míní, že uvedená judikatura vztahuje závěr, že zásada absorpce se užije, jen když společné řízení nebylo vedeno, avšak vedeno být mohlo a mělo, i na případy, kdy (aspoň z časového hlediska) k souběhu přestupků skutečně dochází (poukazuje na 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; podotýká, že 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 podle předkládajícího senátu společnému projednání přestupků nebránil § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, ale to, že nebyly splněny již podmínky § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Dané přestupky se totiž netýkaly porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy ani k jejich projednání nebyl příslušný týž správní orgán (ať již prvostupňový nebo odvolací).

[37] Byť tedy byly citované závěry Nejvyššího správního soudu vysloveny v jiném typu případů, než jsou nyní posuzované, je podle pátého senátu právní závěr vyjádřený v pozdějším rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30 s touto argumentací v rozporu. Již to je samostatný důvod pro předložení věci rozšířenému senátu. I pokud by však měl rozšířený senát setrvat na tom, že u sbíhajících se přestupků je třeba uplatnit zásadu absorpce i v případech, kdy o nich nesmělo být vedeno společné řízení, nic to nemění na tom, že přestupek spáchaný týměž pachatelem poté, co bylo zahájeno řízení o jiném jeho přestupku, není s tímto jiným přestupkem v souběhu. Z toho vyplývá nejen, 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 žalobkyně ani nikdo jiný v nynější věci ani ve věci řešené rozsudkem č. j. 4 As 333/2021-30 netvrdil, že by některá posuzovaná protiprávní jednání žalobkyně (ta, jež představují porušení těchto 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).

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[39] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[40] V první řadě je z odůvodnění usnesení, jímž pátý senát tuto věc předložil rozšířenému senátu, zjevné, že uvedený senát dospěl k jinému posouzení pro věc rozhodné právní otázky, než o jaké se opírá čtvrtý senát v rozsudku ze dne 30. 11. 2023, č. j. 4 As 333/2021-30.

[41] Právní názor čtvrtého senátu je navíc v rozporu s právními názory již vyjádřenými ve výše zmiňovaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (konkrétně v 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).

[42] V rozsudku č. j. 7 As 300/2020-26 se v bodě 21 uvádí, 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,“ a 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.“

[43] Na rozsudek č. j. 7 As 300/2020-26 navázal rozsudek č. j. 5 As 117/2021-33. Ten v bodě 31 odmítl názor, že „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 přestupků.“

[44] Oproti tomu čtvrtý senát v rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30 v bodě 31 uvádí, že § 88 odst. 3 zákona o přestupcích „zakotvuje výlučně podmínky pro vedení společného řízení o více přestupcích ve smyslu § 88 odst. 1 téhož zákona“. Dodává v bodě 32, že „uvedené ustanovení týkající se podmínek vedení společného řízení nemůže ovlivnit způsob ukládání trestu za použití zásady absorpce, a právě proto nemůže být rozhodné ani pro stanovení okamžiku, ve vztahu k němuž se souběh přestupků vztáhne. (...) pro posouzení souběhu přestupků v daném případě nebylo rozhodné datum zahájení nynějšího řízení (...), nýbrž okamžik vydání dřívějšího rozhodnutí inspektorátu o přestupcích žalobkyně (byť z časového hlediska později spáchaných) (...)“.

[45] Z výše uvedených citací je patrné, že podle čtvrtého senátu se pravidla pro ukládání úhrnného trestu, jak jsou vyjádřena v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, uplatní i mimo rámec podmínek pro vedení společného řízení podle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky, zejména i u přestupku spáchaného po zahájení řízení o jiném přestupku ve smyslu odst. 3 tohoto paragrafu. Naopak sedmý senát nepřímo a pátý senát přímo vyslovily právní názor, že se tato pravidla uplatní jen u těch přestupků, které splňují podmínky § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy krom jiného i podmínku podle jeho odst. 3.

[46] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[47] Podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky 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.

pokračování

[48] Podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, *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 též správní orgán, projednají se ve společném řízení.*

[49] Podle § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky *ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.*

[50] Podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména *k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*

[51] Právní názor čtvrtého senátu se opírá o východisko, že při posuzování přestupkové činnosti tvořené více skutky spáchanými po sobě v průběhu času a způsobu jejího trestání stanoví § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky pouze podmínky pro vedení společného řízení. Nemůže však ovlivnit způsob ukládání správního trestu za použití zásady absorpce. Právě proto nemůže být uvedené ustanovení rozhodné ani pro stanovení okamžiku, od něhož se již při mnohosti přestupků nejedná o souběh (pro účely ukládání správního trestu). Pak by se v řízení o přestupku za nedostatečně konkrétní úpravy hmotného práva (pravidel pro ukládání správních trestů u přestupkové činnosti tvořené více skutky spáchanými po sobě v průběhu času) musely uplatnit analogicky stejné principy vymezení souběhu přestupků jako u trestných činů.

