

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. E.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2016, č. j. KUKHK-32885/DS/2016/Kj, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 6. 2018, č. j. 30 A 3/2017 - 70,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Dvůr Králové nad Labem rozhodnutím ze dne 13. 9. 2016, č. j. ODP/81890-2016/dum, 41024-2015/dum/16, uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), pro porušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, kterého se dopustil tím, že jako provozovatel vozidla VW Sharan, registrační značky X, nezajistil, aby při jeho užití na pozemních komunikacích byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.

[2] Řidič uvedeného vozidla, jehož totožnost nebyla správnímu orgánu známa:

a) dne 22. 6. 2015 v 02:00 hodin, na pozemní komunikaci v obci Choustníkovo Hradiště, silnice I/37 směr Trutnov okr. Trutnov, v úseku platnosti dopravní značky IS 12a „Obec" a IS 12b „Konec obce", při řízení uvedeného vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci stanovenou zvláštním právním předpisem na 50 km/h, přičemž mu byla automatizovaným technickým prostředkem typu SYDO Traffic Velocity, výrobní číslo GEMVEL0007, naměřena rychlost jízdy 80 km/h. Při zvážení možné odchylky měřícího zařízení ve výši ± 3 km/h tedy byla naměřena nejnižší skutečná rychlost jízdy 77 km/h, čímž řidič porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu a dopustil se přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu,

b) dne 22. 6. 2015 v 02:04 hodin, na pozemní komunikaci v obci Kocbeře, silnice I/37 směr Trutnov okr. Trutnov, v úseku platnosti dopravní značky IS 12a „Obec" a IS 12b „Konec obce", při řízení uvedeného vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci stanovenou zvláštním právním předpisem na 50 km/h, přičemž mu byla automatizovaným technickým prostředkem typu SYDO Traffic Velocity, výrobní číslo GEMVEL0007, naměřena rychlost jízdy 75 km/h. Při zvážení možné odchylky měřícího zařízení ve výši ± 3 km/h tedy byla naměřena nejnižší skutečná rychlost jízdy 72 km/h, čímž řidič porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu a dopustil se tak přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 téhož zákona,

c) dne 28. 8. 2015 ve 23:37 hodin, na pozemní komunikaci v obci Choustníkovo Hradiště, silnice I/37 směr Trutnov okr. Trutnov, v úseku platnosti dopravní značky IS 12a „Obec" a IS 12b „Konec obce", při řízení uvedeného vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci stanovenou zvláštním právním předpisem na 50 km/h, přičemž mu byla automatizovaným technickým prostředkem typu SYDO Traffic Velocity, výrobní číslo GEMVEL0007, naměřena rychlost jízdy 71 km/h. Při zvážení možné odchylky měřícího zařízení ve výši ± 3 km/h tedy byla naměřena nejnižší skutečná rychlost jízdy 68 km/h, čímž řidič porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu a dopustil se tak přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 téhož zákona.

[3] Městský úřad žalobci za popsaný správní delikt uložil pokutu 2.500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení 1.000 Kč. Žalovaný žalobcovo odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji zamítl.

[5] K námitce, že měl správní orgán vést společné řízení i o dalším deliktu spáchaném dne 25. 6. 2015, konstatoval, že správní řízení o tomto deliktu bylo zahájeno dne 13. 7. 2016 a připraveno k rozhodnutí ve chvíli, kdy společné řízení o dalších třech správních deliktech, které jsou předmětem nynějšího řízení, bylo teprve zahájeno. Rozhodnutí městského úřadu ve věci deliktu z 25. 6. 2015 bylo vydáno dne 10. 8. 2016, rozhodnutí o odvolání dne 26. 10. 2016. Žalobu proti tomuto rozhodnutí krajský soud rozsudkem ze dne 16. 1. 2018, č. j. 30 A 176/2016- 94, zamítl. Bylo v zájmu žalobce, aby námitku ohledně společného řízení vznesl již v řízení vedeném pod sp. zn.

