

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Bc. Tomáš Novotný

**Absorpce ve správním právu trestním se zaměřením na
judikaturu**

Diplomová práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Absorpce ve správním právu trestním se zaměřením na judikaturu vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 108 533 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 09.11.2023

.....

Bc. Tomáš Novotný

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Soně Pospíšilové, Ph.D. za odborné vedení práce, její rady i připomínky, které mi při psaní diplomové práce poskytla.

Obsah

Obsah	4
Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1 Správní právo trestní.....	9
1.1 Zakotvení v právním řádu	9
1.2 Zásady správního práva trestního	11
1.3 Přestupkový zákon.....	13
1.4 Přestupek	15
1.4.1 Formální stránka přestupku	15
1.4.2 Materiální stránka přestupku	18
1.4.3 Pachatel.....	18
2 Judikatura	21
2.1 Role judikatury	21
2.2 Judikatura správních soudů	22
2.2.1 Historický vývoj správního soudnictví.....	23
2.2.2 Vztahy ve správním soudnictví a sjednocování judikatury	24
2.2.3 Vztah Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu	26
3 Zásada absorpce.....	30
3.1 Historický vývoj správního trestání se zaměřením na absorpční zásadu	30
3.2 Společné řízení	34
3.2.1 Podle správního řádu	34
3.2.2 Podle přestupkového zákona	36
3.3 Mnohost přestupků téhož pachatele	40
3.4 Projev absorpční zásady	42
3.5 Vztah k ostatním ustanovením § 41	43
Závěr.....	46

Seznam použitých zdrojů.....	48
Abstrakt	54
Klíčová slova	55

Seznam použitých zkratk

přestupkový zákon	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
přestupkový zákon 1990	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb.
soudní řád správní	Zákon č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Listina základních práv a svobod	Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon o někt. přestupcích	Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
zákon o zločinech, přečinech a přestupcích	zákon č. 117/1852 Ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1. 1. 1927

Úvod

Ve své diplomové práci jsem se rozhodl věnovat absorpci ve správním právu trestním se zaměřením na judikaturu, tedy zásadě, která představuje pravidlo pro ukládání trestů za více přestupků téhož pachatele. Toto téma jsem si vybral proto, neboť jednotné ucelené dílo věnující se této oblasti stěží najdeme. Lze dohledat pouze několik článků v odborných časopisech či sbornících, které se touto problematikou zabývají. To je zapříčiněno mimo jiné zřejmě tím, že poměrně v nedávné době nabyly účinnosti nové předpisy, které oblast správního práva trestního upravují, s čímž souvisí i otázka postavení této zásady v právním řádu. Inspirací mi bylo, že se jedná o zásadní princip správního trestání, který nicméně zákon jako takový popisuje velmi stručně. Tím se otevřel velký prostor pro judikaturu správních soudů, která problematiku absorpce specifikuje, rozvádí a dotvází v rámci konkrétních rozhodnutí, nicméně tyto závěry soudů, kromě příslušné judikatury, není snadné dohledat. Dalším důvodem pro výběr tohoto tématu byla jeho blízkost s tématem mé bakalářské práce, v níž jsem se věnoval postupu před zahájením přestupkového řízení. Hledal jsem tak téma v této oblasti, kterému se stojí za to hlouběji věnovat.

Jak již bylo řečeno, práce se zabývá primárně absorpční zásadou v rámci správního práva trestního, a to jeho současnou podobou, v jaké je uplatňována na území České republiky. Plánuji ji rozdělit do tří velkých kapitol, jež budou dále členěny na podkapitoly. Abych čtenáře uvedl do tématu, tak mu představím správní právo trestní jako takové, zejména jeho zakotvení v právním řádu, zásady, na kterých stojí, a v neposlední řadě přestupkový zákon, představující stěžejní předpis mnou řešené problematiky, spolu s vysvětlením pojmu přestupku. Druhou část práce vyčlením judikatuře. Mým záměrem bude popsat, jakou roli v našem právním systému judikatura zaujímá a následně se podrobněji zaměřím na judikaturu správních soudů, konkrétně na její vývoj, strukturu a fungování správního soudnictví nebo vztah Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Poslední kapitola bude pojednávat již o samotné absorpční zásadě. Na úvod popíši, jak se vyvíjela v čase a co je společné řízení. Poté se budu věnovat tomu, kdy lze absorpci uplatnit, jak se projevuje nebo jaký je její vztah k ostatním zásadám pro ukládání trestů za více přestupků téhož pachatele, tedy zásadě asperační a kumulační. To vše se zaměřením na jednotlivé prvky úpravy a za současného aplikování judikatury, zejména správních soudů, která absorpci dotvází, formuje a stanovuje pravidla jejího používání.

Práce by tak měla být komplexním dílem, které odpovídá primárně na tyto tři výzkumné otázky: 1. Jaký je smysl absorpce a jaké je její normativní vymezení? 2. Jak se absorpce vyvíjela v čase a jaká byla její dřívější právní úprava? 3. Jaký je vliv judikatury při výkladu této zásady?

Cílem práce je tedy detailní rozbor absorpční zásady ve správním právu trestním, který má vést k pochopení této problematiky a směřovat k ucelenému dílu o absorpci tak, jak vyplývá i ze soudních rozhodnutí. K jeho dosažení pak aplikuji metodu komparace, a to zejména diachronní, vzhledem k dřívější právní úpravě. V rámci rozboru judikatury uplatním analýzu pro získání dílčích jevů, které budu následně dále zkoumat a případně tyto poznatky za použití metody syntézy spojovat v celek. Určitě užiji i metody logické indukce nebo dedukce. U notorií, které není třeba dále zkoumat, uplatním metodu popisnou.

Při tvorbě práce budu vycházet z mnoha různorodých zdrojů. Tím základním je velké množství právních předpisů, zejména správní řád a přestupkový zákon, spolu s jejich komentáři. U správního řádu půjde zejména o komentáře od Zdeňka Fialy a kolektivu, Luboše Jemelky a kolektivu, Lukáše Potěšila a kolektivu a Petra Průchy. V případě přestupkového zákona budu vycházet z komentářů od Davida Bohadla a kolektivu, Luboše Jemelky a Pavla Vetešníka, Heleny Kučerové a Evy Horzinkové nebo Marty Ondrušové a kolektivu. V první, případně třetí kapitole by mi měla být nápomocna odborná literatura věnující se správnímu právu trestnímu nebo některé z jeho oblastí. Půjde zejména o *Správní právo trestní* (Zdeněk Fiala a kol.), *Správní trestání* (Kateřina Frumarová a kol.) a *Nové přestupkové právo* (Helena Prášková). Pro druhou kapitolu pak bude stěžejní *Judikatura a právní argumentace* (Michal Bobek a kol.). Významným zdrojem bude samozřejmě i judikatura, primárně správního soudnictví a Ústavního soudu, nebo již dostupné články věnující se mnou řešenému tématu, například článek *Společné řízení o přestupcích – vždy ve prospěch pachatele?* od Jana Malasta, vydaný v *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, článek *Absorpce ve správním právu trestním* od Pavla Matese, vydaný v *Právních rozhledech*, nebo též v *Právních rozhledech* vydaný článek *Správní trest zákazu činnosti a zásada absorpce* od Radislava Bražiny.

Práce je zpracována ke dni 09.11.2023.

1 Správní právo trestní

Absorpční zásada je obecně pravidlem pro ukládání trestů za více provinění jednoho pachatele, přičemž její právní zakotvení v právních předpisech České republiky lze nalézt hned v několika odvětvích. Typicky se může jednat o odvětví práva trestního. Nicméně jak název mé práce napovídá, na následujících stranách představím absorpční zásadu v rámci správního práva trestního, proto v první kapitole přiblížím právě správní právo trestní, právní úpravu, v jejíž působnosti se pohybujeme, a zásady, které musí být respektovány. Její závěr pak budu věnovat přestupkovému zákonu, protože obsahuje znění absorpční zásady, a přestupku jako takovému, jehož pochopení je důležité pro kontext celé práce.

1.1 Zakotvení v právním řádu

Jak jsem již naznačil výše, absorpční zásada je zásadou, kterou náš právní systém zařazuje do subsystému správního práva¹ - správního práva trestního. To je souborem právních norem, které vymezují právní základ správněprávní odpovědnosti, jejíž podstatou je vyvození nepříznivých následků proti osobám, které se dopustily porušení povinnosti vymezené právní normou.² K samotnému vyvozování nepříznivých následků pak dochází v rámci správní činnosti, která se označuje jako správní trestání. Jinak řečeno, ve správním trestání je rozhodováno o vině a trestu, a to za správní delikt, kdy správní delikt je chápán jako protiprávní jednání, jehož znaky uvádí zákon a je s ním spojena hrozba trestů, které ukládá správní orgán.³ Ukládání správních trestů je tak činností, při které správní orgán vybírá, jaký druh trestu a v jaké výměře bude uložen konkrétnímu pachateli za konkrétní přestupek, jenž spáchal.⁴ Správní trest je tak následkem spáchaného přestupku.⁵

Správní delikty se dále dělí na tzv. jiné správní delikty, mezi které řadíme disciplinární a pořádkové delikty, ty ovšem nejsou pro téma mé práce zásadní, a na přestupky, které upravuje právo přestupkové. Samotné přestupkové právo se člení na hmotné a procesní. Přestupkové právo hmotné určuje, co bude přestupkem, kdo za něj nese odpovědnost a za jakých podmínek, a vymezuje rozsah možných trestů a ochranných opatření. Můžeme ho dále dělit na část obecnou, která se přestupkovým právem zabývá obecně, a část zvláštní. Tu vymezují zvláštní zákony, které obsahují znaky skutkových podstat jednotlivých přestupků a správní tresty za ně.

¹ PRŮCHA, Petr. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 22

² FIALA, Zdeněk. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 24 až 26

³ MATES, Pavel. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 33

⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 239

⁵ HORZINKOVÁ, Eva. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 104

Vedle toho přestupkové právo procesní se zabývá postupem subjektů přestupkového řízení, mezi které patří správní orgány a účastníci tohoto řízení.⁶ Protože absorpční zásada představuje pravidlo, dle kterého se ukládá správní trest, je součástí přestupkového práva hmotného.

Přestupkové právo je samozřejmě vymezeno právní úpravou, ze které je třeba vycházet. V čele hierarchie právního řádu stojí tzv. ústavní pořádek, ve kterém jsou nejzásadnějšími prameny Ústava a Listina základních práv a svobod. Tyto předpisy neobsahují výslovnou úpravu přestupkového práva, nicméně stanovují obecně zaručená ústavní práva a principy, neboť naplňují zásadu práva na spravedlivý proces, která se nevztahuje pouze na trestní právo, ale i na správní delikty.⁷ Jednotlivé projevy zásady práva na spravedlivý proces upravuje hlava pátá Listiny základních práv a svobod. Ty přiblížím v následující podkapitole. Dalším pramenem přestupkového práva jsou mezinárodní smlouvy přijaté podle čl. 10 Ústavy. Takové smlouvy se stávají součástí českého právního řádu a v případě nesouladu ustanovení mezinárodní smlouvy a zákona má právě ustanovení mezinárodní smlouvy přednost. Takovou smlouvou je i Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž obsah, jak již název napovídá, směřuje k ochraně lidských práv a základních svobod, obdobně jako u Listiny základních práv a svobod. Podstatným je pro mé téma článek 6, který opět zakotvuje právo na spravedlivý proces a s ním související zásady. Je nutno dodat, že tento článek pracuje s pojmem trestní obvinění. Ten je třeba vykládat extenzivně. Nerozlišuje se tak soudní a správní trestání a ve smyslu takového výkladu lze pojem trestního obvinění vztáhnout právě i na řízení přestupková.

V rámci hierarchického uspořádání právních předpisů podle právní síly následují zákony. Přestupkové právo není právem kodifikovaným. Jeho úprava je tak roztržena do velkého množství předpisů. Podle Fialy je dokonce pramenem přestupkového práva každý předpis, který je pramenem správního práva, neboť každý z nich obsahuje úpravu přestupků.⁸ Nicméně je možné určit základní právní předpisy, které jsou pro mnou řešenou zásadu zároveň nejpodstatnější. Prvním z nich je přestupkový zákon, ve kterém se nachází samotné znění absorpční zásady a který později více představím. Druhým je správní řád, který má subsidiární vztah k zákonu přestupkovému, což znamená, že se použije podpůrně, pokud přestupkový zákon nestanoví postup jiný.

⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 52 a 53

⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 55

⁸ FIALA, Zdeněk. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 40

1.2 Zásady správního práva trestního

Jak již bylo nastíněno v předchozí podkapitole, ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy i zákony stanovují základní zásady, které představují vůdčí právní ideje a ovládají celé správní právo trestní. Tyto zásady mohou být jak společné celému správnímu právu, tak odvětvové, projevující se pouze ve správním právu trestním. V následující kapitole se je pokusím představit.

Obecné zásady činnosti správních orgánů obsahuje již zmiňovaný správní řád v paragrafech 2 až 8. Byť má správní řád subsidiární povahu, je třeba tyto zásady používat i v přestupkovém právu, dokonce i v případě, že by přestupkový zákon výslovně vyloučil použití správního řádu. Jak vyplývá z § 177 správního řádu, je nutné tyto zásady aplikovat, neboť vlastní úpravu, která by těmto zásadám odpovídala, přestupkový zákon neobsahuje. Jednotlivé zásady je pak třeba vyložit z obsahu zde uvedených ustanovení, pro některé se ovšem vžily i určité názvy.⁹ Mezi zde upravené zásady patří zásada legality, zásada vázanosti účelem, zásada ochrany práv nabytých v dobré víře, zásada ochrany veřejného zájmu, zásada individualizace, zásada legitimního očekávání, zásada proporcionality, zásada materiální pravdy, zásada rychlosti, zásada hospodárnosti, zásada procesní rovnosti a nestrannosti, zásada preference smírného odstranění rozporů, zásada veřejné správy jako veřejné služby, zásada služební zdvořilosti a vstřícnosti, zásada poučovací povinnosti a nepřekvapivosti, zásada koordinace aktivit správních orgánů a zásada spolupráce v zájmu dobré správy.

Druhou kategorií jsou zásady odvětvové, které jsou v rámci správního práva specifické právě pro správní právo trestní. Mnohé tyto zásady se dovozují z trestního práva,¹⁰ přičemž většinu upravuje hlava pátá Listiny základních práv a svobod, obsahující práva na soudní a jinou právní ochranu, a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, zejména její šestý článek. Ty nejpodstatnější představí následující odstavce.

Prvními z těchto zásad jsou zásady *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*, neboli žádný trestný delikt a žádný trest bez zákona, jež mají původ v ústavním pořádku, kdy čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanovuje, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Skrze ně se tak projevuje zásada zákonnosti. Z této zásady pak vyplývají další návazná pravidla: 1. Podmínky odpovědnosti za přestupek, obecné i konkrétní znaky skutkové podstaty přestupku a správní tresty může stanovit pouze zákon.

⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 23

¹⁰ HORZINKOVÁ, Eva. FIALA, Zdeněk. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 53

2. Vyjádřené skutkové podstaty musí být určité, jasné a přesné, výčet správních trestů musí být uzavřený a musí být uvedena hlediska pro výběr druhu a výměry trestu.
3. Zákaz retroaktivity přísnějšího zákona.
4. Zákaz analogie v neprospěch pachatele.¹¹

Procesním protějškem zásad *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege* je zásada řádného zákonného procesu. Ta spočívá v tom, že nelze bezdůvodně stíhat jednotlivce a zaručuje, že do práv důvodně stíhaných osob nebude zasahováno více, než je nezbytně nutné.¹² Dále říká, že postupy, ve kterých se rozhoduje o vině a trestu, musí upravovat zákon a splňovat náležitosti spravedlivého procesu. Princip, že do práv důvodně stíhaných osob nebude zasahováno více, než je nezbytně nutné, je zároveň projevem zásady přiměřenosti. Ta vyžaduje, aby se správní trest ukládal s přihlédnutím k povaze a závažnosti přestupku, který byl spáchán, a k poměrům pachatele. Správní trest by tak měl být individualizovaný jak ohledně druhu, tak ohledně intenzity¹³ a nepředstavovat pro pachatele likvidační sankci.¹⁴

Neméně důležitou zásadou je zásada subsidiarity trestní represe. Její podstatou je, že trestání se omezuje pouze na společensky škodlivá protiprávní jednání. Správní právo trestní má být užito až v případech, kdy nelze sledovaného účelu dosáhnout dostatečně jiným způsobem. Obdobně pak funguje vztah mezi trestnými činy a přestupky, kdy k aplikaci ustanovení trestního práva se přistoupí *ultima ratio*, tedy poté, co je správní právo trestní nedostatečné a nezbývá nám jiná možnost. Vedle subsidiarity trestní represe stojí zásada legality, dle které má správní orgán stíhat každý přestupek, o kterém se dozví, a řízení v dané věci zahajovat sám z moci úřední, čímž se projevuje zásada oficiality.

Další zásadou je *ne bis in idem*. U té můžeme sledovat rovinu hmotněprávní, zákaz dvojího potrestání, a rovinu procesněprávní, zákaz dvojího trestního stíhání.¹⁵ Projevuje se překážkou věci rozsouzené, tzv. *res iudicata*, a překážkou věci zahájené, tzv. *litispendence*. Pro použití této zásady musí být dána totožnost osoby a skutku, o kterých již buď bylo rozhodnuto nebo o kterých již řízení bylo zahájeno.

Presumpce neviny představuje jednu z všeobecně známých zásad. Na rozdíl od většiny zásad uváděných v této podkapitole se nachází její vymezení i v samotném přestupkovém zákoně, konkrétně v § 69 odstavce 2, který stanovuje, že „*Dokud není pravomocným*

¹¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 14

¹² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 68 až 69

¹³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 21

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 09.03.2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 (36/2004 USn.)

¹⁵ HORZINKOVÁ, Eva. FIALA, Zdeněk. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 56

rozhodnutím o přestupku vyslovena vina obviněného, hledí se na něj jako na nevinného. V pochybnostech správní orgán rozhodne ve prospěch obviněného.“ Ze znění této zásady vyplývá, že obviněný z přestupku je považován za nevinného, dokud není pravomocně rozhodnuto o jeho vině. Sám obviněný svou nevinu dokazovat nemusí, naopak vinu obviněného musí správní orgán prokázat nepochybně. V případě pochybností pak rozhodne o nevině obviněného podle zásady in dubio pro reo. Presumpci nevinu je blízká také zásada nemo tenetur se ipsum accusare, která spočívá v zákazu donucení obviněného k výpovědi či doznání. Tuto zásadu, jež byla původně upravena v právu trestním, opakovaně judikatura začleňuje i mezi zásady správního práva trestního.¹⁶ Obviněný dle této zásady nemusí aktivně přispívat k vlastnímu prokázání viny ani být k takovému jednání nucen.

Z mnoha zásad lze dále uvést tu, jež je vymezena jak ve správním řádu v § 90 odstavci 3, tak v přestupkovém zákoně v § 98 odstavci 2. Jedná se o tzv. reformatio in peius, která spočívá v zákazu změny trestu v odvolacím řízení k horšímu, k tíži pachatele. Ta, jak dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu¹⁷, je společná více či méně všem správním řízením, ovšem plně se uplatní právě v řízení o přestupku.

Mezi další zásady je možné řadit právo na obhajobu, které má zajišťovat ochranu práv a zájmů obviněného, zejména poukazovat na polehčující okolnosti působící v jeho prospěch, nebo zásada rozhodování v přiměřené lhůtě, jež je úzce navázána na zásadu rychlosti vymezenou správním řádem. A nakonec, jednou z odvětvových zásad správního práva trestního je právě i zásada, která je tématem mé práce, zásada absorpční.

1.3 Přestupkový zákon

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je stěžejním právním předpisem přestupkového práva, který stojí na myšlence částečné kodifikace.¹⁸ Obsahuje totiž komplexní úpravu přestupkového práva hmotného, konkrétně části obecné. Část zvláštní se v něm naopak nenachází vůbec. Jednotlivé skutkové podstaty přestupků totiž vymezuje buď zákon o některých přestupcích, nebo jakýkoliv jiný předpis správního práva. Co se týče přestupkového práva procesního, přestupkový zákon obsahuje jeho úpravu do té míry, ve které se jeho procesní postupy odlišují od postupů stanovených ve správním řádu. Správní

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 18.02.2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (30/2010 USn.) a Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.01.2009, sp. zn. I. As 96/2008 (1856/2009 Sb. NSS)

¹⁷ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31.07.2014, sp. zn. 30 A 51/2013 a Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2016, sp. zn. I. As 303/2016

¹⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 61

řád se tak subsidiárně použije v případech, kdy přestupkový zákon takovou úpravu neobsahuje nebo ji nemá stanovenou odlišně.

Přestupkový zákon se skládá ze čtyř částí, kterými jsou Obecná ustanovení, Základy odpovědnosti za přestupek, Řízení o přestupcích a Společná, přechodná a závěrečná ustanovení. Část druhá se pak dále člení na devět hlav a část třetí na deset hlav. Jak jsem konstatoval hned v úvodu práce, absorpční zásada se aplikuje při ukládání správních trestů. Ukládání správních trestů vymezuje část druhá přestupkového zákona v hlavě VII, která se dále člení na dva díly, přičemž se v tuto chvíli zaměřím na díl první. Ten se skládá z paragrafů 35 až 44 a jsou v něm obecně vymezeny možné druhy správních trestů, pravidla pro jejich určení a stanovení jejich výměry a obecné zásady, jež se při ukládání správního trestu aplikují.

Druhy správních trestů jsou vyjmenovány v § 35 přestupkového zákona. Jsou jimi napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Tyto tresty mohou být ukládány samostatně nebo spolu s jinými tresty. Jedinou výjimku stanovuje § 36 přestupkového zákona, dle které nelze uložit napomenutí spolu s pokutou. Je dobré upozornit, že zvláštní zákony pak mohou obsahovat i jiné správní tresty. Kromě druhu trestů se určuje i jejich výměra, kterou se stanoví délka či výše určeného druhu trestu.¹⁹ Určuje se tedy výše pokuty, délka zákazu činnosti a délka zveřejnění rozhodnutí.

Uložený trest podléhá správnímu uvážení, tzn. že správní orgán sám určuje druh a výměru trestu, přičemž zákon stanovuje mantinely pro jeho rozhodnutí, zejména k jakým okolnostem má přihlížet. Ty jsou demonstrativně vyjmenované v § 37 přestupkového zákona: povaha a závažnost přestupku, přitěžující a polehčující okolnosti, u právnické nebo podnikající fyzické osoby povaha její činnosti, u pokusu přestupku to, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i to, proč k jeho dokonání nedošlo, a další. V následujících třech paragrafech pak zákon přibližuje, k čemu se má zejména přihlížet při určení povahy a závažnosti přestupku a co zejména spadá pod polehčující a přitěžující okolnosti.

Konečně pak následuje § 41 přestupkového zákona. V něm jsou upraveny zásady pro ukládání správních trestů za více přestupků a představuje tak ony mantinely, ve kterých se musí správní orgán pohybovat a respektovat je, za současného zohlednění výše vyjmenovaných okolností, podle kterých určuje druh a výměru trestu. § 41 se skládá ze tří odstavců. Právě ten první obsahuje znění absorpční zásady. Jeho znění je: *„Za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení*

¹⁹ HORZINKOVÁ, Eva. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní...*, s. 111

vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.“ Následující odstavec představuje zásadu asperační: *„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 projednávány přestupky.“* Poslední odstavec říká, že *„spolu se správním trestem uloženým podle odstavce 1 nebo 2 lze uložit i jiný druh správního trestu, jestliže by jej bylo možno uložit za některý ze společně projednávány přestupků.“* Konec prvního dílu pak obsahuje ještě ustanovení o upuštění od uložení správních trestů a o mimořádném snížení výměry pokuty.

1.4 Přestupek

Přestupek je součástí systému správních deliktů,²⁰ kdy správní delikt je chápán jako protiprávní jednání, jehož znaky uvádí zákon a je s ním spojena hrozba trestu, který ukládá správní orgán.²¹ Vedle nich jsou další kategorií deliktů tzv. jiné správní delikty, mezi něž patří delikty disciplinární a pořádkové. Přestupek můžeme dle § 5 přestupkového zákona vymezit jako společensky škodlivý protiprávní čin, který zákon jako přestupek výslovně označuje a který vykazuje znaky stanovené zákonem, a zároveň se nejedná se o trestný čin. Všechny tyto znaky společně představují materiálně formální pojetí přestupku, jež popíši v následujících odstavcích.

Zde si dovolím podotknout, že teoretické uspořádání a rozčlenění jednotlivých znaků přestupku není všemi autory vnímáno jednotně, proto jsem se rozhodl aplikovat rozdělení, které nejvíce souzní i s mým pohledem na tuto problematiku.

1.4.1 Formální stránka přestupku

Formální stránkou přestupku se rozumí jeho obecné znaky a znaky typové (skutková podstata přestupku). Obecné znaky jsou společné všem přestupkům, typové znaky naopak vymezují konkrétní přestupky.

Prvním obecným znakem je protiprávnost. Protiprávní čin je takový, který je v rozporu s právem. To znamená, že spáchaným skutkem došlo k porušení zákazu stanoveného zákonem či nebyla splněna povinnost stanovená zákonem. V případech, ve kterých je možné aplikovat

²⁰ PRŮCHA, Petr. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 22

²¹ MATES, Pavel. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 33

jednu z okolností vylučujících protiprávnost, nebude spáchaný skutek protiprávní, byť by za normálních okolností protiprávní byl, a osoba, která ho spáchala, za něj nebude odpovědná. Okolnosti vylučující protiprávnost jsou upraveny v § 24 až 28 a patří mezi ně krajní nouze, nutná obrana, svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně. Druhý obecný znak je představován trestností. Ta spočívá v hrozbě uložení správního trestu v případech protiprávního jednání.²²

Další obecné znaky se pak odlišují podle toho, zda se jedná o přestupky fyzických osob, podnikajících fyzických osob nebo právnických osob. V souvislosti se spácháním přestupku musí být totiž osoba za takové jednání odpovědná. U fyzických osob tak nastane splněním podmínky věku a přičetnosti. Odpovědnost fyzické osoby vzniká dle § 18 přestupkového zákona dosažením věku 15 let, konkrétně v den následující po dni, ve kterém došlo k dosažení uvedeného věku. U osob, které dosáhly patnácti let se předpokládá potřebná rozumová a mravní vyspělost pachatele. Ten tak má být schopen porozumět svému protiprávnímu jednání a nést za něj odpovědnost. Podmínku přičetnosti upravuje § 19 přestupkového zákona. Dle něho nemůže být osoba odpovědná za přestupek, pokud pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohla rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat. Nepřičetnost je třeba prokázat, zejména pokud v řízení vyvstanou pochybnosti o přičetnosti pachatele. Jinak se má za to, že byl pachatel přičetný.²³ Zároveň zákon stanovuje, že se fyzická osoba nemůže zbavit odpovědnosti, pokud se do stavu nepřičetnosti dostala užitím návykové látky, například alkoholem či omamnými látkami. Jedná se typicky o „napití na kuráž“, ale i o uvedení se do stavu nepřičetnosti z nedbalosti.

Právnická osoba bude dle § 20 odst. 1 přestupkového zákona pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby či v jejím zájmu. Takovou osobou může být statutární orgán nebo jeho člen, jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen, zaměstnanec nebo fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby nebo kterou právnická osoba používá při své činnosti nebo která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila. § 21 přestupkového

²² KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 65

²³ ONDRUŠOVÁ, Marta a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s.136

zákona dále umožňuje právnické osobě se liberovat, tedy vyvinít. To lze v případech, kdy prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby přestupku zabránila.

A nakonec podle § 22 odst. 1 přestupkového zákona bude podnikající fyzická osoba pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě. Další podrobnosti jsou upraveny obdobně jako u právnických osob.

Druhou kategorií formální stránky je skutková podstata přestupku. Jedná se o formální znak přestupku, který se skládá ze všech typových znaků přestupku. Celkem se jedná o čtyři skupiny znaků: objekt, objektivní stránka, subjekt, subjektivní stránka. Objekt představuje právem chráněný zájem, proti němuž směřuje protiprávní jednání. Obecným objektem v právu přestupkovém je pořádek ve veřejné správě.²⁴ Dalšími objekty mohou být objekty druhové, které jsou vymezeny úžeji než objekt obecný (např. majetek nebo občanské soužití), a objekty individuální, označující společenský zájem chráněný konkrétním přestupkem.

Druhým znakem skutkové podstaty je objektivní stránka. Ta spočívá v jednání pachatele, které má škodlivý následek spočívající v porušení nebo ohrožení chráněného zájmu. Zároveň musí být dána mezi tímto jednáním a následkem příčinná souvislost neboli kauzální nexus. Jednání pachatele spočívá v konání nebo opomenutí, tedy v nečinnosti tam, kde je mu uložena povinnost konat.

Dalším znakem je subjekt. Subjektem je osoba, která naplnila znaky skutku, tedy pachatel. Může jím být osoba fyzická, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba. Pachatelem přestupku může být i zvláštní subjekt, který je vymezen v § 12 přestupkového zákona. Tím je osoba se specifickou vlastností či kvalifikací. Takového přestupku se tedy nemůže dopustit každá osoba, ale pouze některá, například lékař, úřední osoba a podobně. Je také třeba pamatovat na to, že některé osoby jsou vyloučeny z působnosti přestupkového zákona. Jedná se o osoby požívající výsad a imunit dle zákona nebo mezinárodního práva, příslušníky bezpečnostních sborů či osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci. Podrobnosti upravuje § 4 přestupkového zákona o osobní působnosti.

Posledním, čtvrtým, znakem skutkové podstaty je subjektivní stránka. Tu představuje tzv. zavinění. Zaviněním se rozumí vnitřní, psychický vztah pachatele ke skutečnostem, které jsou znakovým přestupkem.²⁵ Z tohoto znění vyplývá, že zavinění se nevyžaduje u právnických osob a podnikajících fyzických osob, kde je odpovědnost založena na principu objektivní

²⁴ PRŮCHA, Petr. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 26 a 27

²⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 129

odpovědnosti.²⁶ U fyzických osob pak dle § 15 přestupkového zákona postačuje zavinění z nedbalosti, není-li zákonem výslovně stanoveno, že je třeba zavinění úmyslné. Zavinění tak může být nedbalostní a úmyslné. Úmysl lze dále dělit na úmysl přímý (pachatel chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem) a nepřímý (věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byl srozuměn) a nedbalost na vědomou (věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí) a nevědomou (nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl).

1.4.2 Materiální stránka přestupku

Jak bylo uvedeno v úvodu této podkapitoly 1.4, pojetí přestupku je materiálně formální. To znamená, že přestupek může být spáchán za současného splnění podmínek formálních, výše uvedených, a podmínky materiální, kdy přestupek musí být škodlivý pro společnost. Materiální znak přestupku je tedy představován společenskou škodlivostí. U materiální stránky je správnímu orgánu dáno k úvaze, zda došlo k jejímu naplnění. Poté, co zjistí, že byly splněny formální znaky přestupku, zjišťuje správní orgán společenskou škodlivost. Pokud nedosahuje určitého stupně nebezpečnosti, nebude správní orgán skutek považovat za přestupek. Přihlíží zejména k tomu, kdy by formalistická aplikace znaků přestupku mohla být nepřiměřená a nespravedlivá.²⁷ Obdobné určení společenské škodlivosti vyžaduje i trestní právo skrze zásadu subsidiarity trestní represe.

1.4.3 Pachatel

Jak bylo uvedeno již u subjektu přestupku, pachatelem přestupku bude osoba, která naplnila svým jednáním všechny znaky přestupku, mezi které patří výše uváděné znaky obecné, znaky skutkové podstaty a znak materiální. Pachatelem je i osoba, která se dopustila pokusu přestupku, a to za předpokladu, že je takový pokus trestný. Samotný pokus upravuje § 6 přestupkového zákona, dle kterého se za pokus přestupku považuje takové jednání fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku, jestliže k dokonání přestupku nedošlo. Zákon také v případě pokusu umožňuje, aby

²⁶ PRŮCHA, Petr. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 29

²⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 99

odpovědnost za pokus přestupku zanikla. K tomu je třeba dobrovolného upuštění pachatele od jeho dokonání za současného odstranění nebezpečí, které jeho jednáním vzniklo.

Pro spáchání přestupku je velmi důležitý i institut spolupachatelství, vymezený § 11 přestupkového zákona. V takovém případě spáchají přestupek úmyslným společným jednáním alespoň dvě osoby. Je na místě zdůraznit, že se nemusí každý ze spolupachatelů zapojit do páchaní přestupku ve stejné míře, ale postačí, když dílčí jednání každého z nich v celku naplní všechny znaky skutkové podstaty přestupku. Každý, kdo je spolupachatelem, odpovídá za přestupek, jako by ho spáchal sám. Spolupachatelství je nutno také odlišovat od souběžného pachatelství, při kterém sice více pachatelů společně útočí na shodný předmět, ale tento společný útok nebyl jejich úmyslem.²⁸

Přestupkový zákon upravuje v § 13 odst. 2 a 3 i tzv. nepřímé pachatelství. U tohoto pachatelství pachatel nespáchá přestupek vlastním jednáním, nýbrž k jeho spáchání užije osobu jinou, která za přestupek není odpovědná. Z použití slova „užije“ se předpokládá úmyslné zavinění.²⁹ Zákon představuje i případy, kdy nebude osoba odpovědná – nedostatek věku, nepřičetnost, naplnění podmínek nutné obrany, krajní nouze nebo jiných okolností vylučujících protiprávnost. „Užitá“ osoba nebude za své jednání vůbec odpovědná, zatímco nepřímý pachatel za úmyslné spáchání přestupku užitím neodpovědné osoby odpovědný bude.

Pachatelem bude i fyzická osoba, která jednala jako účastník, konkrétně jako organizátor (zosnoval nebo řídil spáchání přestupku), návodce (vzbudil v jiném rozhodnutí spáchat přestupek), nebo pomocník (umožnil nebo usnadnil jinému spáchání přestupku). Nicméně pachatelství se u účastenství uplatní pouze pokud tak stanoví zákon a pokud byly přestupek nebo pokus, jenž je trestný, dokonány.

A konečně, dle § 14 přestupkového zákona platí, že *„Jestliže zákon stanoví, že pachatelem může být jen fyzická osoba, která má zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení, a jednal-li nebo měl-li jednat za tuto osobu její zákonný zástupce nebo opatrovník, odpovídá za přestupek zákonný zástupce nebo opatrovník, i když on sám tuto zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá.“* Účelem tohoto ustanovení je zajištění plnění povinností nesvéprávného z jeho postavení jako zvláštního subjektu, například jako vlastníka nemovitostí. Tyto povinnosti má za nesvéprávného plnit jeho zástupce. Pokud by tak došlo k porušení povinnosti, bude za ni odpovědný ten, kdo má povinnost za zastoupeného jednat.

²⁸ MATES, Pavel. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 90

²⁹ VETEŠNÍK, Pavel. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 104

Tímto odstavcem končí první kapitola, ve které jsem pro pochopení kontextu dále řešené problematiky nejprve uvedl čtenáře do příslušné části právního řádu a přiblížil jsem mu, z jakých všech pramenů práva v této práci vycházím. Následně jsem se podrobněji věnoval zásadám, na kterých správní právo trestní stojí s následným představením přestupkového zákona jako toho nejobsáhlejšího předpisu zakotvujícího ustanovení práva přestupkového a obsahujícího i samotnou absorpční zásadu. V poslední podkapitole jsem vymezil pojem přestupku, jeho znaky a vysvětlil, kdo může být jeho pachatelem.

2 Judikatura

Jak již název mé práce napovídá, zaměřuje se mimo jiné na judikaturu, tedy rozhodovací praxi soudů. Následující kapitola se tak bude zabývat zejména rolí judikatury obecně, judikaturou správního práva, jejím vývojem, fungováním správního soudnictví, a nakonec samotnou judikaturou, která rozvádí mnou řešenou absorpční zásadu.

2.1 Role judikatury

V první podkapitole se pokusím představit jakou roli vůbec judikatura v našem právním řádu má, přičemž mé zaměření směřuje na závaznost soudních rozhodnutí a jejich normativní sílu.

Hned v úvodu je možné konstatovat, že soudní rozhodnutí jsou závaznými rozhodnutími. Následně je ale nutné se zabývat otázkou, jaký typ závaznosti představují. Teorie pracuje s trojí podobou závaznosti. První druh závaznosti vychází ze zvláštního postavení Ústavního soudu, jehož výroky mohou být obecnou derogační normou s obecnou závazností. Typickým příkladem takových norem je rušení ustanovení právních předpisů či právních předpisů samotných. Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu vyplývá mimo jiné přímo z Ústavy, kde je v článku 89 odstavce 2 uvedeno, že všechna vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány a osoby.

Další závaznost představují soudní rozhodnutí v individuálních věcech, přičemž tato mohou mít dvojí podobu, tj. závaznost jako vlastnost právní moci rozhodnutí a závaznost kasačního rozhodnutí pro další řízení v téže věci.³⁰ Právní moc rozhodnutí představuje závaznost pro jeho adresáty, kteří jsou povinni se jím řídit. Kasační závaznost pak znamená, že soud prvního stupně je vázán názorem soudu odvolacího.

Třetím druhem závaznosti je tzv. precedentní závaznost. Ta se nevztahuje pouze ke konkrétní věci, jako tomu bylo u kasační závaznosti a závaznosti jako vlastnosti právní moci rozhodnutí, nýbrž působí obecně s předpokladem obecného principu s možným různým stupněm jeho intenzity.³¹ Precedentní závaznost judikatury má tedy obecný normativní význam. To znamená, že předkládá určité závěry, z kterých by se mělo vycházet do doby, než se tyto závěry překonají nebo pozmění. Judikáty s precedentní závazností by pak měly přesahovat individuální věc, kterou se zabývají, a mít přidanou hodnotu.

³⁰ KÜHN, Zdeněk. In: BOBEK, Michal a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium. 2013. s. 103

³¹ Tamtéž, s. 107

Judikáty mohou fungovat dvojím způsobem. V případě prvního způsobu judikát v návaznosti na právní předpis normy interpretuje, řeší konflikt již existujících norem či konkretizuje normy vágní nebo ty s absurdními důsledky. Takové judikáty pak v konečném důsledku dotvářejí normy a principy, jež fungují jako právo. „*K dotváření veřejného práva soudy však zaujímá jak judikatura, tak doktrína zdrženlivé stanovisko; zásadně je upřednostňován výklad práva a teprve, jestliže nelze nalézt přijatelný výsledek, mělo by se přistoupit k jeho dotváření.*“³² Druhý typ judikátů pak interpretuje záměrně vytvořené abstraktní normy, jejichž výklad je ponechán právě na soudu a jeho uvážení s tím, že tyto abstraktní normy nebudou nikdy dotvořeny v jednoznačné.³³ Abstraktní normy budou velmi často složené z neurčitých právních pojmů, které se snaží právě judikatura vykládat. Takovým pojmem může být veřejný pořádek nebo dobré mravy.

Je známou věcí, že právo kontinentální stojí na jiných principech než právo common law. Důsledkem toho lze sledovat i jejich odlišný přístup k normativní síle judikatury. Zatímco v common law, pro které jsou soudní precedenty v systému práva stěžejní a formálně závazné, toto pravidlo neplatí pro český právní řád. Soudům je totiž umožněno se odchýlit od ustálené judikatury a podnitit tak její změnu. Zároveň ovšem platí, že soud by měl z ustálené judikatury vycházet a zvažovat její aplikaci na řešenou věc. Právě poté, kdy se od ní odchýlí, se musí argumentačně vypořádat s jím stanovenou změnou a přesvědčit o ní vyšší soudy, jinak nový názor nebude přijat. K těmto závěrům opakovaně dospěl Ústavní soud, Nejvyšší soud i Nejvyšší správní soud.³⁴ V této souvislosti je kladen důraz zejména na princip předvídatelnosti soudního rozhodování a současně hrozby rigidity interpretace práva. Je na místě uvést, že judikát obecně nemusí představovat pouze normativnost tak, jak byla výše uvedena, ale pro soudce může mít i podpůrnou funkci pro jeho rozhodnutí. Takovými judikáty budou ty, které jsou vázané k již neplatným právním předpisům, jiným právním předpisům nebo dokonce k jiným právním řádům.

2.2 Judikatura správních soudů

Judikatura vznikající v oblasti správního práva je svým zněním značně širokým pojmem. V nejtypičtějším výkladu ji představuje správní soudnictví, ve kterém rozhoduje

³² MATES, Pavel. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy* [online], 2016. č. 3. s. 82 [cit. 9. listopadu 2023]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://beck-online.cz)

³³ KÜHN, Zdeněk. In: BOBEK, Michal a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium. 2013. s. 109 a 110

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 21.05.2019, sp. zn. I. ÚS 795/18 (85/2019 Usn.), Nález Ústavního soudu ze dne 08.11.2016, sp. zn. II. ÚS 2571/16, (214/2016 USn.) a Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14.06.2012, sp. zn. 30 Cdo 1042/2012 (Soubor civilních rozhodnutí a stanovisek NS, 18/2012, C 13177)

Nejvyšší správní soud a krajské soudy, a to podle soudního řádu správního. Můžeme do ní ale řadit i rozhodnutí civilních soudů podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, obsahující úpravu řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, nebo judikaturu vydanou Ústavním soudem ve správních věcech. V následujících odstavcích se tak zaměřím zejména na správní soudnictví, v rámci kterého jsou vydávány judikáty podstatné pro téma mé práce.

2.2.1 Historický vývoj správního soudnictví

Prvním zákonem upravujícím správní soudnictví na našem území byl zákon č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudu. Jak uvádí jeho § 1, tento zákon byl vydán, aby došlo k naplnění článku 15 zákona č. 144/1867 Ř. z., o moci soudcovské. Ten obsahoval tři neoznačené odstavce, přičemž v druhém stálo: *„Měl-li by se mimo to někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.“* Odstavec třetí pak stanovil onu povinnost vydat zákon správního soudnictví: *„V kterých případech bude soud správní rozhodovati, jak bude složen a jak řízení před ním půjde předse, ustanoví se zvláštním zákonem.“*

Zákon č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudu, převzal v novelizovaném znění i právní řád první republiky, a to zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Během tohoto období byl ještě jednou poměrně značně novelizován zákonem č. 164/1937 Sb., zákon o nejvyšším správním soudě. Toto období správního soudnictví si u odborné veřejnosti získalo velmi dobrou pověst, která přetrvává do dnešních dnů. Ze soudců Nejvyššího správního soudu lze uvést jména jako Emil Hácha, který později stanul v čele Česko-Slovenské republiky, nebo Josef Václav Bohuslav, z jehož sbírky soudních rozhodnutí se vychází i v současnosti.

Po druhé světové válce, zejména po roce 1948, došlo k velkým společenským změnám. Ty se promítly i do správního soudnictví. Prvního ledna roku 1953 nabyl účinnosti zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, který svým § 18 odstavce 2 zrušil všechny předpisy o správním soudě. Důsledkem této generální derogační klauzule byl zánik svébytného správního soudnictví po zbytek období komunistického režimu s tím, že jeho agendu převzaly soudy obecné. Je zajímavostí, že z důvodu generální a strohé formulace paragrafu 18 se vedou dodnes diskuze ohledně toho, na které předpisy se ustanovení vztahovalo. Například Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku konstatoval, že zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, byl zrušen jen v rozsahu ustanovení o nejvyšším správním soudě,

tedy ustanovení o řešení kompetenčních konfliktů byla stále platná.³⁵ Nakonec tak byl zákon č. 3/1918 Sb. zrušen až zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Obdobně je zrušen i novelizující zákon č. 164/1937 Sb., zákon o nejvyšším správním soudě, a to s účinností od 1. 1. 2024, dle zákona č. 276/2023 Sb., o zrušení obsoletních právních předpisů.

Po roce 1989 se správní soudnictví opět obnovilo na demokratických principech. Již Ústava z roku 1993 počítala s obnovením Nejvyššího správního soudu. Nicméně k jeho zřízení došlo až za dalších deset let. Do té doby rozhodovaly ve správním soudnictví stále soudy obecné s tím, že postupovaly podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Právě v této době sehrála důležitou roli judikatura prvorepublikového správního soudnictví, na kterou se pokoušely soudy navázat. Bohužel celá koncepce a struktura tohoto systému se ukázala jako nedostačující, judikatura byla značně roztržistěná a neexistoval způsob, jak ji sjednotit. Celá situace vyvrcholila vydáním nálezu Ústavního soudu, který celou tuto úpravu zrušil ke dni 31. 12. 2002.³⁶

Bylo tak podníceno zahájení diskuze ohledně přijetí nové koncepce správního soudnictví, které vedlo ke vzniku soudního řádu správního, účinného od 1. 1. 2003. Tímto zákonem bylo rozhodování ve správním soudnictví svěřeno krajským soudům a nově zřízenému Nejvyššímu správnímu soudu, kterému bylo zároveň svěřeno sjednocování judikatury ve věcech správního soudnictví. Ta navazuje částečně na judikaturu obecných soudů z 90. let a na judikaturu prvorepublikovou, od kterých se postupně oprošťuje.³⁷

2.2.2 Vztahy ve správním soudnictví a sjednocování judikatury

Ve správním soudnictví rozhodují v prvním stupni, nestanoví-li zákon jinak, soudy krajské. Ty mají pro rozhodování ve správním soudnictví zřízeny specializované senáty a specializované samosoudce. V některých případech pak rozhoduje v prvním stupni Nejvyšší správní soud, například ve věcech rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti. Jeho hlavní úlohou je ovšem rozhodování o opravných prostředcích správního soudnictví, o kasačních stížnostech. Díky jednodušší struktuře správního soudnictví, oproti obecnému soudnictví, může Nejvyšší správní soud efektivněji kontrolovat rozhodnutí vydávaná krajskými soudy a v rámci své činnosti na ně rychleji reagovat. Právě tyto aktivity Nejvyššího správního soudu zajišťují sjednocování

³⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25.02.1994, sp. zn. 6 A 901/93 (SJ.S 26/1994)

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 27.06.2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (96/2001 Usn.)

³⁷ MOLEK, Pavel. In: BOBEK, Michal a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium. 2013. s. 380

správní judikatury, která zároveň představuje závazná pravidla pro správní orgány. Mimo jiné platí, jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, že krajské soudy by měly respektovat judikaturu Nejvyššího správního soudu a pokud se od ní odchýlí, musí to náležitě argumentačně obhájit.

K zajištění sjednocené judikatury pak disponuje Nejvyšší správní soud několika nástroji. Ten první je uveden v § 17 odstavce 1 soudního řádu správního a směřuje především vůči jednotlivým senátům Nejvyššího správního soudu. Říká, že „*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.*“ Toto ustanovení směřuje k ochraně správní judikatury a zabraňuje tříčlennému senátu samostatně měnit již existující judikaturu Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát se skládá z předsedy a šesti soudců, kteří posoudí, zda původní právní názor ob stojí proti odůvodnění nového odlišného právního názoru, a usnesením rozhodne, který z nich bude dále závazný. Bude-li závazný nový právní názor, účinky vydaného usnesení platí pouze do budoucna³⁸ a nelze ho tak uplatnit zpětně na dříve vydaná rozhodnutí ve správním soudnictví. Pro úplnost uvádím, že ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách bude rozhodovat rozšířený senát složený z předsedy a osmi soudců. Důvodem je, že ve výše vypočtených věcech se již senát skládá ze sedmi členů.

Druhým nástrojem je tzv. zásadní usnesení dle § 18 soudního řádu správního. O tom rozhoduje opět rozšířený senát. Účelem tohoto institutu je potvrzení již dříve vysloveného právního názoru, který správní orgán opakovaně nerespektuje a zaujímá postoj odlišný. Zásadní usnesení tak nespočívá v rozhodnutí v konkrétní věci, ale má poskytnout jednoznačné odpovědi na zobecněnou právní otázku, jež mají správní orgány přimět k respektování judikatury a zamezit přetěžování správních soudů opakujícími se důvodnými žalobami.³⁹ Ke dni 9. 9. 2023 se mi ovšem nepodařilo dohledat ani jedno takové usnesení.

Oproti zásadním usnesením, která mají směřovat zejména vůči správním orgánům, působí poslední z nástrojů Nejvyššího správního soudu vůči krajským soudům, které nejsou jednotné ve svém rozhodování v konkrétní věci. Tímto nástrojem jsou stanoviska vymezená v § 19 soudního řádu správního, která přijímají kolegia, jsou-li zřízena, jinak plenum. Smyslem stanoviska je vyjádřit, jakým způsobem bude konkrétní problém v budoucnu řešen, přičemž

³⁸ MOLEK, Pavel. In: BOBEK, Michal a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium. 2013. s. 384

³⁹ POSPÍŠIL, Petr. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 18

podle § 12 odstavce 2 soudního řádu správního z něj mají vycházet jak krajské soudy, tak i senáty, čímž je pro ně dle § 17 odstavce 2 soudního řádu správní vyloučena možnost zaujmout odlišný právní názor, který by předložily rozšířenému senátu k posouzení. Závěrem dodám, že stanoviska opět nepředstavují často užívaný nástroj ke sjednocování judikatury, a tak zastává tuto stěžejní roli prvně uvedené rozhodování rozšířeného senátu.

2.2.3 Vztahy Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu

Důležitá je ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu i role Ústavního soudu. Ve správním soudnictví je ve věci samé rozhodováno rozsudkem, případně usnesením, ale jen tam, kde to stanoví zákon. V ostatních věcech pak soud rozhoduje usnesením. Opravné prostředky lze proti rozhodnutím podat, stanoví-li tak zákon. Mezi opravné prostředky správního soudnictví patří kasační stížnost a obnova řízení.

Vedle toho rozhodnutí Ústavního soudu může mít podobu nálezu, vydávaného ve věci samé, a usnesení, vydávaného v ostatních věcech. Proti rozhodnutím se nelze odvolat. Stejně jako ve správním soudnictví disponuje i Ústavní soud nástrojem, který jeho judikaturu sjednocuje. Jedná se o stanovisko pléna, tedy všech soudců, k právnímu názoru senátu, jenž se odchýlil od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v dříve vydaném nálezu. Tímto stanoviskem jsou senáty v dalších řízeních vázány. Jedná se v podstatě o obdobu předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Plénum tak určí, který z právních názorů ob stojí.

Nyní již k samotnému vztahu v rámci rozhodovací činnosti soudů. Účastník řízení o kasační stížnosti, ve kterém se neúspěšně domáhal svých práv a ve kterém byla rozsudkem věc skončena, končí možnost podání dalších opravných prostředků a v rámci správního soudnictví je tento rozsudek konečný. Takový účastník se ovšem může bránit u Ústavního soudu podáním ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí za současného tvrzení, že bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem. Ústavní stížnost je třeba podat ve lhůtě dvou měsíců od dne doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje, a musí dojít k úplnému vyčerpání procesních prostředků, které zákon k ochraně práv stěžovatele poskytuje. Tyto podmínky by byly ve výše představené situaci splněny. Pokud by Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl, zrušil by nálezem napadené rozhodnutí. Tento nálezn je nenapadnutelný Nejvyšším správním soudem a je pro něj závazný, neboť prostor pro vedení věcného diskurzu Nejvyššího správního soudu s Ústavním soudem lze nalézt pouze ve věci, v níž tomu nebrání předchozí (a v téže věci

vydaný) kasační nález Ústavního soudu.⁴⁰ Zároveň vyvstala otázka, jak by měl Nejvyšší správní soud po vydání nálezu postupovat. Tu vyřešil tak, že sám zruší rozsudek krajského soudu, na který důvody zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu také dopadají.⁴¹

Jak jsem již dříve uvedl, Nejvyšší správní soud sjednocuje judikaturu správního soudnictví. V rámci této činnosti zjišťoval, zda pro něj bude přednostně závazné jeho vlastní stanovisko nebo nález Ústavního soudu. Závěr byl, že závazný bude nález.⁴² Ten tak mimo jiné potvrzuje, že svou judikaturou následuje Nejvyšší správní soud judikaturu Ústavního soudu, a to do té míry, že v případě překonání judikatury Nejvyššího správního soudu judikaturou Ústavního soudu je senát Nejvyššího správního soudu vázán jej následovat a k odchýlení se od ustálené judikatury nepotřebuje potvrzení rozšířeného senátu.⁴³ Lze soudit, že v případě, kdy by rozšířený senát musel potvrzovat závěr Ústavního soudu, by se jednalo o nesmyslný neekonomický konstrukt, jenž by mohl narušit postavení Nejvyššího správního soudu jako instituce sjednocující judikaturu, neboť by sklouzla k tlumočení závěrů Ústavního soudu.

Vztah obou soudů vyplývá mimo jiné z hierarchie právního řádu. Rozhodování soudů je vázáno na zákony, které musí být v souladu s ústavním pořádkem. Dodržování tohoto souladu zajišťuje právě Ústavní soud, který je dle článku 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti. Učiní-li tak Ústavní soud rozhodnutí, které posoudí, zda tu soulad je, či není, soudy musí tento závěr respektovat ve všech totožných nebo obdobných věcech. V opačném případě by byla jejich rozhodnutí protiústavní. Z tohoto vztahu tak vyplývá, že soudce je vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (článek 95 odstavec 1 Ústavy), zatímco soudce Ústavního soudu je vázán pouze ústavním pořádkem, zejména Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, (§ 148 odstavec 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu) a samotným zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Výjimečně existují ale i situace, ve kterých se soudy mohou od judikatury Ústavního soudu odchýlit. Může jimi být změna společenských a ekonomických poměrů ve společnosti, změna samotné právní úpravy,⁴⁴ nekonzistentnost judikatury Ústavního soudu nebo pokud by rozhodnutí Ústavního soudu představovalo zjevný exces. Ve všech případech je ovšem nutné, aby se soud s odchýlením ve svém rozhodnutí náležitě argumentačně vypořádal. To mimo jiné

⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 02.06.2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06 (126/2009 Usn.) a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 02.09.2009, sp. zn. 6 A 76/2001

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.04.2009, sp. zn. 6 Ads 53/2003

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.09.2005, sp. zn. 2 Afs 216/2004 (1406/2007 Sb. NSS)

⁴³ MOLEK, Pavel. In: BOBEK, Michal a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium. 2013. s. 395

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.09.2005, sp. zn. 2 Afs 180/2004

znamená, že závěry, ke kterým došel obecný soud, musí být konformnější s právním řádem jako celkem a musí jim svědčit zájem na změně judikatury. Soudy vytváří „*konkurující úvahy pouze v dobré víře, což znamená, že tak mohou učinit jenom na základě vlastního přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, že Ústavní soud může a měl by dotýčný ústavněprávní výklad znovu uvážit*“.⁴⁵ Ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu by to tak mělo znamenat, že pokud se v rámci správního soudnictví dostane k Nejvyššímu správnímu soudu věc, která by měla být rozhodnuta v souladu se závěry Ústavního soudu, s nimiž se Nejvyšší správní soud není schopen ztotožnit, zaujme jeho senát odlišné stanovisko sám. S ním se následně bude vypořádávat rovnou Ústavní soud. Předložení věci s odlišným stanoviskem rozšířenému senátu v tomto případě postrádá smysl. Jednak proto, že rozšířený senát sjednocuje v uvnitř Nejvyššího správního soudu, nikoli navenek vůči jiným institucím, v tomto případě vůči Ústavnímu soudu. Za druhé proto, že by rozhodnutí rozšířeného senátu narušilo fungování soudního systému jako takového.⁴⁶

Zvláštní vztah mezi výše uvedenými soudy lze jednoznačně spatřovat i při řešení kompetenčních sporů. Podle soudního řádu správního bude Nejvyšší správní soud posuzovat kompetenční spory mezi správním úřadem a orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy, mezi orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem a mezi ústředními správními úřady navzájem. Výjimečné postavení u kompetenčních sporů zastává tzv. konfliktní senát, zvláštní senát složený ze tří soudců Nejvyššího správního soudu a tří soudců Ústavního soudu. Tento zvláštní senát sídlící na Nejvyšším správním soudě rozhoduje spory mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy a spory mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Zbytková oblast kompetenčních sporů pak zůstává v kompetenci Ústavního soudu. Jedná se o spory mezi státními orgány navzájem, orgány územní samosprávy navzájem a spory mezi státními orgány s orgány územní samosprávy.

Závěrem zmíním, že Nejvyšší správní soud aktivně působí i v oblasti podávání návrhů na zrušení ustanovení nebo zákona jako celku Ústavním soudem.⁴⁷

V druhé kapitole jsem se věnoval judikatuře. Nejprve jsem se pokusil přiblížit čtenáři její roli, zejména její právní význam ve správním právu a jakou závaznost soudní rozhodnutí mají. Následující podkapitolou jsem se přesunul již na judikaturu správních soudů. Rozepsal

⁴⁵ RIGEL, Filip. Judikatura Nejvyššího správního soudu: vztah NSS a Ústavního soudu. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 1, s. 1 [cit. 17. září 2023]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://databaze.beck-online.cz)

⁴⁶ tamtéž

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 14.07.2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19 (147/2020 Usn.)

jsem se o jejím vývoji, struktuře správního soudnictví a sjednocování judikatury Nejvyšším správním soudem. Nakonec jsem představil problematiku vztahu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

3 Zásada absorpce

Absorpční zásada je jednou ze zásad, které určují pravidla pro ukládání správních trestů za více přestupků téhož pachatele. A přímo touto zásadou se budu na následujících stránkách zabývat. Přiblížím její vývoj v čase až do dnešní podoby, vysvětlím její jednotlivé prvky, ze kterých je složena, spolu s jejím vlivem na celé přestupkové řízení a také to, jak se projevuje. Zabývat se budu mimo jiné i společným řízením, ve kterém je absorpční zásada aplikována. To vše za současné aplikace judikatury, zejména správních soudů, jež absorpční zásadu bohatě doplňuje a dotváří.

Při ukládání správních trestů za více přestupků téhož pachatele pracuje teorie se třemi možnými zásadami. Tou první je zásada kumulační neboli sčítací. Již z názvu vyplývá, že v tomto případě budou tresty za všechny přestupky sečteny. Druhou variantou je zásada absorpční neboli pohlcovací. U té se při výměře trestu použije nejvyšší z horních hranic ukládaných trestů a v tomto rozmezí se trest uloží. Poslední zásadu představuje zásada asperační, která sazby stanovené na čin nejpřísněji trestný zostřuje. České právo vychází ze zásady absorpční, jež je doplněna o zásadu asperační s možným prvkem zásady kumulační.⁴⁸ Smyslem takové úpravy je odstranění přílišné tvrdosti zákona.⁴⁹

3.1 Historický vývoj správního trestání se zaměřením na absorpční zásadu

Protože výše uvedená podoba ukládání správních trestů za více přestupků téhož pachatele neměla dnešní teoretický základ od počátku, přiblížím následující podkapitolou vývoj existujících zásad a změny, ke kterým historicky docházelo, než se právní úprava dostala do současné podoby.

Prvním předpisem, který vůbec zavedl pojem správního deliktu byl Všeobecný zákoník o zločinech a trestech z roku 1787. Následovalo vydání Zákoníku o zločinech a těžkých policejních přestupcích z roku 1803, jehož úprava byla významně převzata i dalším předpisem, kterým byl zákon č. 117/1852 Ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1. 1. 1927. K určitým změnám ovšem došlo. Například v díle druhém, hlavě druhé O trestání přečinů a přestupků vůbec, se objevila rozsáhlá úprava polehčujících a přitěžujících okolností, na kterou navazovala i úprava paragrafu 267 O souběhu více přečinů nebo přestupků. Zde je možné nalézt první zásadu velmi podobnou zásadě absorpční: „*Spáchal-li vyšetřovanec více přečinů nebo více přestupků, na něž se vztahuje totéž*

⁴⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, k § 41

⁴⁹ BOHADLO, David. In: BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, komentář k § 41

vyšetřování a odsouzení, anebo sejdou-li se takovým způsobem přečiny s přestupky, užívati se má toho zákona, který mezi těmito trestnými činy ustanovuje největší trest, avšak přihlížejíc i k činům ostatním.“ Tato zásada tak vycházela z toho, že pokud se pachatel dopustil více přestupků, měl se užívat zákon toho trestného činu, který ustanovuje největší trest. Podmínkou tohoto pravidla bylo, že se na ty přestupky muselo vztahovat totéž vyšetřování a odsouzení, což představuje obdobu dnešního společného řízení. Konec ustanovení pak představuje přítěžující okolnost, kdy se má při stanovování trestu přihlížet i k těm ostatním činům pachatele.

Roku 1873 byl přijat zákon č. 119/1873 Ř. z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního. Důvodem jeho přijetí bylo, že v následujících letech po vydání zákona o zločinech, přečinech a přestupcích byl z politických důvodů přesouván postih zde vyčtených přestupků ze soudů na správní orgány a zpět. Tím bylo zavedeno, že přestupky obsažené v zákoně o zločinech, přečinech a přestupcích budou přestupky soudními a přestupky vymezené všemi ostatními zákony budou přestupky správními.⁵⁰

Správní přestupky měly velmi roztržštěnou úpravu, ke které se vztahovalo velké množství předpisů, čemuž nepomohl ani vznik Československé republiky. Zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, jež je recepční normou, byla přejata veškerá rakousko-uherská úprava, rozsáhle doplňovaná dalšími zákony. Nekodifikované správní právo trestní tak zaznamenalo hned několik pokusů o jeho kodifikaci, ovšem vždy neúspěšně.⁵¹ Stojí za zmínku, že dle Malasta se prvorepublikoví autoři, jako Jaroslav Pošváb nebo Jiří Hoetzel, jež se správním právem trestním v té době zabývali, ve svých výkladech klonili k upřednostňování kumulativní zásady namísto zásady absorpční.⁵²

V období Protektorátu Čechy a Morava bylo vydáno vládní nařízení č. 393/1941 Sb., o správním trestním právu a řízení v oboru vyživovacím, zásobovacím a cenovém. To obsahovalo v § 7 úpravu ukládání trestů. Odstavec druhý říkal, že *„je-li někdo stíhán týměž úřadem pro několik přestupků, jichž se dopustil jedním nebo několika činy, buď řízení o těchto přestupcích, jde-li o přestupky téhož druhu, spojeno. Nejde-li o přestupky téhož druhu, buď řízení o nich spojeno, jen vyžaduje-li toho účel řízení.*“ Bylo zde tak upraveno pravidlo o tom, kdy mají být vedena společná řízení, v rámci kterých přichází v úvahu aplikace absorpční zásady. Tato pravidla jsou značně podobná těm současným, vymezeným § 88 odst. 1 přestupkového zákona.

⁵⁰ MATES, Pavel. In: MATES a kol: *Základy správního práva trestního...*, s. 1

⁵¹ MATES, Pavel. In: MATES a kol: *Základy správního práva trestního...*, s. 4

⁵² MALAST, Jan. Společné řízení o přestupcích – vždy ve prospěch pachatele?. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online], 2020. roč. 66, č. 2, bod 3.1, s. 149 a 150 [cit. 27. srpna 2023]. Dostupné z: https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/39653/1/Iurid_66_2_0145.pdf

Podmínkami tak je: jeden pachatel, více přestupků, projednání týměž správním orgánem a přestupky jsou téhož druhu, což přibližně odpovídá současné frázi „skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy.“ Věta druhá pak na rozdíl od dnešní úpravy přestupkového zákona stanovovala i možnost spojení řízení, pokud to vyžadoval účel řízení. Odstavec třetí pak uváděl: *„Má-li býti někdo potrestán pro několik přestupků, jichž se dopustil jedním nebo více činy, uloží se tresty za všechny tyto přestupky vedle sebe. Spojí-li však úřad podle odstavce 2 řízení o dvou nebo více přestupcích, vyměří se trest podle trestní sazby stanovené na nejtěžší z těchto přestupků. K ostatním přestupkům se přihlíží jako k okolnostem přitěžujícím.“* Je zřejmé, že se v tomto ustanovení pracovalo s obecnou aplikací zásady kumulační, neboť se tresty ukládaly vedle sebe. Výjimku pak stanovovala věta druhá, dle které se právě při spojení řízení o více přestupcích téhož pachatele uplatnila zásada absorpční, konkrétně se vyměřil trest podle trestní sazby stanovené na nejtěžší z těchto přestupků. Ostatní spáchané přestupky pak opět představovaly přitěžující okolnost. Toto nařízení bylo účinné do roku 1950.

Právě v roce 1950 byl vydán zákon č. 89/1950 Sb. Zákon o trestním řízení správním (Trestní řád správní), který v § 93 stanovil, že: *„Platnosti, po případě použitelnosti pozbývají všechny předpisy v oboru trestního řízení správního...“*. Tím tak byly mimo jiné zákon o zločinech, přečinech a přestupcích a vládní nařízení č. 393/1941 Sb., o správním trestním právu a řízení v oboru vyživovacím, zásobovacím a cenovém, zrušeny. Z tohoto předpisu je již patrná nastupující tendence právní úpravu zjednodušovat a zkracovat,⁵³ což bylo typické zejména od šedesátých let. Zákon neobsahoval ustanovení o ukládání trestů při souběhu přestupků, ale zůstala zjednodušená podoba úpravy společného řízení, a to v § 9. Dle něho se *„Společné řízení koná o všech přestupcích téhož obviněného a proti všem osobám, jejichž přestupky jsou v těsné souvislosti. Z důležitých důvodů lze některý přestupek ze společného řízení vyloučit.“*

O pár let později byl Trestní řád správní nahrazen zákonem č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku. Tento předpis byl již silně socialistického rázu. Dle mého názoru ho nelze považovat za úplně kvalitní, čehož bude důsledkem i to, že v něm úpravu společného řízení ani ukládání trestů při souběhu přestupků vůbec nenalezneme. Z toho důvodu se ukládal trest za každý přestupek zvlášť, uplatňoval se princip kumulační. Tento předpis zůstal v účinnosti až do porevolučního období, konkrétně do 30.června 1990.

⁵³ HORÁKOVÁ, Monika. In: BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě (1918 - 2005)*. Olomouc: Periplum, 2007, s. 293

Společenské a politické změny po roce 1989 zásadně zasáhly do celé oblasti veřejné správy.⁵⁴ Z toho důvodu vyvstala potřeba přijmout novou právní úpravu správního práva trestního. Proto byl přijat zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb. Ten byl účinný od 1. července 1990 do 30. června 2017. Tímto předpisem došlo k návratu absorpční zásady, jež začala být přijímána i odbornou veřejností. Upravena byla v § 12 odst. 2, který uváděl: *„Za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Zákaz činnosti nebo zákaz pobytu lze uložit, jestliže je lze uložit za některý z těchto přestupků. Soudy opakovaně dovozovaly, že toto ustanovení se analogicky používalo i v případech, kdy byl k projednání více správních deliktů příslušný též správní orgán.“*⁵⁵ Bylo to možné ovšem pouze v případech, kdy se jednalo o analogii ve prospěch pachatele.⁵⁶

Absorpční zásadu bylo možno použít, stejně jako dnes, ve společném řízení, jenž upravoval přestupkový zákon 1990 v § 57, zejména v odstavci 1: *„Jestliže pachatel se dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a které je příslušný projednávat též orgán, projednávají se tyto přestupky ve společném řízení.“* Z tohoto znění je zřejmé, že současný přestupkový zákon užil obdobnou úpravu v § 88 odst. 1. Ovšem výše uvedené znění § 57 dostalo tuto podobu až po novele zákonem č. 65/2017 Sb. Až do 30. září 2015 tak bylo účinným zněním toto: *„Jestliže pachatel se dopustil více přestupků, které je příslušný projednávat též orgán, projednávají se tyto přestupky ve společném řízení.“* V této úpravě nebyla stanovena podmínka stejné oblasti veřejné správy. Správní orgán tedy musel projednávat více přestupků jednoho pachatele, které byly zcela odlišné a nijak spolu nesouvisely. Z toho důvodu pak zvažoval vyloučení jednoho či více přestupků do samostatných řízení a vydával o tom usnesení, což způsobovalo zbytečné potíže a bylo to často kritizováno.⁵⁷

Z ustanovení § 12 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích vychází i současná právní úprava, jež je doplněna o zásadu asperační, kdy i důvodová zpráva k § 41 přestupkového zákona uvádí, že tradice trestání v České republice vychází obecně ze zásady absorpční za současného použití zásady asperační. Obdobné znění pak obsahuje i důvodová zpráva k § 43 zákona č.

⁵⁴ SCHELLE, Karel. *Dějiny veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 484

⁵⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12.1995, sp. zn. 6 A 216/93 (SJS 182/1998), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.08.2015, sp. zn. 2 As 43/2015 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp. zn. 5 Afs 9/2008 (1767/2009 Sb. NSS)

⁵⁶ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.1997, sp. zn. 6 A 226/95 (SJS 835/2001)

⁵⁷ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 719

40/2009 Sb., trestního zákoníku, jež vymezuje též absorpční zásadu, ovšem užívanou v právu trestním.

3.2 Společné řízení

Jak vyplývá již z názvu § 41 přestupkového zákona, Ukládání správních trestů za více přestupků, pro aplikaci absorpční zásady je nutné, aby byl správní trest ukládán za více přestupků téhož pachatele. K tomu dojde tak, že tyto budou projednány ve společném řízení, které právě v této podkapitole přiblížím.

3.2.1 Podle správního řádu

Společné řízení je obecně upraveno správním řádem v § 140 v hlavě IV, který rozeberu jako první. Zvláštní úpravu pak představuje i § 88 přestupkového zákona, jež tu obecnou rozvíjí. Společné řízení je zvláštním typem řízení, ve kterém dochází ke spojení více různých správních řízení, ovšem pouze za předpokladu splnění podmínek pro takové spojení. Podmínky pro spojení stanovuje § 140 odst. 1 správního řádu. První podmínkou je věcná i místní příslušnost správního orgánu ke všem správním řízením, která spojuje. Tato podmínka dopadá na orgán jako celek, to znamená, že pokud správní řízení vedou odlišné odbory či oddělení téhož správního orgánu, typicky na obecních úřadech, pak je i tato řízení možné spojit.⁵⁸ Druhou podmínkou je stejný předmět samostatných řízení, případně spolu tato řízení musí věcně souviset či mít stejný okruh účastníků. Tyto tři možnosti jsou tak stanoveny alternativně a stačí naplnění jedné z nich. K předmětu řízení ještě upozorňuji, že se nemusí jednat pouze o řízení podle téhož zákona, ale i o řízení podle různých zákonů, nicméně o stejném předmětu.⁵⁹ Mezi další podmínky společného řízení patří to, že mu nebrání povaha věci, účel řízení nebo ochrana práv či oprávněných zájmů účastníků.

Podstatou společného řízení je možnost komplexního posouzení věci. Je nástrojem rychlosti a efektivnosti, kdy se několik samostatných řízení spojí do jednoho.⁶⁰ Z toho vyplývá, že se vyznačuje i úsporou nákladů na vedení řízení.⁶¹ Nicméně v zájmu zásady rychlosti je možný i opačný postup dle § 140 odst. 3 správního řádu, kterým lze určitou věc vyloučit ze společného řízení. Ta tak bude rozhodnuta samostatně. K vyloučení se přikročí zejména právě k urychlení společného řízení, případně z jiných důvodů. Těmi může být například výrazná

⁵⁸ POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 703

⁵⁹ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, komentář k § 140

⁶⁰ POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 702

⁶¹ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, komentář k § 140

odlišnost od ostatních, zejména v obtížnosti dané věci.⁶² Dle správního řádu lze ke spojení řízení přistoupit jak z moci úřední, tak na žádost účastníka, a to i po zahájení řízení. O spojení, případně i vyloučení, se dle § 140 odst. 4 správního řádu vydává usnesení, které se poznamenává do spisu. To znamená, že proti tomuto usnesení není přípustné odvolání a správní orgán tak musí důsledně dbát na to, aby spojením řízení nezpůsobil újmu některým z účastníků.⁶³ Podle § 140 odst. 5 správního řádu se ve společném řízení zakládá jeden spis. Pokud bylo řízení spojeno až v průběhu samostatných řízení, jsou spisy těchto řízení součástí společného spisu. Odst. 6 pak stanovuje, že účastníci společného řízení se určí, jako by řízení probíhala samostatně.

A konečně podle § 140 odst. 7 správního řádu se ve společném řízení vydává společné rozhodnutí. Ovšem platí, že pokud by bylo při případném odvolání proti společnému rozhodnutí více věcně příslušných orgánů, pak správní orgán první instance nevydá jedno společné rozhodnutí, ale několik správních rozhodnutí podle počtu skupin výroků, které v odvolacím řízení přezkoumává jeden správní orgán.⁶⁴ Další zvláštností je to, že nemusí být všechny výroky souřadné, nýbrž mohou být podmiňující a jiné pak podmíněné,⁶⁵ navazující. Zde platí, že podané odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem bude mít odkladný účinek i na rozhodnutí s navazujícím výrokem⁶⁶ a rozhodnutí s navazujícím výrokem tak nabyde právní moci dnem právní moci rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem. Pokud bylo rozhodnutí s podmiňujícím výrokem zrušeno nebo změněno, je to důvodem obnovy řízení. Jestliže odvolání napadá obě rozhodnutí a nelze uplatnit autoremeduru, správní orgán prvního stupně řízení o odvolání proti rozhodnutí s navazujícím výrokem přeruší až do doby skončení řízení o odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem. Obdobně zde platí ustanovení § 57 odst. 3 správního řádu, to znamená, že pravomocným rozhodnutím o odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem je správní orgán vázán. Postup byl posléze upřesněn i judikaturou, dle které pokud bylo vedeno společné řízení skončené vydáním společného rozhodnutí s dvěma výroky, nelze po podání odvolání proti oběma těmto výrokům řízení o odvolání proti jednomu z těchto výroků společného rozhodnutí přerušit, byť jsou výroky podmiňujícími.⁶⁷

⁶² JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 743

⁶³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, komentář k § 140

⁶⁴ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, komentář k § 140

⁶⁵ PRŮCHA: *Správní řád s poznámkami a judikaturou...*, komentář k § 140

⁶⁶ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 745

⁶⁷ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2012, sp. zn. 29 A 132/2010

Závěrem bych rád zmínil zajímavé posouzení, které se k § 140 správního řádu váže. Jedná se o posouzení toho, zda zákon stanovuje povinnost řízení spojit, či se jedná pouze o možnost správního orgánu. Dle komentáře od Potěšila s odkazem na judikaturu platí, že pokud jsou dány objektivní důvody pro spojení řízení, pak mají být řízení spojena.⁶⁸ Naopak komentář od Jemelky říká, že tam, kde správní řád přímo nevyžaduje povinnost, zakotvuje pouze možnost řízení spojit. Správní orgán tak může zohlednit okolnosti daného případu a přínosnost případného společného řízení.⁶⁹ Zde bych se klonil k závěru Jemelkova komentáře. Z důvodu úspornosti a zjednodušení postupů v řízení by mělo být na uvážení správního orgánu, zda je v řešené věci smysluplné spojit řízení, či nikoliv. Pokud je sporné, zda to ze znění zákona vyplývá, či nikoliv, pak by mělo být na zákonodárci provést adekvátní změnu zákona.

3.2.2 Podle přestupkového zákona

V druhé části této podkapitoly se již budu věnovat právní úpravě přestupkového zákona, ve kterém lze ustanovení o společném řízení nalézt v § 88 mezi zvláštními druhy přestupkového řízení a představuje právě spojení přestupkových řízení, která jsou svou povahou správním trestáním.⁷⁰ Přestupkové řízení je zvláštním druhem správního řízení, pro které je stanoven určitý postup projednání a rozhodnutí o přestupku,⁷¹ resp. je postupem, jehož účelem je zjistit, zda byl určitý skutek spáchán a kým, posoudit jeho právní kvalifikaci a uložit správní trest pachateli včetně zajištění jeho výkonu.⁷²

§ 88 zakotvuje další pravidla, která se uplatní přednostně, pokud je vedeno společné řízení o více přestupcích, konkrétně specifikuje, kdy spolu řízení souvisí. Ovšem dle Jemelky je i teoreticky možné vést společné řízení o přestupcích pouze podle § 140 správního řádu.⁷³ Zároveň zde od postupu podle správního řádu přestupkový zákon jasně stanovuje spojení řízení podle odst. 1 a 2 jako obligatorní, tedy povinné. Z toho důvodu nebude správní orgán vydávat usnesení o spojení věcí podle § 140 odst. 1 správního řádu.⁷⁴ Také je otázkou, jestli by z důvodu vhodnosti nebyla lepší fakultativnost pro možné zohlednění celého případu. Správní orgán by tak mohl posoudit, zda je spojení řízení přínosné, a to jak pro správní orgán, tak pro účastníky

⁶⁸ POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 702 a Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2010, sp. zn. 30 Ca 21/2009

⁶⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 741

⁷⁰ VETEŠNÍK, Pavel. In: MATES a kol.: *Základy správního práva trestního...*, s. 125

⁷¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní...*, s. 132 a 133

⁷² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 276

⁷³ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 718

⁷⁴ BOHADLO, David. In: BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, komentář k § 88

řízení.⁷⁵ K tomuto názoru se opět kloním, a to ze stejných důvodů, jako výše uvedených, které rozšířím o další argument. Jak uvádí Nejvyšší správní soud, *rozhodnutí týkající se několika účastníků řízení, obsahující několik výroků a ukládající několik sankcí za nesplnění různých právních povinností dostojí požadavku srozumitelnosti a přezkoumatelnosti ve správním soudnictví jen tehdy, je-li z jeho odůvodnění jasně patrné, k jakému účastníku řízení a k porušení kterého ustanovení zákona se jednotlivé odůvodnění vztahuje, a jsou-li všechna - v demonstrativním výčtu zákona uvedená - kritéria pro uložení sankce konkrétnímu účastníku řízení výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna. Stejně tak musí být nade vší pochybnost zřejmé, která další - v demonstrativním zákonném výčtu výslovně neuvedená - kritéria byla vzata v úvahu.*⁷⁶ Pokud tak zákon nutí správní orgán vést přestupkové řízení s velkým množstvím účastníků a zároveň na něj klade značné požadavky na kvalitu jeho rozhodnutí, může to představovat pro takový orgán problém, neboť často nedisponuje pracovníky s dostatečným právním vzděláním. To se mi potvrdilo i při mé studentské praxi, kterou jsem vykonával na úřadu obce s rozšířenou působností, na agendě dopravních přestupků. Z mně známých asi dvanácti zaměstnanců neměl žádný vysokoškolské vzdělání, z toho dvě vedoucí v daném čase studovaly dálkově bakalářský obor.

První případ k projednání ve společném řízení je upraven v § 88 odst. 1 přestupkového zákona. Toto ustanovení vyjadřuje zásadu dobré správy podle § 8 odst. 1 správního řádu, dle které mají být dány do vzájemného souladu všechny postupy, které souvisí s týmiž právy a povinnostmi dotčené osoby.⁷⁷ Konkrétně zní: „*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.*“ Musí tak být splněny dvě podmínky. Tou první je, že se podezřelý dopustí více přestupků, jejichž skutková podstata se týká stejné oblasti veřejné správy. Díky ní musí existovat určitá souvislost mezi spojovanými přestupky, což zároveň zajistí schopnost oprávněné úřední osoby tyto ve společném řízení projednat.⁷⁸ Stejnou oblastí veřejné správy je pak myšlena oblast veřejné správy, kterou stanovují zvláštní zákony, jež postihují chování s negativním dopadem na stejný veřejný zájem.⁷⁹ Stejně oblasti veřejné správy budou vymezovat zejména samostatná ustanovení zákona o některých přestupcích, v ostatních

⁷⁵ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 720

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.03.2004, sp. zn. 5 A 154/2002 (773/2006 Sb. NSS)

⁷⁷ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 549

⁷⁸ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 719

⁷⁹ BOHADLO, David. In: BOHADLO: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich...*, komentář k § 88

případech pak zvláštní zákony, které stejnou oblast veřejné správy samostatně upravují.⁸⁰ Druhou podmínkou je příslušnost k projednání týmž správním orgánem. Příslušnost musí být dána věcná i místní, případně funkční. Potřeba funkční příslušnosti je dána zejména na úrovni obcí a krajů, kde může být příslušný k projednání obecní úřad, nebo komise pro projednávání přestupků.⁸¹ Na druhou stranu, pokud jsou funkčně příslušné odlišné odbory či oddělení téhož správního orgánu, je tento povinen zajistit možnost vedení společného řízení.⁸² Druhý případ k projednání ve společném řízení vymezuje § 88 odst. 2 přestupkového zákona. Dle něho „se ve společném řízení projednají rovněž přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán.“ Ze znění tohoto ustanovení je jasné, že nyní se nejedná o více přestupků jednoho podezřelého, nýbrž o více podezřelých, jejichž přestupky spolu souvisí. Ostatní podmínky pak zůstaly totožné. Typickým příkladem tohoto společného řízení je, pro představu, spolupachatelství či účastenství.

Jak jsem již uváděl výše, vedení společného řízení stanovuje zákon v případech podle § 88 odst. 1 a 2 jako obligatorní. Nicméně může nastat situace, že byt' nastaly zákonem stanovené důvody pro vedení společné řízení, správní orgán pochybí a toto řízení nevede. V rámci procesního postupu se jedná o procesní vadu spíše formálního charakteru,⁸³ ovšem s ohledem na absorpční zásadu může mít vážné hmotněprávní důsledky, zejména v rovině ukládání druhu a výměry trestu. Nicméně pokud nebude vedeno společné řízení, byt' vedeno být mělo, a správní orgán přesto aplikuje absorpční zásadu, nemusí být nevedení společného řízení vadou řízení.⁸⁴ Podmínkou je, že správní orgán při ukládání trestu přihlédne k dříve uloženým trestům za přestupky, které měly být projednány ve společném řízení.⁸⁵

Současná právní úprava je tedy nastavena tak, že správní orgán bude vycházet z § 37 písm. b) přestupkového zákona. Podle tohoto ustanovení při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení. Na aplikaci tohoto usnesení navazují i další dvě ustanovení, jež upravují situace, kdy by takto uložený trest podle § 37 písm. b) přestupkového zákona byl dostačující i pro další skutky, právě i z toho důvodu, že k nim mohlo být při ukládání trestu již přihlédnuto. Prvním z nich je § 76 odst. 5 písm. a)

⁸⁰ KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich...*, s. 550

⁸¹ BOHADLO, David. In: BOHADLO: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich...*, komentář k § 88

⁸² JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 719 a 720

⁸³ BOHADLO, David. In: BOHADLO: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich...*, komentář k § 88

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009 (2248/2011 Sb. NSS) a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.07.2017, sp. zn. 6 As 116/2017

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.04.2018, sp. zn. 2 As 426/2017

přestupkového zákona, dle kterého správní orgán věc „*usnesením odloží, jestliže podezřelý z přestupku spáchal jedním skutkem více přestupků, které nebyly projednány ve společném řízení, a správní trest uložený za některý z nich lze považovat za postačující.*“ Druhým je pak § 43 odst. 1 přestupkového zákona: „*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.*“

Zákon stanovuje i omezení pro vedení společného řízení. První nalezneme hned v následujícím odstavci, odstavci třetím. Ve společném řízení nebude projednán přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. Zde se tak neuplatní obecná úprava správního řádu, který umožňuje spojení více řízení i v průběhu zahájených řízení. § 88 je pak zakončen odstavcem pátým: „*K urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení.*“ V tomto případě se nejedná o odlišnou úpravu od správního řádu, tedy jeho význam je zde minimální. Nicméně upozorňuji, že pokud chce správní orgán vyloučit věc k samostatnému přestupkovému řízení, činí tak usnesením, které vydává a poznamenává do spisu, na rozdíl vzniku společného přestupkového řízení, kde z důvodu obligatorního spojení není vydání usnesení předmětné. Usnesení o vyloučení věci musí být řádně odůvodněno.

Posledním odstavcem paragrafu 88 přestupkového zákona, kterému jsem se nevěnoval, je odst. 4. Ten obsahuje specifickou úpravu pro společná řízení s mladistvými. Zákon zde uvádí dvě situace společného řízení, a to projednávání přestupků pouze mladistvých a projednávání přestupku mladistvého s jiným podezřelým, kterým je osoba starší osmnácti let. V případě projednávání přestupků více mladistvých musí být splněny obecné podmínky stanovené v odst. 2 tohoto paragrafu. Více přestupků se tak musí dopustit více mladistvých podezřelých, ony přestupky spolu musí souviset, jejich skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a příslušnost k rozhodnutí má tentýž správní orgán. Na rozdíl od odst. 2 pak platí navíc podmínka toho, že je spojení řízení vhodné z hlediska zjištění stavu věci, hospodárnosti a rychlosti řízení a s přihlédnutím k osobám mladistvých podezřelých. Společné řízení tak není určeno obligatorně, nýbrž jeho vedení, či nevedení závisí na úvaze správního orgánu.⁸⁶ Ono přihlédnutí k osobě mladistvého je z hlediska účelu řízení, kterým nemá být pouze potrestání mladistvého, ale projednání přestupku má i přispět k tomu, že se mladistvý v budoucnu zdrží dalšího páčání přestupků a jeho vývoj bude co nejméně

⁸⁶ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 722

ohrožen.⁸⁷ Při druhé situaci, tedy projednání přestupku mladistvého s jiný podezřelým, musí být opět splněny obecné podmínky spolu se zvláštní podmínkou, podle které může být vedeno společné řízení, jestliže je to nezbytné z hlediska zjištění stavu věci a není to na újmu mladistvého podezřelého. Zjištění stavu věci zde představuje podmínku nutnosti všestranného a objektivního objasnění věci.⁸⁸ Újma se pak zkoumá zejména z hlediska dalšího mravního a rozumového vývoje mladistvého.⁸⁹ V tomto společném řízení tak mladistvý disponuje ještě větší ochranou a k jeho projednání lze přikročit jen výjimečně.

3.3 Mnohost přestupků téhož pachatele

Podmínkou společného řízení a možnosti aplikace absorpční zásady je potřeba dvou a více přestupků téhož pachatele. Těm se budu věnovat v následující podkapitole, v jejímž závěru propojím poznatky z předchozí podkapitoly Společné řízení s poznatky této a představím jasný přehled toho, kdy nastanou situace právě pro onu aplikaci absorpční zásady.

Jak vyplývá z formulace absorpční zásady, je tato aplikována v případech, kdy se rozhoduje o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele ve společném řízení. Dochází tak k mnohosti trestních deliktů u téhož pachatele.⁹⁰ Tato mnohost může být dána souběhem, recidivou či další přestupkovou činností, proto je na místě si tyto pojmy představit.

Souběhem neboli konkurencí je, když pachatel spáchal dva nebo více přestupků dříve, než byl pro některý z nich uznán vinným orgánem I. stupně.⁹¹ Souběh přestupků jednoho pachatele pak můžeme dále dělit na jednočinný a vícečinný, stejně tak na stejnorodý a nestejnorodý.⁹² Konkrétně tedy mohou nastat následující souběhy: jednočinný stejnorodý (jeden skutek několikrát naplní skutkovou podstatu stejného přestupku), jednočinný nestejnorodý (jeden skutek naplní skutkovou podstatu více přestupků), vícečinný stejnorodý (více skutky dojde ke spáchání více přestupků jedné skutkové podstaty) a vícečinný nestejnorodý (více skutky dojde ke spáchání více přestupků rozdílných skutkových podstat).

Druhý pojem, recidiva, představuje situaci, kdy pachatel spáchá nový přestupek poté, co byl dříve uznán vinným pravomocným rozhodnutím. Recidiva může být obecná, druhová a speciální. K uplatnění obecné recidivy postačí dřívější spáchání jakéhokoliv přestupku. U druhové musel být spáchán přestupek stejného druhu a u speciální byl spáchán přestupek

⁸⁷ BOHADLO, David. In: BOHADLO: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich...*, komentář k § 88

⁸⁸ KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich...*, s. 552

⁸⁹ BOHADLO, David. In: BOHADLO: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich...*, komentář k § 88

⁹⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 252

⁹¹ HORZINKOVÁ, Eva. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní...*, s. 97

⁹² VETEŠNÍK, Pavel. In: MATES a kol.: *Základy správního práva trestního...*, s. 169

totožný. Dle § 40 písm. c) přestupkového zákona je recidiva obecně přitěžující okolností, může být ale i znakem skutkové podstaty, kvůli čemuž bude hrozit pachateli přísnější trest.

Jako poslední může nastat i případ, kdy byl spáchán další přestupek v době mezi vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž se pachatel uznává vinným, a okamžikem, kdy toto rozhodnutí nabylo právní moci.⁹³ Takové přestupky jsou tak spáchány mezi souběhem a recidivou, zákon je nijak nepojmenovává a lze je označit jako další přestupkovou činnost. V trestním právu můžeme pak pro tuto situaci užít pojmu nepravá recidiva.

Z těchto tří pojmů se absorpční zásada aplikuje pouze u souběhu přestupků, o kterých bude vedeno společné řízení, jímž jsem se zabýval v předchozí podkapitole. V tomto řízení správní orgán uloží tzv. úhrnný správní trest, jímž je pachatel postižen za všechny sbíhající se přestupky.⁹⁴

Jak jsem již dříve uváděl, přestupky mohou být spáchány buď v souběhu, tedy dříve, než byl pachatel pro některý z nich uznán vinným, nebo v recidivě, u které pachatel spáchal nový přestupek poté, co byl dříve uznán vinným pravomocným rozhodnutím. Zákon se ovšem blíže nezabývá situací, kdy byl spáchán další přestupek v době mezi vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž se pachatel uznává vinným, a okamžikem, kdy toto rozhodnutí nabylo právní moci. Dovolím si zde i zopakovat ustanovení § 88 odst. 3 přestupkového zákona, dle kterého se neprojedná přestupek ve společném řízení, pokud byl spáchán až po zahájení řízení, a proto za tento přestupek nemůže být uložen ani úhrnný správní trest. Toto vnímám jako zásadní nedostatek a podstatné pochybení zákonodárce, zejména za situace, kdy řešení je nasnadě. De lege ferenda bych navrhl zakotvení tzv. souhrnného trestu.

Souhrnný trest již zná právo trestní a nespátroval bych problém v zakomponování jeho obdoby i do práva přestupkového. Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje základní úpravu souhrnného trestu v § 43 odst. 2. Dle něho „*soud uloží souhrnný trest (...) 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 (...).*“ Úpravu bych navrhoval takovou, aby bylo možné společně projednat i ty přestupky, které byly spáchány až poté, co bylo zahájeno společné řízení, a zároveň aby bylo možné zrušit původní výrok o uloženém trestu a nahradit ho novým trestem, jež bude zahrnovat potrestání i za přestupek spáchaný až po vydání

⁹³ HORZINKOVÁ, Eva. In: FIALA a kol.: *Správní právo trestní...*, s. 98 a 99

⁹⁴ VETEŠNÍK, Pavel. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 340

původního rozhodnutí. Bohužel dlouhodobě je záměrem zákonodárce s koncepcí souhrnného trestu odmítat pracovat, jak uvádí i Nejvyšší správní soud.⁹⁵

Závěrem doplňuji, že přestupkový zákon v § 7 až 9 vymezuje definice pokračujícího, trvajícím a hromadného přestupku. Tyto přestupky jsou jedním jediným skutkem, byť skládajícím se z více dílčích útoků. Nejedná se tak o souběh přestupků a nelze tak u nich uplatnit zásadu absorpce.⁹⁶

3.4 Projev absorpční zásady

Pokud jsou splněny výše rozebírané podmínky, pak správní orgán uplatní absorpční zásadu. Co to znamená pro uložení správního trestu přiblížím na následujících řádcích.

Podle § 41 odst. 1 věty první přestupkového zákona *se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný*. Zásada absorpce tak spočívá v pohlcení trestu mírnějšího tím přísnějším. Jedná se tak o absorpci sazeb, nikoli absorpci jednotlivých sankcí, trestů. Správní orgán sazby sankcí za jednotlivé přestupky poměří a posléze uloží trest za přestupek nejpřísněji trestný. Neurčuje možné sankce za jednotlivé přestupky s tím, že by posléze uložil jen tu nejvyšší z nich. Absorpce sankcí se v českém právním řádu neuplatní nikdy.⁹⁷ Bylo by i značně problematické určit, jaký trest je nepřísnejší, nejvyšší. To by vždy záviselo na konkrétních okolnostech případu. Nicméně i tak jednoznačně platí, že se absorpce uplatňuje ve prospěch pachatele.⁹⁸

Nejpřísněji trestný je ten přestupek, za nějž hrozí nejpřísnější správní trest.⁹⁹ Přísnost posuzuje správní orgán s ohledem na druh a výměru správního trestu,¹⁰⁰ jež lze za přestupek uložit. Typicky podle výše pokuty, ovšem nemusí být vždy jednoduché její výši určit, zejména u pokut stanovených procentuální sazbou, ke které často nemusí být jednoduché se dopočítat. Takovým příkladem může být pokuta za přestupek spočívající v odběru povrchových vod v rozporu s vydaným povolením, u kterého se ukládá pokuta v pevně stanovené výši, určená výpočtem jako součin množství odebrané vody v m³ a zákonem stanovené částky dle § 125a odst. 4 aplikovaného na základě § 125c odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.07.2016, sp. zn. 2 As 321/2015

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.05.2007, sp. zn. 8 As 17/2007 a MATES, Pavel. Absorpce ve správním právu trestním. *Právní rozhledy* [online], 2020. č. 21. s. 743 [cit. 11. července 2023]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz)

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.07.2013, sp. zn. 7 As 15/2013

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2017, sp. zn. 7 As 13/2017

⁹⁹ BOHADLO, David. In: BOHADLO: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich...*, komentář k § 41

¹⁰⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka Liberec ze dne 3. 5. 2013, sp. zn. 60 A 1/2013

některých zákonů.¹⁰¹ Z tohoto znění je tak složitost určení výše pokuty v některých případech zřejmá.

Dle Pavla Vetešníka může být nejpřísněji postižitelný i přestupek, u kterého nemůže být upuštěno od potrestání, přestupek, za který nelze uložit napomenutí, a přestupek, za který lze uložit zákaz činnosti.¹⁰² Ohledně posledně dvou zmíněných se kloním spíše k názoru, který zaujímají Ondrušová a kolektiv ve svém komentáři, kde říkají, že možnost uložení jiných správních trestů nemůže být rozhodujícím kritériem při určování přísnosti trestu za přestupek, a to s ohledem na existenci § 41 odst. 3 přestupkového zákona.¹⁰³ Ten stanovuje možnost uložit i jiný druh správního trestu, pokud bylo možné ho uložit za některý ze společně projednávaných přestupků. Nejsem si ovšem jist, jak by se mělo postupovat v případě přestupku, u kterého nemůže být upuštěno od potrestání s tím, že jiní autoři se touto otázkou nezabývali a Vetešník ji více nepřiblížil. Osobně bych se klonil k názoru, že pokud nelze od uložení trestu upustit, bude takový přestupek ze své povahy závažnější, a tudíž i nejpřísněji trestný.

Věta druhá rozebíraného ustanovení pak zní: „*Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*“ V tomto případě tak správní orgán, pokud jsou horní hranice sazeb pokut stejné, posuzuje, který přestupek je nejzávažnější. To se posuzuje zejména s ohledem na charakter individuálního objektu spáchaného přestupku. Tím je myšlen chráněný zájem, jenž pachatel přestupku ohrozil nebo porušil.¹⁰⁴

3.5 Vztah k ostatním ustanovením § 41

§ 41 přestupkového zákona se skládá ze tří odstavců. Již jsem uvedl, že odstavec první obsahuje úpravu absorpční zásady. Nyní se rozepíši o zbylých dvou, zejména o jejich vztahu k této zásadě.

V odst. 2 je uplatněna zásada asperace. Ta zní: „*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.*“ Z tohoto ustanovení vyplývá, že asperační zásadu lze uplatnit pouze při ukládání pokuty za více přestupků. Takováto úprava je stanovena proto, aby mohl správní orgán lépe individualizovat správní trest a zohlednit veškeré okolnosti daného případu. Pokud by totiž byla uložena pokuta v horní hranici sazby i

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.03.2020, sp. zn. 6 As 221/2019 (4047/2020 Sb. NSS)

¹⁰² VETEŠNÍK, Pavel. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 340

¹⁰³ ONDRUŠOVÁ, Marta a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 289

¹⁰⁴ KUČEROVÁ, HORZINKOVÁ: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich...*, s. 233

spolu s dalšími možnými správními tresty, nemusel by být takový trest stále dostatečný.¹⁰⁵ Tato zásada samozřejmě představuje pouhou možnost správního orgánu, jak může postupovat. Tedy na rozdíl od zásady absorpční, u které je stanoveno povinné uplatnění, aplikace zásady asperační je fakultativní a záleží pouze na úvaze správního orgánu a jeho posouzení všech okolností případu,¹⁰⁶ zda ji bude chtít použít. Vliv na posouzení bude mít i závažnost jednotlivých přestupků. Bude-li závažnost nejtěžšího přestupku velmi vysoká, budou mít ostatní bagatelní přestupky na výši úhrnné sankce jen minimální dopad. Naopak velmi vysoká závažnost ostatních sbíhajících se přestupků by se měla ve výměře sankce vycházející z nejtěžšího přestupku, především je-li jeho závažnost nízká, odrazit.¹⁰⁷

Druhá polovina odst. 2 pak říká, že horní hranici sazby pokuty lze zvýšit „*nejvýše do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.*“ Tento dovětek je projevem zásady kumulační, která spočívá ve sčítání trestů za všechny přestupky. Tedy i zde v rámci asperační zásady lze horní hranici sazby pokuty zostřit maximálně do takové výše, která by mohla být uložena, pokud by byl trest stanoven pro každý z přestupků samostatně a v horní hranici jejich sazeb.

Odst. 3 navazuje na § 36 přestupkového zákona, dle kterého lze uložit různé správní tresty i společně, kromě jedné výjimky – napomenutí nelze uložit spolu s pokutou. Podle nyní rozebíraného odstavce pak „*spolu se správním trestem uloženým podle odstavce 1 nebo 2 lze uložit i jiný druh správního trestu, jestliže by jej bylo možno uložit za některý ze společně projednávaných přestupků.*“ Dle tohoto znění lze přikročit k užití tohoto ustanovení při aplikaci absorpční i asperační zásady. Protože lze za každý přestupek uložit pokutu, nebude v úvahu při ukládání správních trestů za více přestupků přicházet napomenutí.¹⁰⁸ Vedle pokuty tak mohou být uloženy zákaz činnosti, propadnutí věci nebo propadnutí náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Ve třetí kapitole jsem se věnoval samotné absorpční zásadě. Nejprve jsem čtenáři přiblížil její historický vývoj tak, aby mu bylo jasné, jakým způsobem se do našeho právního řádu dostala její současná podoba. Tím jsem i odpověděl na druhou z položených výzkumných otázek, která zní: Jak se absorpce vyvíjela v čase a jaká byla její dřívější právní úprava? Následně jsem se rozepsal o společném řízení, a to jak dle správního řádu, tak dle přestupkového zákona. O tomto tématu bylo důležité se zmínit, neboť právě při vedení

¹⁰⁵ BOHADLO, David. In: BOHADLO: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich...*, komentář k § 41

¹⁰⁶ BRAŽINA, Radislav. Správní trest zákazu činnosti a zásada absorpce. *Právní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 12, s. 448 [cit. 19. srpna 2023]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://beck-online.cz)

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.06.2020, sp. zn. 1 As 110/2020

¹⁰⁸ VETEŠNÍK, Pavel. In: JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 341

společných řízení dochází k uplatnění absorpce. Když bylo vysvětleno, v jakém řízení lze zásadu uplatnit, bylo nutné uvést i přestupky, u kterých může být užita. Tím jsem se zabýval právě v následujících odstavcích. Závěr kapitoly jsem pak věnoval projevu absorpční zásady a jejímu vztahu k dalším ustanovením, resp. zásadám uplatňujících se při ukládání trestu za více přestupků jednoho pachatele. Celek této kapitoly tak lze považovat za rozsáhlé zodpovězení první výzkumné otázky znějící: Jaký je smysl absorpce a jaké je její normativní vymezení? V průběhu celé kapitoly jsem také rozsáhle aplikoval judikaturu, která doplňovala závěry a dotvářela pojetí celé absorpční zásady svými stanovisky. Z těchto všech odkazů na jednotlivé judikáty lze vycházet při odpovídání na třetí výzkumnou otázku: Jak působí judikatura na tuto zásadu?

Závěr

Má diplomová práce se věnuje Absorpci ve správním právu trestním se zaměřením na judikaturu. Jejím cílem byl detailní rozbor absorpční zásady ve správním právu trestním, který má vést k pochopení této problematiky a směřovat k ucelenému dílu o absorpci tak, jak vyplývá i ze soudních rozhodnutí, přičemž měla odpovídat primárně na tyto tři výzkumné otázky: 1. Jaký je smysl absorpce a jaké je její normativní vymezení? 2. Jak se absorpce vyvíjela v čase a jaká byla její dřívější právní úprava? 3. Jaký je vliv judikatury při výkladu této zásady?

První kapitola pojednávala obecně o správním právu trestním, neboť bylo důležité čtenáři přiblížit, kde se v rámci právního řádu pohybují, z jakých předpisů vycházím a jaké zásady se zde uplatňují. Poté jsem se rozhodl představit přestupkový zákon, jenž byl pro mé téma stěžejní, a nakonec pojem samotného přestupku, jeho stránky, znaky a osobu pachatele, opět z důvodu srozumitelnosti čtenáři. Celkem se tak první kapitola skládá ze čtyř podkapitol, které rozebírají nosné instituty související s tématem mé práce.

V druhé kapitole jsem se věnoval judikatuře, která je také obsažena v názvu mé práce. Rozdělil jsem ji do dvou podkapitol, přičemž v té první jsem se zabýval rolí judikatury obecně, zejména její závazností a právním významem. Následující podkapitolu jsem již rozčlenil na další tři podkapitoly, kdy ta úvodní pojednávala o vývoji správního soudnictví, čímž mělo dojít k pochopení historického kontextu fungování správního soudnictví na našem území. Poté jsem se přesunul ke vztahům uvnitř struktury správního soudnictví, zejména jsem se věnoval pozici Nejvyššího správního soudu a jeho roli při sjednocování judikatury. V poslední podkapitole jsem se podíval na určitým způsobem problematický vztah Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, jenž samy tyto instituce svými rozhodnutími vyjasňují, zejména s ohledem na závaznost rozhodnutí jednoho vůči druhému. Velmi zjednodušeně zde lze říct, že rozhodnutí Ústavního soudu jsou pro Nejvyšší správní soud závazná, naopak toto neplatí.

Následující, poslední, kapitola se zaměřila na samotnou absorpci. Hned v první podkapitole druhé kapitoly jsem se vypořádal s druhou výzkumnou otázkou: „*Jak se absorpce vyvíjela v čase a jaká byla její dřívější právní úprava?*“. První znění odpovídající dnešní absorpční zásadě upravoval již zákon č. 117/1852 Ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích. Pro roztržičnost správního práva a tím i agendy přestupků, spolu s upřednostňováním kumulační zásady tehdejšími právníky, nebyla absorpční zásada aktivně využívána. Následně s uváděnou kumulační zásadou pracovaly všechny důležité předpisy správního práva trestního, případně se k zásadám v době socialistického režimu nevyjadřovaly vůbec, čímž bylo nutno právě kumulační zásadu používat. Absorpční zásada se tak do právního řádu vrátila až

v porevolučním přestupkovém zákoně 1990 s tím, že začala být konečně přijímána i odbornou veřejností, což přetrvává do dnes. Poté jsem se přesunul k tématu společného řízení, v rámci kterého se absorpční zásada uplatňuje. Nejprve jsem se jí věnoval podle úpravy správního řádu a následně podle přestupkového zákona, jenž vymezuje úpravu zvláštní. Pokusil jsem se zde rozepsat o povinnosti spojit více řízení do jednoho, byť to v mnoha případech nemusí být zcela účelné. Ve zkratce jsem došel k závěru, že by mělo být na úvaze správního orgánu, zda řízení o přestupcích spojí nebo ne, a to s ohledem na individuální okolnosti každého případu.

Ve třetí podkapitole jsem se zabýval mnohostí přestupků jednoho pachatele a vysvětlení, za jakých okolností je vůbec možné absorpci uplatnit. Mimo jiné jsem se zde po představení úhrnného trestu obsáhleji zamyslel nad návrhem *de lege ferenda*, o souhrnném trestu, jenž by byl dle mého rozboru platným institutem správního práva trestního a určitě by své uplatnění často našel. Ve čtvrté podkapitole jsem se vyjadřoval k projevům absorpce. Z těch zajímavých otázek jsem se zaobíral třeba tím, jak se určuje nejprísněji trestný přestupek, neboť se jedná o téma odbornou veřejností diskutované a často sporné. Závěr patřil vztahu absorpční zásady k ostatním ustanovením o ukládání trestu za více přestupků téhož pachatele, tedy vztahu absorpční zásady k projevům zásady asperační a kumulační. Celá třetí kapitola tak představuje rozsáhlý jednotný celek, jenž velmi detailně rozebírá první výzkumnou otázku, a to: „*Jaký je smysl absorpce a jaké je její normativní vymezení?*“. Ve zkratce lze uvést, že absorpci vymezuje zejména přestupkový zákon v paragrafu 41, spolu s projevy zásady kumulační a asperační. Smyslem absorpce pak je uložení úhrnného správního trestu, jímž je pachatel postižen za všechny přestupky, které jsou v souběhu a byly projednány ve společném řízení, přičemž trest za všechny společně projednané přestupky se určí podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný.

Poslední výzkumná otázka, znějící „*Jaký je vliv judikatury při výkladu této zásady?*“, je v podstatě protkána celým textem, zejména v kapitole třetí, kde jsem se zaměřil na zkoumání judikatury, sestávající hlavně z rozsudků Nejvyššího správního soudu, jejíž stanoviska a závěry jsem aktivně začleňoval do příslušných kapitol a podkapitol, kde dopomáhaly k dotváření a specifikování problematických aspektů absorpční zásady. Lze konstatovat, že role judikatury při výkladu této zásady je nepřímá. Hlavní význam spatřuji v její sjednocovací činnosti. Jejím cílem tak je směřovat výklad absorpční zásady k výkladu jednotnému pro celou oblast správního práva trestního, a tím tak vyjasňovat právě její problematické nebo sporné aspekty.

Závěrem si tak dovoluji konstatovat, že jsem naplnil cíl mé diplomové práce a zodpověděl výzkumné otázky.

Seznam použitých zdrojů

Monografie:

BENEDA, Ivo a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě (1918 - 2005)*. Olomouc: Periplum, 2007, 445 s.

FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, 304 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, 400 s.

BOBEK, Michal a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium. 2013. 496 s.

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 239 s.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, 447 s.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, 572 s.

SCHELLE, Karel. *Dějiny veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 520 s.

Komentář:

BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://databaze.beck-online.cz)

BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s. Dostupné z: [databáze aspi.cz](https://databaze.aspi.cz)

FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 884 s. Dostupné z: [databáze aspi.cz](https://databaze.aspi.cz)

JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://databaze.beck-online.cz)

JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1047 s. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://databaze.beck-online.cz)

KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 864 s.

ONDRUŠOVÁ, Marta a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 776 s.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. Dostupné z: databáze beck-online.cz

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019, 536 s. Dostupné z: databáze aspi.cz

Odborné články:

MALAST, Jan. Společné řízení o přestupcích – vždy ve prospěch pachatele?. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online], 2020. roč. 66, č. 2, s. 145-158. Dostupné z: https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/39653/1/Iurid_66_2_0145.pdf

MATES, Pavel. Absorpce ve správním právu trestním. *Právní rozhledy* [online], 2020. č. 21. s. 743. Dostupné z: databáze beck-online.cz

MATES, Pavel. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy* [online], 2016. č. 3. s. 82. Dostupné z: databáze beck-online.cz

BRAŽINA, Radislav. Správní trest zákazu činnosti a zásada absorpce. *Právní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 12, s. 448. Dostupné z: databáze beck-online.cz

RIGEL, Filip. Judikatura Nejvyššího správního soudu: vztah NSS a Ústavního soudu. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 1, s. 1. Dostupné z: databáze beck-online.cz

Judikatura:

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25.02.1994, sp. zn. 6 A 901/93 (SJS 26/1994)

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12.1995, sp. zn. 6 A 216/93 (SJS 182/1998)

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.1997, sp. zn. 6 A 226/95 (SJS 835/2001)

Nález Ústavního soudu ze dne 27.06.2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (96/2001 Usn.)

Nález Ústavního soudu ze dne 09.03.2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 (36/2004 USn.)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.03.2004, sp. zn. 5 A 154/2002 (773/2006 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.09.2005, sp. zn. 2 Afs 180/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.09.2005, sp. zn. 2 Afs 216/2004 (1406/2007 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.05.2007, sp. zn. 8 As 17/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp. zn. 5 Afs 9/2008 (1767/2009 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.01.2009, sp. zn. 1 As 96/2008 (1856/2009 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.04.2009, sp. zn. 6 Ads 53/2003

Nález Ústavního soudu ze dne 02.06.2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06 (126/2009 Usn.)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009 (2248/2011 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 02.09.2009, sp. zn. 6 A 76/2001

Nález Ústavního soudu ze dne 18.02.2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (30/2010 USn.)

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2010, sp. zn. 30 Ca 21/2009

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2012, sp. zn. 29 A 132/2010

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14.06.2012, sp. zn. 30 Cdo 1042/2012 (Soubor civilních rozhodnutí a stanovisek NS, 18/2012, C 13177)

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka Liberec ze dne 3. 5. 2013, sp. zn. 60 A 1/2013 (2912/2013 Sb. NSS)

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31.07.2014, sp. zn. 30 A 51/2013

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.08.2015, sp. zn. 2 As 43/2015

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.07.2016, sp. zn. 2 As 321/2015

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2016, sp. zn. 1 As 303/2016

Nález Ústavního soudu ze dne 08.11.2016, sp. zn. II. ÚS 2571/16, (214/2016 USn.)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.07.2017, sp. zn. 6 As 116/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2017, sp. zn. 7 As 13/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.04.2018, sp. zn. 2 As 426/2017

Nález Ústavního soudu ze dne 21.05.2019, sp. zn. I. ÚS 795/18 (85/2019 Usn.)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.03.2020, sp. zn. 6 As 221/2019 (4047/2020 Sb. NSS)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.06.2020, sp. zn. 1 As 110/2020

Nález Ústavního soudu ze dne 14.07.2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19 (147/2020 Usn.)

Právní předpisy:

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Vládní nařízení č. 393/1941 Sb., o správním trestním právu a řízení v oboru vyživovacím, zásobovacím a cenovém

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 117/1852 Ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1. 1. 1927

Zákon č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudu, ve znění účinném od 1.1.1876 do 31.12.1952

Zákon č. 144/1867 Ř. z., o moci soudcovské, ve znění účinném od 22. 12. 1867 do 5. 3. 1920

Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, ve znění účinném od 4.11.1918 do 31.12.1952

Zákon č. 164/1937 Sb., zákon o nejvyšším správním soudě, ve znění účinném od 3.7.1937 do 31.12.1952

Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ve znění účinném od 1.1.1953 do 31.12.1956

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Zákon č. 276/2023 Sb., o zrušení obsoletních právních předpisů

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb.

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/1950 Sb. Zákon o trestním řízení správním (Trestní řád správní)

Zákon č. 119/1873 Ř. z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění účinném do 31.12.2018

Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Abstrakt

Tato práce pojednává o absorpční zásadě ve správním právu trestním se zaměřením na judikaturu. V první části je obecně vymezeno správní právo trestní, konkrétně jeho zakotvení v právním řádu a jeho zásady. Následující text se věnuje přestupkovému zákonu a přestupku jako takovému, jeho stránkám, znakům a osobě pachatele. Druhá kapitola se zabývá rolí judikatury a následně přímo judikaturou správních soudů. Příslušné podkapitoly rozebírají její vývoj, vnitřní vztahy, sjednocování judikatury a vztahy mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem. Poslední kapitola se zabývá samotnou absorpční zásadou. Konkrétně jejím vývojem, projevem, vysvětlením institutu společného řízení a mnohosti přestupků nebo vztahem k ostatním ustanovením o ukládání trestů za více přestupků téhož pachatele. To vše za přispění judikatury správních soudů, která absorpční zásadu dotváří. Cílem práce je detailní rozbor absorpční zásady ve správním právu trestním, její analýza a představení případných problémů, se zaměřením na judikaturu.

Abstract

This thesis deals with the principle of absorption in administrative criminal law with a focus on judicial case law. In the first part, it defines administrative criminal law in general, specifically its establishment in the legal system and its principles. The following text is devoted to misdemeanour law and misdemeanour as such, its aspects, features and the person of the offender. The second chapter deals with the role of judicial case law and then directly with the jurisprudence of administrative courts. The relevant subchapters discuss its development, internal relations, unification of case law and relations between the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court. The last chapter deals with the principle of absorption itself. In particular, its development, its effect, an explanation of the institution of joint proceedings and multiplicity of offences, or its relation to other provisions on the imposition of penalties for multiple offences by the same offender. All this is supported by the case law of the administrative courts, which completes the principle of absorption.. The aim of the thesis is a detailed analysis of the absorption principle in administrative criminal law, its impact and presentation of possible problems, with a focus on judicial case law.

Klíčová slova

absorpční zásada, přestupkové právo, přestupek, správní právo trestní, judikatura, Nejvyšší správní soud, Ústavní soud

Key words

absorption principle, misdemeanour law, misdemeanour, administrative criminal law, case law, Supreme Administrative Court, Constitutional Court