[52] Právní názor zaujatý čtvrtým senátem vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62. Podle něj, *„nevedl-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků“*. Společné řízení je podle tohoto právního názoru pouhou „procesní cestou“ jak docílit principu trestání sbíhajících se přestupkové činnosti, spočívajícího v absorpci méně přísných trestů trestem přísnějším.

[53] Jak ale trefně poznamenal pátý senát, tento výklad trestání souběhu přestupků učinil Nejvyšší správní soud za právní úpravy starého přestupkového zákona ve znění před 1. 10. 2015. Starý přestupkový zákon v tomto znění však neupravoval žádným způsobem okamžik, k němuž se přestupky dají považovat za sbíhající. Ostatně první senát v citovaném rozsudku explicitně uvedl, že *„úprava zákona o přestupcích ve vztahu k trestání jejich souběhu je však narozdíl od úpravy trestněprávní neúplná. Zejména pak neřeší moment, do kdy je přestupky možno považovat za sbíhající se (podle § 35 odst. 2 trestního zákona je pro trestné činy tímto mezníkem vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudu prvního stupně), jakož ani důsledky, není-li z jakýchkoli důvodů vedeno společné řízení (kupř. tak neumožňuje uložení souhrnného trestu ve smyslu § 35 odst. 2 trestního zákona).“* Právě s ohledem na tehdejší kusost právní úpravy starého přestupkového zákona dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že při trestání správních deliktů (dnes přestupků) tímž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů.

[54] Ke dni 1. 10. 2015 však nabyla účinnosti novela starého přestupkového zákona a přinesla nový § 57 odst. 3, podle něhož začalo platit, že *ve společném řízení se neprojedná*

přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jenž ono nové ustanovení do starého přestupkového zákona zavedl, měla nová právní úprava dva cíle [viz k tomu důvodová zpráva, zvláštní část, k části I, bodu 12 a 13 (§ 57 odst. 1 a 3), sněmovní tisk 368, rok 2014]. Prvním bylo vyloučit možnost zániku odpovědnosti za přestupky u pachatelů, kteří je páchají opakovaně, a v průběhu roční lhůty je nebylo možno ve společném řízení vyřešit. Dále pak měla novelizace vyjasnit, které přestupky lze do společného řízení ještě zahrnout – 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. Zákonodárce zvolil první z uvažovaných variant, ačkoliv si byl vědom i druhé varianty, která by odpovídala způsobu, jakým se posuzuje souběh trestné činnosti v trestním právu. Jak uvedl i předkládající senát, obdobná právní úprava jako v § 57 odst. 3 starého přestupkového zákona byla následně převzata do § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[55] Pojmy jako „vícečinný souběh trestných činů“, „pravá recidiva“ či „nepravá recidiva“ nejsou vymezeny zákonem, nýbrž právní teorií v návaznosti na znění zákona. Konkrétně za zákonnou definici mezníku mezi vícečinným souběhem trestné činnosti a recidivou je v současném trestním právu nutno považovat § 43 odst. 2 trestního zákoníku, podle něhož se jedná o okamžik vyhlášení rozsudku, kterým je pachatel odsuzován za předchozí trestnou činnost. Jinými slovy, dopustí-li se v trestním právu pachatel trestného činu v době do vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudu za jeho jiný trestný čin, posoudí se tento trestný čin jako sbíhající se s trestnou činností, za niž již byl odsouzen. V opačném případě se pachatel dopouští recidivy (byť v době od vyhlášení do právní moci odsuzujícího rozsudku tzv. nepravé), tedy nikoliv mnohočetné trestné činnosti, nýbrž trestné činnosti opakované, k čemuž soudy mohou přihlížet při individualizaci trestu [např. § 42 písm. q) trestního zákoníku] či při hodnocení, zda došlo k naplnění kvalifikované skutkové podstaty trestného činu (např. § 205 odst. 2 trestního zákoníku). Vícečinný souběh trestné činnosti je tak v trestním zákoníku vymezen okamžikem, k němuž se trestné činy dají považovat za sbíhající a jímž je vyhlášení odsuzujícího rozsudku za jeden z nich. Tímto okamžikem je tedy dáno, zda se uplatní obecné zásady pro trestání souběhu trestných činů podle § 43 odst. 1 trestního zákoníku, či nikoliv. Tento předěl je určen relativně arbitrárně, neboť lze uvažovat i o jiných podobně vhodných okamžicích (např. okamžik doručení usnesení o zahájení trestního stíhání či právní moc odsuzujícího rozsudku), které by při zasazení do teoretického rámce trestání souběhu trestné činnosti byly racionálně odůvodnitelné.

[56] Právní úprava trestání přestupků již ve starém přestupkovém zákoně vymezila trestání mnohosti přestupků tak, že úhrnný trest, v jehož rámci je užita zásada absorpce, se v řízení o přestupcích ukládá za ty přestupky, o nichž bylo možno vést společné řízení (viz § 12 odst. 2 starého přestupkového zákona stejně jako již citovaný § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Rozšířený senát nesdílí názor, vyslovený v rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30, že takovou právní úpravu nelze považovat za dostačující. Není zřejmé, v čem by ona nedostatečnost měla spočívat. Tím se právní názor čtvrtého senátu zásadně odlišuje od již citovaného rozsudku č. j. 1 As 28/2009-62. V něm totiž první senát uvedl, že nedostatečnost právní úpravy spočívala v tom, že nebylo definováno, ke kterému okamžiku je ještě nutno považovat přestupky za sbíhající. Tehdejší právní úprava řízení o přestupcích sice navázala definici souběhu přestupkové činnosti na možnost jejich projednání ve

pokračování

společném řízení, avšak neurčila okamžik, k němuž se společné řízení o více přestupcích ještě mělo a mohlo vést. Zároveň správnímu orgánu nebyla dána diskrece v tom, zda společné řízení vést, či nikoliv – při splnění podmínek pro vedení společného řízení měl povinnost přestupky společně projednat. Teoreticky tak byl správní orgán povinen vést společné řízení o všech přestupcích spáchaných týměž pachatelem do právní moci rozhodnutí o nich, čímž v praxi docházelo k oněm problémům oddalování rozhodnutí o přestupcích neustálým pácháním dalších přestupků týměž pachatelem, neboť bylo nezbytné je projednat ve společném řízení. Tuto vadu identifikovala a od 1. 10. 2015 odstranila nová právní úprava. První senát proto nefunkčnost tehdejší právní úpravy řešil v rozsudku č. j. 1 As 28/2009-62 analogickou aplikací mezního okamžiku pro souběh trestné činnosti, jak je vymezen v trestním zákoníku.

[57] Zákonodárce reagoval na nedostatečnost právní úpravy řízení o přestupcích tak, že zachoval pravidlo, že sbíhající se přestupky se zásadně projednají ve společném řízení (pokud o nich lze vést společné řízení). Současně však jednoznačně zakotvil, že možnost vedení společného řízení se vztahuje na ty přestupky, které byly spáchány do zahájení řízení o jednom z nich. Z toho je zřejmé, že právě okamžik zahájení řízení o jednom ze spáchaných přestupků má být oním předělem, k němuž je nezbytné posuzovat rozdíl mezi vícečinným souběhem přestupkové činnosti a recidivou (byť do právní moci rozhodnutí správního orgánu nepravou). Takovou právní úpravu lze považovat za zcela dostačující, neboť představuje ucelený a předvídatelný systém pravidel, podle nichž se má posuzovat souběh přestupků a způsob jejich trestání. Jak také trefně poznamenal předkládající senát, v takovém případě chybí jedna ze základních premis, na nichž první senát postavil svůj právní názor v rozsudku č. j. 1 As 28/2009-62, a proto tento právní názor není za nové právní úpravy, která otázku souběhu přestupků výslovně a relativně uceleně řeší, použitelný.

[58] Za nadále nepoužitelnou je potřeba považovat zejména tu část právního názoru prvního senátu, podle níž je společné řízení pouhou procesní cestou k naplnění zásady absorpce trestů. Podle nové právní úpravy totiž splnění podmínek pro vedení společného řízení představuje také mezník pro posouzení toho, zda se jedná o souběh přestupků, na nějž by zásadu absorpce bylo možné uplatnit. Názor prvního senátu tak ob stojí pouze tehdy, pokud společné řízení skutečně mohlo a mělo být vedeno, ale z nějakého důvodu vedeno nebylo. Opačný výklad právního názoru prvního senátu by byl ve zřejmém rozporu s výslovným zněním zákona, neboť by ukládal správnímu orgánu povinnost zohlednit při aplikaci zásady absorpce trestů i tresty za přestupky, o nichž nemohl vést společné řízení.

[59] Ani judikatura, na kterou čtvrtý senát v rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30 odkazoval, nesvědčila ve prospěch právního závěru, že zásadu absorpce trestu je potřeba zohlednit bez ohledu na to, kdy byl přestupek spáchán. V rozsudku ze dne 28. 2. 2022, č. j. 7 As 380/2019-29, sedmý senát vycházel z premisy, že „*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*“ (zvýraznění doplněno). Stejně tak devátý senát v citovaném rozsudku ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, rozhodoval za situace, kdy nebyla sporná skutečnost, že u posuzovaných přestupků byly splněny jejich podmínky pro projednání ve společném řízení. Devátý senát tedy řešil právní otázku, jak se vypořádat se zohledněním zásady absorpce trestu u přestupků, u nichž bylo rozhodnuto dvěma samostatnými rozhodnutími,

ačkoliv byly splněny podmínky pro jejich projednání ve společném řízení. Naopak rozsudek č. j. 4 As 333/2021-30 je v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26. Podle něj, „*pakliže nejsou vůbec splněny předpoklady pro projednání více přestupků téhož podezřelého ve společném řízení stanovené v § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, není správní orgán při určení druhu a výměry správního trestu za spáchání jednoho z těchto přestupků povinen přihlídnout ve smyslu § 37 písm. b) téhož zákona k tomu, že o jiném přestupku téhož pachatele nebylo rozhodnuto ve společném řízení. Za této situace může být případné uložení pokuty za jiný přestupek v jiném samostatném řízení relevantní toliko v rámci hodnocení osobních poměrů pachatele dle § 37 písm. f) citovaného zákona.*“

[60] To, že zákon o odpovědnosti za přestupky neupravuje postup správních orgánů pro (společné či samostatné) projednání přestupků spáchaných po zahájení řízení o jednom z nich, ale před právní mocí rozhodnutí o něm, není mezerou v zákoně, kterou by bylo nezbytné vyplnit pomocí *analogie iuris*, jak učinil první senát v rozsudku č. j. 1 As 28/2009-62, nýbrž záměrem zákonodárce. V důvodové zprávě k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky (důvodová zpráva, zvláštní část, k § 88, sněmovní tisk 555/2015) se k § 88 odst. 3 uvádí, že „*podle návrhu není třeba ve společném řízení projednat a uložit úhrnný správní trest za přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení.*“ Zákonodárce si tak byl vědom toho, že po zahájení přestupkového řízení již nebude možné projednat následně spáchané přestupky ve společném řízení ani za ně uložit úhrnný trest, a zároveň to byl jím zamýšlený následek právní úpravy. Slovní spojení „není třeba“ v důvodové zprávě je nutno vnímat tak, že nová úprava vytvoří nový právní režim, za něhož bude jasné a nepochybné, že přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení pro určitý přestupek již nebude možné (a tedy nebude ani „potřeba“) řešit ve společném řízení jako dle úpravy a judikatury tomu předcházející. Není tedy důvod měnit v zákoně jasně vyjádřenou vůli zákonodárce výkladem, který by pozměnil obsah zákonným textem vyjádřeného pravidla chování.

[61] Podle rozsudku č. j. 4 As 333/2021-30 zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje mezeru spočívající v tom, že neupravuje postup správních orgánů pro aplikaci zásady absorpce v případě, že nebylo vedeno společné řízení. Tento postup je však upraven v § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož správní orgán zohlední při výměře trestu skutečnost, že o více přestupcích nebylo vedeno společné řízení. Nutno podotknout, že i zde je potřeba vykládat zákon tak, že zohlednit lze pouze to, že nebylo vedeno společné řízení u přestupků, u nichž jsou pro to splněny zákonné podmínky, tedy takové společné řízení, které podle zákonných pravidel mělo být vedeno, avšak nebylo. V opačném případě by totiž postup správních orgánů byl v rozporu se zjevným úmyslem zákonodárce vyloučit ze společného projednání a uložení úhrnného trestu za ně přestupky, které byly spáchány až po zahájení řízení o prvním z nich. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 7 As 300/2020-26, bod 21.

IV. 3 Shrnutí

[62] U přestupků, které byly spáchány po zahájení řízení o jiném přestupku, se ve vztahu k tomuto jinému přestupku neuplatní pravidla pro ukládání úhrnného trestu vyjádřená v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť o nich spolu s tímto jiným přestupkem nelze dle § 88 odst. 3 tohoto zákona vést společné řízení, ani pokud se jejich skutková

pokračování

podstata týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán.

IV. 4. Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc

[63] Otázka, podle jakých zásad pro ukládání správních trestů u více přestupků je třeba postupovat, byly-li některé z těchto přestupků spáchány až po zahájení řízení o jiném z nich, je jádrem sporu v nyní projednávané věci. Rozšířený senát ji posoudil v souladu se shora vyloženým právním názorem a s ohledem na hospodárnost řízení rozhodl věc sám podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[64] Rozsudek krajského soudu stojí na konceptu ukládání správních trestů, který rozšířený senát shora odmítl, a opírá se o část judikatury Nejvyššího správního soudu. V bodech 25 a 26 svého rozsudku krajský soud uvedl (vybrané pasáže zvýraznil rozšířený senát):

„[25] Je lichá argumentace žalovaného, že absorpci může zohlednit pouze u přestupků, projednávaných či projednatelných ve společném řízení. Krajský soud demonstroval na výše označené judikatuře Nejvyššího správního soudu, že vedení společného řízení není bezpodmínečnou podmínkou pro uplatnění absorpce - za všechny viz bod 33. rozsudku ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019-43, který potvrzuje, že shodné závěry o uplatnění absorpční zásady se uplatní i pro případy, kdy o sbíhajících se správních deliktech není z jakéhokoli důvodu vedeno společné řízení. Absence společného řízení v žádném případě nemůže odůvodnit neuplatnění absorpční zásady.

[26] V této souvislosti je nutno podotknout, že žalovaný také špatně chápe okamžik, ke kterému se souběh posuzuje. Momentem, který odděluje sbíhající se delikty od těch, které již v souběhu nejsou, není okamžik zahájení řízení (str. 36 napadeného rozhodnutí). Jak uvádí odborná literatura (srov. Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 333): „Souběhem (konkurencí) nazýváme případ, kdy pachatel spáchal dva nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich odsouzen, tj. než byl za takový čin vyhlášen odsuzující rozsudek soudem prvního stupně, nebo dříve, než byl obviněnému doručen trestní příkaz. ... Časová mez, která odděluje sbíhající se trestné činy od dalších, je vyhlášení odsuzujícího rozsudku za některý ze sbíhajících se trestných činů, a to za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci...“ Pro posouzení souběhu proto není rozhodné datum zahájení dřívějších řízení, ale až 17. 5. 2019, kdy inspektorát vydal první rozhodnutí pod čj. SZPI/AV737-64/2019 o některých sbíhajících se přestupcích.“

[65] S ohledem na takto zvolený koncept ukládání správních trestů shledal krajský soud nezákonným posouzení věci žalobkyně stěžovatelkou. Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí posuzovala každý přestupek, za který byla žalobkyně rozhodnutím správního orgánu prvního stupně potrestána, a hodnotila, zda o něm bylo možné vést společné řízení s přestupky, za něž byla žalobkyně potrestána již dříve. Dospěla k závěru, že u některých přestupků tyto podmínky byly splněny, a zároveň hodnotila, zda je to rozhodné pro výměru trestu v nyní projednávané věci, či nikoliv; u jiných tyto podmínky podle stěžovatelky splněny nebyly. Krajský soud shledal, že stěžovatelka nesprávně určila okamžik, k němuž se posuzuje souběh přestupků, pokud vzala za rozhodující den zahájení řízení o prvním z nich, nikoliv den vydání rozhodnutí, kterým byla za dříve spáchané přestupky žalobkyně potrestána, tedy 17. 5. 2019.

[66] Tento důvod, na němž krajský soud založil svůj závěr o nezákonnosti rozhodnutí stěžovatelky, se opírá o právní názor překonaný rozšířeným senátem v nyní projednávané věci. Krajský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku, která je pro věc rozhodná.

[67] Kasační stížnost je proto důvodná [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

V. Závěr a náklady řízení

[68] Kasační stížnost je důvodná, proto rozšířený senát v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

[69] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. října 2025

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu