

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

Závěr č. 190

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání

ze dne 7. 11. 2025

**Uplatnění pravidel pro ukládání úhrnného správního trestu při souběhu přestupků
téhož pachatele**

- nahrazení závěru č. 177 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 27. 5. 2022 (Uplatnění zásady absorpce v případě nevedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích)

Při ukládání správního trestu za sbíhající se přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku, a nebyl proto projednán ve společném řízení, se nepoužije § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., a tedy se neuplatní pravidla pro ukládání úhrnného správního trestu podle § 41 odst. 1 nebo 2 zákona č. 250/2016 Sb.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání v návaznosti na závěry obsažené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. října 2025 č. j. 5 As 98/2022–51 (dále jen „rozsudek rozšířeného senátu“) projednal otázku, v jakých případech se uplatní pravidla pro ukládání úhrnného správního trestu při souběhu přestupků téhož pachatele¹.

¹ PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 261: „Souběh přestupků (stejně jako souběh trestných činů) nemá zákonnou definici. Souběh a recidiva jsou formy tzv. mnohosti přestupků nebo trestných činů...”.

Jemelka, L., Vetešník P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 362–373; P. Vetešník: „O souběh přestupků se jedná, jestliže správní orgán osobě, která byla uznána vinnou ze spáchání více přestupků (sbíhajících se přestupky), ukládá úhrnný

Podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich platí, že za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější (zásada absorpce). Podle odstavce 2 téhož ustanovení platí, že jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky (zásada asperace).

Podle § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. platí, že 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. Podle odstavce 3 téhož ustanovení platí, že ve společném řízení se neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. Podle odstavce 5 téhož ustanovení platí, že k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení.

Podle § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb. platí, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení. V návaznosti na to pak § 43 odst. 1 tohoto zákona stanoví možnost upuštění od uložení správního trestu, 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.

Poradní sbor přijal dne 27. 5. 2022 závěr č. 177, který se týkal uplatnění zásady absorpce v případě nevedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích, a stanovil, že „a) při ukládání správního trestu za sbíhající se přestupek, o kterém nebylo rozhodnuto ve společném řízení, se k této skutečnosti v souladu s § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky přihlédne a správní trest se zásadně uloží podle pravidel obsažených v § 41 odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. b) K souběhu přestupků, o nichž nebylo rozhodnuto ve společném

správní trest. V případě souběhu přestupků spáchaných jedním pachatelem je třeba rozlišovat, jestli se jedná o souběh jednočinný či vícečinný, stejnorodý nebo nestejnorodý. O jednočinný souběh se jedná tehdy, pokud se pachatel dopustil jednoho skutku, který naplnil dvě různé skutkové podstaty přestupků (souběh nestejnorodý) ... O vícečinný souběh se jedná tehdy, pokud se pachatel dopustil dvou skutků, přičemž každý skutek naplnil skutkovou podstatu samostatného přestupku, a to stejné skutkové podstaty (souběh stejnorodý), nebo různé skutkové podstaty (souběh nestejnorodý) ... “.

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

Závěr č. 177 vycházel především z judikatury k předchozí právní úpravě, z níž poradní sbor vyvodil, že institut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou. V této souvislosti konstatoval, že pravidla pro ukládání úhrnného správního trestu se aplikují na všechny sbíhající se přestupky, o kterých nebylo rozhodnuto ve společném řízení, a to bez ohledu na to, z jakého důvodu o nich nebylo rozhodnuto ve společném řízení, tj. ať už z důvodu nesplnění podmínek pro vedení společného řízení - protože byl sbíhající se přestupek spáchán až po zahájení řízení o jiném přestupku, anebo se jednalo o přestupky, jejichž skutková podstata se týkala porušení právních povinností vyskytujících se v různých oblastech veřejné správy, anebo z důvodu vyloučení některého ze skutků ze společného řízení, popřípadě z důvodu pochybení správního orgánu.

Závěr č. 177 vycházel mimo jiné také z definice souběhu přestupků odvozené z teorie trestního práva, v níž se za souběh (konkurenci) trestných činů považuje případ, kdy jeden pachatel spáchal dva nebo více trestných činů, než byl pro některý z nich odsouzen, tj. než byl za takový čin vyhlášen odsuzující rozsudek soudem prvního stupně. Na základě toho lze souběh přestupků definovat jako případ, kdy pachatel spáchá dva nebo více přestupků před tím, než mu bylo oznámeno rozhodnutí prvoinstančního orgánu, kterým byl uznán vinným, a které nabylo právní moci².

Dne 9. října 2025 přijal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek č. j. 5 As 98/2022–51, jehož jádrem sporu byla otázka, zda je při ukládání správních trestů nutné na všechny přestupky téhož pachatele, z nichž některé spáchal sice předtím, než mu bylo oznámeno (případně vydáno) rozhodnutí správního orgánu, jímž byl shledán vinným ze spáchání jiných přestupků, avšak až poté, co bylo o těchto jiných přestupcích zahájeno řízení, uplatnit pravidla pro ukládání úhrnného trestu, i přesto, že o nich nelze vést společné řízení.

V bodě 62 rozsudek rozšířeného senátu konstatoval, že: „*U přestupků, které byly spáchány po zahájení řízení o jiném přestupku, se ve vztahu k tomuto jinému přestupku neuplatní pravidla pro ukládání úhrnného trestu vyjádřená v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť o nich spolu s tímto jiným přestupkem nelze dle § 88 odst. 3 tohoto zákona*

² PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 261.

vést společné řízení, ani pokud se jejich skutková podstata týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán.“. Tento závěr rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odůvodňuje zejména následujícím způsobem:

„Zákonodárce reagoval na nedostatečnost právní úpravy řízení o přestupcích tak, že zachoval pravidlo, že sbíhající se přestupky se zásadně projednají ve společném řízení (pokud o nich lze vést společné řízení). Současně však jednoznačně zakotvil, že možnost vedení společného řízení se vztahuje na ty přestupky, které byly spáchány do zahájení řízení o jednom z nich. Z toho je zřejmé, že právě okamžik zahájení řízení o jednom ze spáchaných přestupků má být oním předělem, k němuž je nezbytné posuzovat rozdíl mezi vícečinným souběhem přestupkové činnosti a recidivou [bod 57 rozsudku rozšířeného senátu]. Podle nové právní úpravy totiž splnění podmínek pro vedení společného řízení představuje také mezník pro posouzení toho, zda se jedná o souběh přestupků, na nějž by zásadu absorpce bylo možné uplatnit [bod 58 rozsudku rozšířeného senátu]. Zákonodárce si tak byl vědom toho, že po zahájení přestupkového řízení již nebude možné projednat následně spáchané přestupky ve společném řízení ani za ně uložit úhrnný trest, a zároveň to byl jím zamýšlený následek právní úpravy [bod 60 rozsudku rozšířeného senátu] ... postup správních orgánů pro aplikaci zásady absorpce v případě, že nebylo vedeno společné řízení ... je však upraven v § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož správní orgán zohlední při výměře trestu skutečnost, že o více přestupcích nebylo vedeno společné řízení. Nutno podotknout, že i zde je potřeba vykládat zákon tak, že zohlednit lze pouze to, že nebylo vedeno společné řízení u přestupků, u nichž jsou pro to splněny zákonné podmínky, tedy takové společné řízení, které podle zákonných pravidel mělo být vedeno, avšak nebylo [bod 61 rozsudku rozšířeného senátu].

Podle názoru poradního sboru rozsudek rozšířeného senátu do určité míry překonal závěr č. 177, neboť konstatoval, že ve společném řízení lze uložit úhrnný správní trest pouze za ty sbíhající se přestupky téhož pachatele, které byly spáchané do okamžiku zahájení řízení o jednom z nich. Z rozsudku rozšířeného senátu také vyplývá, že za okamžik rozhodný pro posouzení souběhu přestupků se již nebude považovat oznámení rozhodnutí, kterým byl obviněný uznán vinným ze spáchaní přestupku za podmínky, že později nabylo právní moci, ale bude to okamžik zahájení řízení o sbíhajících se přestupcích spáchaných do zahájení řízení. Jestliže je okamžikem pro posouzení souběhu přestupků zahájení řízení o přestupku (přestupcích), pak další časové hranice jako je vydání rozhodnutí nebo oznámení rozhodnutí nejsou relevantní. Spáchá-li pachatel po zahájení řízení o přestupku další (nový) přestupek, nebude se jednat o souběh, nýbrž půjde o recidivu. Tato změna je odůvodněna zejména

ustanovením § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb. a také lépe odráží realitu stíhání přestupků v některých oblastech veřejné správy, v nichž dochází k častému nebo pokračujícímu páčání přestupků, a v důsledku projednávání složitých a závažných přestupků vzniká velká časová prodleva mezi zahájením řízení a oznámením rozhodnutí, kterým byl obviněný uznán vinným.

Z uvedeného rozsudku rozšířeného senátu lze dle názoru poradního sboru dále vyvodit, že základní podmínkou pro ukládání úhrnného správního trestu při souběhu přestupků téhož pachatele je projednání těchto přestupků ve společném řízení. Ve společném řízení lze přitom projednat jen takové přestupky téhož pachatele, k jejichž projednání je příslušný stejný správní orgán, jejich skutkové podstaty se týkají porušení povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a přestupky byly spáchány do okamžiku zahájení řízení o jiném přestupku. Jsou-li splněny tyto podmínky pro vedení společného řízení podle § 88 odst. 1 a 3 zákona č. 250/2016 Sb., pak se o přestupcích rozhodne ve společném řízení a uloží se za ně úhrnný správní trest v souladu s § 41 odst. 1 nebo 2 zákona č. 250/2016 Sb. Zároveň platí, že v případě, kdy je k projednání sbíhajících se přestupků téhož pachatele příslušný stejný správní orgán a jejich skutkové podstaty se týkají porušení povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, tj. jsou-li splněny podmínky pro vedení společného řízení podle § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., avšak sbíhající se přestupky nebo některý z nich byly spáchány až po zahájení řízení o jiném přestupku, na následně spáchané přestupky se pravidla pro ukládání úhrnného správního trestu neuplatní, neboť o nich nelze rozhodnout ve společném řízení, resp. není splněna podmínka pro vedení společného řízení podle § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb. To znamená, že přestupky spáchané po zahájení řízení o jiném přestupku nelze ve společném řízení projednat a nelze na ně použít pravidla pro ukládání úhrnného správního trestu.

V této souvislosti platí, že pokud o některém ze sbíhajících se přestupků téhož pachatele nebylo vedeno společné řízení, ačkoli mohlo a mělo být vedeno, neboť pro jeho vedení byly splněny podmínky podle § 88 odst. 1 a 3 zákona č. 250/2016 Sb., tj. stejný příslušný správní orgán, skutkové podstaty přestupků týkající se porušení povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a přestupek byl současně spáchán do okamžiku zahájení řízení o jiném přestupku, správní orgán v souladu s § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb. při určení druhu správního trestu a jeho výměry za sbíhající se přestupek, který nebyl projednán ve společném řízení, k této skutečnosti přihlédne. To znamená, že v situaci, kdy sbíhající se přestupky téhož pachatele mohly a měly být projednány ve společném řízení, neboť pro vedení společného řízení byly splněny podmínky podle § 88 odst. 1 a 3 zákona č. 250/2016 Sb., avšak správní orgán pochybil a společné řízení nevedl, se k této skutečnosti v souladu s § 37 písm. b) přihlédne

a správní trest za sbíhající se přestupky se zásadně uloží podle pravidel v § 41 odst. 1 nebo 2 zákona č. 250/2016 Sb. To platí obdobně v případě, kdy správní orgán nepochybil a společné řízení nevedl, i když byly splněny podmínky podle § 88 odst. 1 a 3 zákona č. 250/2016 Sb., protože vyloučil některý skutek ze společného řízení (§ 88 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb.). Naproti tomu v případě, kdy nebylo vedeno společné řízení proto, že sbíhající se přestupek byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku, při určení druhu a výměry správního trestu za tento přestupek se nepoužije § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb.

Obecný požadavek „přihlédnout“ k souběhu přestupků, o nichž nebylo rozhodnuto ve společném řízení, ačkoli o nich dle zákona mohlo a mělo být rozhodnuto ve společném řízení, nelze dle názoru poradního sboru chápat jako zcela kategorickou povinnost určit výši pokuty bez dalšího zcela podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. (nejedná se o jeho přímou, ani analogickou aplikaci). Konkrétní způsob přihlédnutí k souběhu přestupků bude záviset na okolnostech daného případu, přičemž toto přihlédnutí může spočívat například v uložení pokuty v nižší výměře nebo v upuštění od uložení správního trestu podle § 43 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. Správní trest se tedy sice bude ukládat podle ustanovení vztahujícího se na projednávaný přestupek, avšak správní orgán bude muset při stanovení konkrétní výše správního trestu přihlédnout i k pravidlům v § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. (tedy k tomu, jaká výše správního trestu by byla za sbíhající se přestupky uložena, pokud by byly sbíhající se přestupky projednávány ve společném řízení; výše správního trestu v předmětném řízení by tak měla být stanovena tak, aby výše správních trestů uložených za jednotlivé přestupky v jednotlivých řízeních spáchané v souběhu v součtu významným způsobem nepřesáhla výši správního trestu, který by mohl být uložen za tyto sbíhající se přestupky ve společném řízení).

Je též nutno dodat, že § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb. ukládá povinnost „přihlédnout“ k souběhu přestupků, aniž by blíže specifikoval, že se tak má stát pouze zohledněním zásady absorpce. S ohledem na tuto skutečnost tak nelze bez dalšího vyloučit ani užití prvků asperace (kterých by bylo ostatně možno použít ve společném řízení), budou-li tomu odpovídat okolnosti daného případu. Takový postup by byl namísto v případě, pokud by se správní trest ukládaný podle pravidel v § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. jevil jako nedostatečný. Součet pokut uložených za sbíhající se přestupky by pak v takovém případě mohl být vyšší, než umožňuje ustanovení vztahující se na sbíhající se přestupek nejpřísněji trestný (neměl by však významným způsobem přesáhnout hranici určenou podle § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. upravující zásadu asperace). Správní orgán by však v takovém případě musel pečlivě vážít veškerá zákonná hlediska pro výměru pokuty a své rozhodnutí by musel důkladně odůvodnit.