30 A 176/2016, což se nestalo. Nehledě na to, že tuto námitku zcela jistě mohl uplatnit již v řízení před správním orgánem. Za této situace, kdy již krajský soud rozhodl pravomocně o správním deliktu žalobce ze dne 25. 6. 2015 zamítnutím žaloby, nebylo možné této žalobní námitce vyhovět.

[6] Vypořádání dalších žalobních námitek krajským soudem nebude soud s ohledem na námitky uplatněné v kasační stížnosti rekapitulovat.

II. Kasační stížnost

[7] Žalobce (stěžovatel) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností.

[8] V ní namítá, že námitka nutnosti vést společné řízení má místo v nynějším řízení, nikoli v řízení o správním deliktu spáchaném dne 25. 6. 2015. Samotnou skutečností, že není vedeno společné řízení, nedochází k zásahům do práv obviněného. K zásahu do práv dojde teprve ve chvíli, kdy je porušena absorpční zásada při ukládání trestu. K takovému zásahu tedy nemohlo dojít v dřívějším řízení (věc vedená krajským soudem pod sp. zn. 30 A 176/2016), ale až v řízení nynějším, neboť teprve zde došlo k porušení absorpční zásady při ukládání sankcí. Pokud by žalovaný v nyní posuzované věci rozhodl, že se výrok prvostupňového rozhodnutí o vině potvrzuje, avšak od potrestání upouští, k nezákonnosti by nedošlo. Kumulací trestů bylo porušeno hmotné právo stěžovatele na uložení úhrnného trestu za uplatnění absorpční zásady.

[9] Na okraj stěžovatel poukazuje na to, že předcházející správní řízení bylo zahájeno 13. 7. 2016, nynější pak 12. 8. 2016 (obě více než rok po spáchání deliktu); správnímu orgánu tedy nic nebránilo, aby všechny skutky projednal v jednom řízení. Městský úřad se stěžovatele neptal, zda je proti němu vedeno další řízení. Správní orgán má povinnost vést společné řízení z úřední povinnosti, takovou povinnost má i v případě ukládání souhrnného trestu. Navíc lze stěží uvěřit tomu, že městský úřad nevěděl, že souběžně vede vícero správních řízení vůči témuž pachateli. Stejně tak žalovaný rozhodoval o obou odvoláních v rozmezí jedenácti dnů, a to prostřednictvím stejné úřední osoby. Krajský soud proto neměl stěžovateli vytýkat, že námitku nutnosti vést společné řízení neuplatnil ve správním řízení.

[10] Stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se zcela ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu.

III. Posouzení věci

[12] Kasační stížnost má všechny zákonem požadované náležitosti a je projednatelná.

[13] Po jejím posouzení soud dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] Podstatou souzené věci je otázka, zda správní orgány postupovaly nesprávně, pokud nevedly o správních deliktech spáchaných stěžovatelem společné řízení, a zda taková vada vede k nezákonnosti rozhodnutí, pro kterou je třeba je zrušit.

[15] Podle § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu, dopustí-li se provozovatel vozidla více správních deliktů podle § 125f, o kterých je příslušný vést řízení týž obecní úřad obce s rozšířenou působností, vede se o těchto deliktech společné řízení. Podpůrně je také možné vycházet z právní úpravy zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (§ 57). Společné řízení je upraveno rovněž v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, účinného od 1. 7. 2017. Na základě přijetí tohoto zákona došlo k přesunu úpravy společného řízení právě do zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Na rozdíl od ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu, dle kterého správní orgán *může* za určitých podmínek vést společné řízení, avšak není to jeho povinností, je společné řízení upravené v ustanovení § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu koncipováno jako obligatorní.

[16] V souzené věci není mezi stranami sporu o tom, že stěžovatel byl potrestán jednak za tři správní delikty, které jsou předmětem nynějšího řízení, spáchané dne 22. 6. 2015 (dva delikty) a 28. 8. 2015 (správní řízení zahájeno dne 12. 8. 2016, prvostupňové rozhodnutí vydáno 13. 9. 2016 a rozhodnutí o odvolání 7. 11. 2016), a za správní delikt spáchaný dne 25. 6. 2015. Nejvyššímu správnímu soudu je známo z úřední činnosti (tj. z odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 1. 2018, č. j. 30 A 176/2016 - 94), že šlo o delikt dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve spojení s § 10 odst. 3 téhož zákona, za který mu Městský úřad Dvůr Králové nad Labem uložil pokutu 1.500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Prvostupňové rozhodnutí ve věci tohoto správního deliktu bylo vydáno dne 10. 8. 2016, rozhodnutí o odvolání 26. 10. 2016. Toto řízení tedy časově předcházelo nyní posuzované věci.

[17] S ohledem na shora uvedené je v prvé řadě třeba konstatovat, že u čtyř popsaných deliktů byly naplněny podmínky pro aplikaci § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu – šlo o více správních deliktů téhož provozovatele vozidla dle § 125f zákona o silničním provozu, o kterých vedl řízení týž obecní úřad (Městský úřad Dvůr Králové nad Labem). Všechny správní delikty byly spáchány v době mezi 22. 6. 2015 a 28. 8. 2015 a k jejich spáchání došlo dříve, než městský úřad zahájil první správní řízení (zahájeno 13. 7. 2016). Soud má za to, že u deliktů spáchaných do okamžiku zahájení správního řízení je nutno trvat na konání společného řízení o těchto správních deliktech. Ze spisového materiálu je však patrné, že městský úřad společné řízení o všech deliktech nevedl, ačkoli k tomu byl dle § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu povinen. Jak již soud zmínil, všechny čtyři delikty byly spáchány v rozmezí dvou měsíců a řízení o nich zahájena u stejného správního orgánu měsíc po sobě (13. 7. 2016 a 12. 8. 2016). Neexistoval tedy žádný rozumný důvod, pro který by nebylo možno společné řízení vést.

[18] Vady prvoinstančního řízení mohly být odstraněny v řízení odvolacím, neboť správní řízení tvoří jeden celek a uplatňuje se zásada jednotnosti řízení. Jednotlivé fáze řízení na sebe navazují a procesně spolu souvisí. Ačkoliv městský úřad zahájil řízení o třech sbíhajících se deliktech až po vydání rozhodnutí v prvním řízení, v určitou dobu byla paralelně vedena dvě správní řízení o deliktech spáchaných před zahájením prvého správního řízení, neboť proti oběma rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla podána odvolání. Žalovaný byl povinen napravit vadu předcházejícího správního řízení, spojit obě věci do společného řízení, rozhodnout o nich jedním rozhodnutím a zohlednit mnohost deliktů při ukládání sankce.

[19] Tato skutečnost sama o sobě nepředstavuje takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu (viz rozsudek ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS). K nezákonnosti může dojít pouze tehdy, jsou-li správní delikty projednány v samostatných řízeních a u druhého (či dalšího) rozhodnutí v pořadí by nebyla dodržena absorpční zásada zakotvená v § 12 odst. 2 zákona o přestupcích pro ukládání trestu za souběh přestupků. Ustanovení o vedení společného řízení je totiž pouhou procesní cestou k naplnění § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce, jehož podstata tkví v absorpci sazeb (*poena maior absorbet minorem*, tedy přísnější trest pohlcuje mírnější; viz např. rozsudek ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 – 54, č. 772/2006 Sb. NSS). Uložení sankce za správní delikt v jednom řízení nebrání pozdějšímu samostatnému projednání souběžně spáchaných deliktů. Při ukládání sankce za ně však musí být v souladu se zásadou absorpce přihlédnuto k již uložené pokutě.

[20] Úprava zákona o přestupcích ve vztahu k trestání jejich souběhu je na rozdíl od úpravy trestněprávní neúplná. Zejména neřeší důsledky, není-li z jakýchkoli důvodů vedeno společné řízení, např. neumožňuje uložení souhrnného trestu ve smyslu § 43 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. Podle něj, pokud soud odsuzuje pachatele za trestný čin, který spáchal dříve, než byl soudem prvního stupně vyhlášen odsuzující rozsudek za jiný jeho trestný čin, 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, a uloží souhrnný trest podle zásad pro úhrnný trest uvedených v odstavci 1 téhož ustanovení. Pro použití pravidel pro ukládání souhrnného trestu uvedených v § 43 odst. 2 trestního zákoníku chybí v oblasti správního trestání dostatečný právní základ, a nelze je použít ani analogicky (rozsudek č. j. 1 As 28/2009 - 62).

[21] Z výše uvedeného vyplývá, že přestože správní orgány o všech stěžovatelových deliktech nevedly společné řízení, měly povinnost v nyní projednávané věci (v později zahájeném a ukončeném správním řízení) uplatnit při ukládání sankce absorpční zásadu a zohlednit sankci uloženou dřívějším rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 10. 2016. V odůvodnění rozhodnutí městského úřadu i žalovaného, která jsou nyní podrobena soudnímu přezkumu, však žádná taková úvaha obsažena není. Lze proto konstatovat, že správní orgány nejen, že nesprávně rezignovaly na vedení společného řízení, ale zejména v odůvodnění svých rozhodnutí žádným způsobem nevyjevily své úvahy stran aplikace absorpční zásady. Nelze tedy jednoznačně zjistit, zda zohlednily dříve uloženou sankci za další správní delikt spáchaný s nyní projednávanými správními delikty ve vícečinném souběhu.

[22] S ohledem na výše vyslovené úvahy není správný ani závěr krajského soudu, že stěžovatel měl námitku nerespektování § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu uplatnit v řízení o správním deliktu ze dne 25. 6. 2015. Zde totiž v důsledku nevedení společného řízení k žádnému zásahu do jeho práv nedošlo. Mohlo se tak stát až v řízení následujícím, ve kterém správní orgány měly respektovat absorpční zásadu a sankci uložit též s ohledem na to, že již byl potrestán v předcházejícím řízení. Právě v nynějším řízení proto byl prostor pro uplatnění námitky nerespektování § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu a z něj vyplývající absorpční zásady při ukládání trestu. Označil-li krajský soud tuto žalobní

námitku za nedůvodnou jen kvůli existenci pravomocného rozsudku v předcházející stěžovatelově věci, jde o nesprávné právní posouzení.

[23] I přes shora konstatované nesprávné právní posouzení žalobní námitky krajským soudem a dílčí nepřezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí správních orgánů týkající se úvah ohledně aplikace absorpční zásady, má soud za to, že není namístě rozhodnutí krajského soudu a žalovaného zrušit.

[24] V této konkrétní souzené věci je totiž nutno zohlednit, že správní orgány měly možnost uložit pokutu v zákonném rozpětí 2.500 Kč až 5.000 Kč [§ 125c odst. 1 písm. f) bod 3. a odst. 5 písm. f) ve spojení s § 125f odst. 3 a § 125g odst. 3 zákona o silničním provozu]. Stěžovateli byla uložena pokuta na samé spodní hranici zákonné sazby, tj. ve výši 2.500 Kč. Jak již soud připomněl výše, úprava společného řízení o správním deliktu je neúplná, zejména neumožňuje obdobně jako je tomu v trestním řízení při nevedení společného řízení o všech sbíhajících deliktech, zrušit předcházející rozhodnutí ve věci a uložit souhrnný trest. Pro použití pravidel pro ukládání souhrnného trestu uvedených v § 43 odst. 2 trestního zákoníku chybí v oblasti správního trestání dostatečný právní základ, a nelze je použít ani analogicky. Současně zákon o silničním provozu v § 125c odst. 9 zapovídá možnost upustit u nyní projednávaných správních deliktů od uložení sankce. Zákon správním orgánům nedává ani zmocnění k uložení sankce pod zákonem stanovenou sazbou. I přes konstatovaná pochybení správního orgánu by tedy po zrušení rozhodnutí neměl žalovaný jinou možnost, než rozhodnout stejně jak to již učinil, tedy uložit nejnižší možnou pokutu, neboť neexistuje žádná jiná zákonná možnost, jak bylo možno při ukládání sankce v tomto řízení absorpční zásadu zohlednit. I přesto, že to správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí výslovně neuvedly, má soud za to, že s ohledem na výši uložené sankce byla absorpční zásada dostatečně reflektována, neboť stěžovateli nemohla být v nynějším řízení uložena nižší pokuta.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[25] Soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný nepožadoval náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, ani mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. prosince 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu