

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu a správnímu trestání

Závěr č. 177

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 27. 5. 2022**

**Uplatnění zásady absorpce v případě nevedení společného řízení o sbíhajících
se přestupcích**

a) Při ukládání správního trestu za sbíhající se přestupek, o kterém nebylo rozhodnuto ve společném řízení, se k této skutečnosti v souladu s § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky přihlédne a správní trest se zásadně uloží podle pravidel obsažených v § 41 odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

b) K souběhu přestupků, o nichž nebylo rozhodnuto ve společném řízení [§ 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky], se při ukládání správního trestu za sbíhající se přestupek nepřihlédne tehdy, nebude-li k projednání sbíhajících se přestupků příslušný stejný správní orgán.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda je správní orgán povinen aplikovat při ukládání správních trestů za sbíhající se přestupky zásadu absorpce i tehdy, není-li o těchto přestupcích vedeno společné řízení.

Zásada absorpce je v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) primárně vyjádřena v jeho § 41 odst. 1, podle kterého se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení

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.

Judikatura k dřívější právní úpravě¹ dovodila, že zásada absorpce není omezena jen na případy společného řízení,² přičemž tuto skutečnost zákonodárce v současné právní úpravě reflektoval. Podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení. V návaznosti na to pak § 43 odst. 1 tohoto zákona stanoví možnost upuštění od uložení správního trestu, konkrétně lze od uložení správního trestu 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.

Aplikace obou výše zmíněných ustanovení přitom není podmíněna vedením společného řízení a není výslovně ohraničena ani žádným časovým okamžikem. Pro uplatnění těchto pravidel proto bude nutno vycházet z hmotněprávní definice souběhu, byť ta není výslovně v zákoně upravena. V teorii trestního práva se za souběh trestných činů považuje případ, kdy jeden pachatel spáchal dva nebo více trestných činů, než byl pro některý z nich odsouzen (tj. než byl za takový čin vyhlášen odsuzující rozsudek soudem prvního stupně – za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení). Při vymezení souběhu přestupků lze přitom vycházet právě z této definice a definovat jej jako případ, kdy pachatel spáchá dva nebo více přestupků před tím, než mu bylo oznámeno rozhodnutí prvoinstančního orgánu, kterým byl uznán vinným a které nabylo právní moci.³ Uplatnění výše uvedených ustanovení tak bude časově ohraničeno právě oznámením prvního „odsuzujícího“ rozhodnutí prvoinstančního orgánu o sbíhajícím se přestupku obviněnému (za podmínky, že toto rozhodnutí později nabude právní moci).⁴

¹ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2009, č. j. 1 As 28/2009-62.

³ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 261, která k dané problematice dále uvádí, že „tento časový okamžik se dovozuje (stejně jako u souběhu trestných činů) ze smyslu jeho určení. Mezník oznámení prvoinstančního rozhodnutí o vině je zvolen proto, že pachatel je autoritativním rozhodnutím příslušného orgánu upozorněn na trestnost svého činu a varován před dalším páčáním protiprávních činů.“

⁴ K tomuto vymezení souběhu přestupků se přitom přiklání i judikatura k dřívější právní úpravě – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. července 2017, č. j. 6 As 116/2017 – 53.

Jak již vyplývá též z výše uvedeného, pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení – institut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou.⁵

Ačkoliv tedy u sbíhajících se přestupků, o kterých nebylo vedeno společné řízení, nebude přímo aplikován § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky vyjadřující zásadu absorpce, správní orgán bude muset v souladu s § 37 písm. b) tohoto zákona při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlídnout k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky (v souběhu), nebylo rozhodnuto ve společném řízení. Tento závěr se přitom uplatní zásadně u všech sbíhajících se přestupků, a to bez ohledu na důvod, z jakého o nich nebylo rozhodnuto ve společném řízení - tj. ať už bylo nevedení společného řízení způsobeno nesplněním podmínek pro jeho vedení (protože byl sbíhající se přestupek spáchán až po zahájení řízení o jiném přestupku⁶ anebo se jednalo o přestupky, jejichž skutková podstata se týkala porušení právních povinností vyskytujících se v různých oblastech veřejné správy⁷), vyloučením některého ze skutků ze společného řízení⁸ či pochybením správního orgánu.

Výše uvedený závěr však bude možné použít zásadně pouze tehdy, bude-li k projednání sbíhajících se přestupků příslušný stejný správní orgán, neboť v opačném případě by mohlo dojít k porušení principu předvídatelnosti a legitimního očekávání, jakož i principu procesní rovnosti, neboť správní orgán projednávající další přestupek téhož pachatele by se o jeho dříve projednaném přestupku jiným správním orgánem nemusel vůbec dozvědět – tento závěr odpovídá rovněž charakteru přestupkového práva, které se vyznačuje velkým množstvím skutkových podstat přestupků týkajících se různých oblastí veřejné správy a zároveň velkým množstvím a různorodou škálou správních orgánů, které mohou být příslušné k projednání daných přestupků.⁹

⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. července 2017, č. j. 6 As 116/2017 – 53 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2018, č. j. 2 As 426/2017 – 62.

⁶ Viz § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle kterého se ve společném řízení neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. Je-li totiž takový přestupek spáchán do oznámení prvního „odsuzujícího“ rozhodnutí obviněnému, je stále s dřívějším přestupkem spáchán v souběhu, a při ukládání trestu za něj je tak nutno k této skutečnosti v souladu s § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky přihlídnout.

⁷ Srov. § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

⁸ Srov. § 88 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky.

⁹ Lze však připustit, že Nejvyšší správní soud dovodil nutnost zohlednění zásady absorpce i v případě, kdy k projednání přestupků sice nebyl příslušný stejný správní orgán, avšak procesní cesta k vedení společného řízení

Konkrétní způsob přihlédnutí k souběhu přestupků, o nichž nebylo rozhodnuto ve společném řízení, pak bude záviset na okolnostech daného případu, přičemž toto přihlédnutí může spočívat například v uložení pokuty v nižší výměře nebo v upuštění od uložení správního trestu podle § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Správní trest se tedy sice bude ukládat podle ustanovení vztahujícího se na projednávaný přestupek, avšak správní orgán bude muset při stanovení konkrétní výše trestu přihlédnout i k pravidlům upraveným v § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky (tedy k tomu, jaká výše trestu by byla za sbíhající se přestupky uložena, pokud by byly sbíhající se přestupky projednávány ve společném řízení; výše správního trestu v předmětném řízení by tak měla být stanovena tak, aby výše trestů uložených za jednotlivé přestupky v jednotlivých řízeních spáchané v souběhu v součtu významným způsobem nepřesáhla výši správního trestu, který by mohl být uložen za tyto sbíhající se přestupky ve společném řízení).

Obecný požadavek „přihlédnout“ k souběhu přestupků však nelze dle názoru poradního sboru chápat jako zcela kategorickou povinnost určit výši pokuty bez dalšího zcela podle § 41 odst. 1 tohoto zákona (nejedná se o jeho přímou, ani analogickou aplikaci). Správní orgán by měl zohlednit i další kritéria pro určování druhu správního trestu a jeho výměry (§ 37 až 40 zákona o odpovědnosti za přestupky), a to zejména povahu a závažnost přestupku [§ 37 písm. a) ve spojení s § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky] a přitěžující okolnosti, kterými je zejména skutečnost, že pachatel spáchal více přestupků [§ 40 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky], popřípadě skutečnost, že pachatel spáchal přestupek opakovaně [§ 40 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky].

Je též nutno dodat, že § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky ukládá povinnost „přihlédnout“ k souběhu přestupků, o kterých nebylo rozhodnuto ve společném řízení, aniž by blíže specifikoval, že se tak má stát pouze zohledněním zásady absorpce. S ohledem na tuto skutečnost tak nelze bez dalšího vyloučit ani užití prvků asperace (kterých by bylo ostatně možno použít ve společném řízení),¹⁰ budou-li tomu odpovídat okolnosti

nebyla zcela uzavřena – jednalo se však o vysoce specifický případ a závěry předmětného rozsudku tak nejsou bez dalšího obecně použitelné (k projednání přestupků byly v daném případě místně příslušné různé inspektoráty Státní zemědělské a potravinářské inspekce, přestupky byly prakticky totožné a okolnosti zásahu dotčených inspektorátů nasvědčovaly tomu, že inspektoráty postupovaly koordinovaně na základě sdílených informací) – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2018, č. j. 2 As 426/2017 – 62.

¹⁰ Zásada asperace je upravena v § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle kterého 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 nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.

daného případu. Takový postup by byl namístě v případě, pokud by se správní trest ukládaný podle pravidel obsažených v § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky jevil jako nedostatečný. Součet pokut uložených za sbíhající se přestupky by pak v takovém případě mohl být vyšší, než umožňuje ustanovení vztahující se na za sbíhající se přestupek nejpřísněji trestný (neměl by však významným způsobem přesáhnout hranici určenou podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky upravující zásadu asperace).¹¹ Správní orgán by však v takovém případě musel pečlivě vážit veškerá zákonná hlediska pro výměru pokuty a své rozhodnutí by musel důkladně odůvodnit.

¹¹ V daném řízení je však nutno respektovat sazbu trestu stanovenou za projednávaný přestupek (tj. bez ohledu na případné užití prvků asperace nesmí být horní hranice sazby trestu stanovené za projednávaný přestupek překročena).