



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zast. Mgr. Radkou Vajbarovou, advokátkou, se sídlem Na Mlejnku 764/18, Praha 4, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 22. 7. 2022, č. j. ÚOHS-21416/2022/161, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2023, č. j. 62 Af 38/2022-265,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5.000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky Mgr. Radky Vajbarové.

O d ů v o d n ě í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1]Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 22. 7. 2022, č. j. ÚOHS-21416/2022/161, podle § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 5 a § 90 odst. 5 téhož zákona zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2022, sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání tří přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), kterých se měl dopustit tím, že zadával příslušná plnění mimo zadávací řízení coby samostatné veřejné zakázky, ačkoli tato plnění tvořila funkční celky podle § 18 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, a proto měla být s přihlédnutím k jejich

souhrnné předpokládané hodnotě zadávána v odpovídajícím zadávacím řízení, čímž žalobce porušil pravidlo stanovené v § 2 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek. Prvního přestupku se měl žalobce dopustit tím, že uzavřel samostatné smlouvy na vypracování studie pro rekonstrukci haly č. 24 v areálu Pražské tržnice, k. ú. Holešovice (dále jen „hala č. 24“) a projektové dokumentace bez zadávacího řízení. Druhého přestupku se měl žalobce dopustit tím, že uzavřel samostatné smlouvy na realizaci vývoje, implementace a provozu portálu praha.eu bez zadávacího řízení. Třetího přestupku se měl žalobce dopustit tím, že uzavřel další tři samostatné smlouvy na realizaci vývoje, implementace a provozu zmíněného portálu bez zadávacího řízení.

[2] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 7. 9. 2023, č. j. 62 Af 38/2022-265, žalobu proti tomuto rozhodnutí předsedy žalovaného zamítl.

[3] V odůvodnění rozsudku nejprve krajský soud posoudil, zdali jednotlivé tři okruhy plnění podle předmětných smluv představovaly funkční celky, a proto měly být zadány jako veřejné zakázky v odpovídajícím druhu zadávacího řízení. V této souvislosti shrnul dotčenou právní úpravu a judikaturu správních soudů týkající se určení toho, zda se jednalo o více samostatných veřejných zakázek anebo více částí téže veřejné zakázky. V případě smluv uzavřených žalobcem na vypracování studie pro rekonstrukci haly č. 24 a projektové dokumentace k realizaci totožného investičního záměru krajský soud dospěl k závěru, že obě zadání spolu funkčně souvisela, neboť teprve pospolu byla schopna splnit zamýšlený funkční a hospodářský účel a jako taková představovala jednotlivé etapy pro realizaci zastřešujícího projektu v podobě rekonstrukce zmíněné haly. Samostatné zadání architektonické studie a projektové dokumentace označil za umělé, čímž žalobce nezákonně rozdělil jednu veřejnou zakázku na dvě, jež pak nepřekračovaly limit pro veřejné zakázky malého rozsahu, a proto je žalobce nezadal v zadávacím řízení. Ve vztahu ke smlouvám na realizaci vývoje, implementace a provozu portálu praha.eu krajský soud dospěl k témuž závěru. S ohledem na zjištění ze správních spisů odmítl argumentaci žalobce, podle níž jedna z uzavřených smluv směřovala k technickým pracím na Portálu Pražana, a konstatoval, že jednotlivá plnění podle uzavřených smluv byla funkčně provázána do jednoho celku. Rovněž v případě třetího přestupku krajský soud uvedl, že z uzavřené smlouvy bylo zřejmé plnění spočívající v poskytování průběžných komplexních IT služeb ve vztahu k portálu praha.eu, jeho vývoji, provozu a úpravě jeho obsahu a funkcionalit, dále průběžném odstraňování vad a zajištění plynulého chodu. Tyto smlouvy tak měly jediný účel, a to využití plnění jako celku, byť byl v jednotlivých smlouvách popsán odlišně.

[4] Krajský soud se dále zabýval otázkou, zdali měl žalovaný o sbíhajících se přestupcích žalobce vést společné řízení. V této souvislosti nejprve citoval § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „přestupkový zákon“), a dále § 88 odst. 1 téhož zákona, jehož aplikace byla vyloučena v § 270 odst. 11 zákona o zadávání veřejných zakázek. Konstatoval, že podle citovaných ustanovení právních předpisů žalovaný nebyl povinen vést o sbíhajících se přestupcích jedno společné řízení, nýbrž měl toliko možnost takto postupovat podle § 140 správního řádu. Bylo proto na uvážení žalovaného, zdali vést společné řízení, přičemž ani nevedení společného řízení nebylo vadou, pokud žalovaný zohlednil dříve uložené pokuty. Krajský soud zdůraznil, že rozhodnutí žalovaného, kterým byla žalobci za obdobný přestupek týkající se rekonstrukce haly č. 24 uložena pokuta ve výši 200.000 Kč, bylo předmětem posuzování v jiném řízení vedeném

pokračování

pod sp. zn. 29 Af 3/2023. Žalovaný neporušil ani zásadu legitimního očekávání, jelikož k závěru o správnosti svého postupu dospěl s ohledem na specifické okolnosti případu.

[5]K námitkám žalobce, že žalovaný porušil absorpční zásadu definovanou v § 41 přestupkového zákona, krajský soud uvedl, že v posuzovaném případě posoudit porušení absorpční zásady nebylo možné. Rozhodnutí žalovaného totiž bylo vydáno dne 16. 5. 2022, přičemž deset dní po jeho vydání, tj. 26. 5. 2022, žalovaný vydal příkaz č. j. ÚOHS-17819/2022/500, kterým byla žalobci uložena pokuta za zbylé dva sbíhající se přestupky týkající se rekonstrukce haly č. 24. Rozhodnutí žalovaného tak bylo prvním rozhodnutím o sbíhajících se přestupcích žalobce a jeho zákonnost nebylo možné zpochybnit tím, že v něm měl zohlednit sankci za později vydaný příkaz, jelikož při jeho vydání ještě zmíněný příkaz neexistoval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6]Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž označil důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7]V ní nejprve zrekapituloval průběh správního i soudního řízení a své žalobní námitky. Konstatoval, že co se týče výroku o jeho vině za předmětné přestupky, ničeho proti napadenému rozsudku krajského soudu nenamítá. Trvá však na zákonnosti řízení o uložení pokuty za porušení zákona o zadávání veřejných zakázek, kterou však žalovaný nedodržel. Krajský soud se přitom procesními návrhy a námitkami týkajícími se vad řízení vedeného žalovaným nezabýval. Stěžovatel namítl, že dne 27. 9. 2021 byl žalovanému doručen podnět k přezkoumání sedmi veřejných zakázek týkajících se haly č. 24, jež začal šetřit v rámci řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS - P658/2021/VZ. Příkazem ze dne 16. 12. 2021 následně uložil stěžovateli pokutu za spáchání přestupku při zadávání dvou ze zmíněných veřejných zakázek, přičemž ještě téhož dne doručil stěžovateli další příkaz, jímž mu byla uložena pokuta za veřejné zakázky v oblasti IT služeb. Proti oběma příkazům stěžovatel podal včasný odpor, přičemž žalovaný následně obě řízení spojil podle § 140 odst. 1 správního řádu do jednoho společného řízení. Dne 16. 5. 2022 vydal žalovaný prvostupňové správní rozhodnutí, v němž uvedl, že již neexistuje žádný další sbíhající se přestupek stěžovatele. Přesto dne 26. 5. 2022 žalovaný vydal další příkaz, kterým stěžovateli uložil pokutu za jiné dvě z původně sedmi šetřených veřejných zakázek. Podle stěžovatele tak žalovaný učinil bez jakéhokoli rozumného důvodu mimo společné řízení, které měl správně vést, jelikož všechny veřejné zakázky týkající se haly č. 24 začal šetřit v jeden den a všechny posuzoval v rámci jednoho řízení. Příkaz ze dne 26. 5. 2022 následně ve zkráceném přezkumném řízení zrušil předseda žalovaného pro porušení zásady absorpce. Přestože měl předseda žalovaného k dispozici všechny potřebné údaje ke zrušení posledně uvedeného příkazu i prvostupňového správního rozhodnutí, neučinil tak, ačkoli musel vědět, že v případě prvostupňového správního rozhodnutí byla stěžovateli uložena samostatná sankce za sbíhající se přestupky, k nimž měl přihlédnout pouze jako k přitěžujícím okolnostem. Ani jeden z přestupků sankcionovaných prvostupňovým správním rozhodnutím totiž nebyl nejprísněji trestaným přestupkem. Dne 14. 9. 2022 žalovaný opětovně uložil stěžovateli pokutu za přestupek, za něhož stěžovatele trestal již příkazem ze dne 26. 5. 2022, aniž by zrušil prvostupňové správní rozhodnutí.

[8]Podle stěžovatele v posuzovaném případě nic nebránilo žalovanému, aby o všech sbíhajících se přestupcích vedl jedno společné řízení, v němž by řádně aplikoval zásadu absorpce definovanou v § 41 přestupkového zákona. Předseda žalovaného ostatně mohl v přezkumném řízení zrušit mimo příkazu ze dne 26. 5. 2022 rovněž prvostupňové správní rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k provedení společného řízení. Stěžovatel namítl, že jakkoli není vedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích povinností žalovaného, pokud neměl jiného nástroje k aplikaci zásady absorpce, musel tento institut využít. Zdůraznil, že prověřování všech sporných veřejných zakázek trvalo téměř devět měsíců, žalovaný však rozhodl nepředvídatelně. Dále namítl, že krajský soud vůbec nerozhodl o návrhu stěžovatele ze dne 19. 1. 2023 spojit obě řízení o podaných žalobách s řízením vedeným pod sp. zn. 29 Af 3/2023, které se týká ostatních sbíhajících se přestupků stěžovatele. Byť k tomu krajský soud nebyl podle § 39 odst. 1 s. ř. s. povinen, přesunul vyhodnocení namítaných sporných právních otázek až do řízení před Nejvyšším správním soudem. Krajský soud měl podle stěžovatele obě řízení spojit a přezkoumat postup žalovaného, a to včetně posouzení otázky, zdali byla naplněna absorpční zásada. Nicméně pouze uvedl, že předmětem přezkumu bylo prvostupňové správní rozhodnutí a že případné porušení absorpční zásady by bylo možné vyhodnotit až ve druhém řízení o sbíhajících se přestupcích, které vede pod sp. zn. 29 Af 3/2023. Krajský soud se však nevypořádal s námitkami stěžovatele, že přestupky potrestané prvostupňovým správním rozhodnutím byly méně závažné než přestupky potrestané příkazem žalovaného ze dne 26. 5. 2022, a proto k nim měl žalovaný správně při ukládání sankce pouze přihlídnout jako k přitěžujícím okolnostem, nikoli za ně uložit samostatnou pokutu.

[9]Stěžovatel doplnil, že bylo úkolem žalovaného posoudit, zdali neměl za účelem správné aplikace § 41 přestupkového zákona vést v souladu s § 140 správního řádu pouze jedno společné řízení. Žalovaný však na újmu stěžovatele zahájil dvě samostatná správní řízení a uložil samostatně dvě správní sankce. Nesouhlasí rovněž se závěrem krajského soudu, že naplnit absorpční zásadu lze i mimo společné řízení, pokud správní orgán přihlédne při ukládání dalšího správního trestu k uloženým sankcím za sbíhající se přestupky. Popsaná konstrukce totiž nemá oporu v právních předpisech. Postup žalovaného byl nadto v rozporu se zásadou legitimního očekávání a jeho dřívější rozhodovací praxí.

[10]S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11]Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že v souladu s § 270 odst. 11 zákona o zadávání veřejných zakázek nebyl v posuzovaném případě povinen vést společné řízení. V posuzovaném případě společné řízení nebylo využitelné, jelikož předmětné příkazy týkající se nyní posuzovaných přestupků stěžovatele vydal již v prosinci roku 2021 a řízení o nich následně spojil pod sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ, které ukončil vydáním prvostupňového správního rozhodnutí ze dne 16. 5. 2022. Oproti tomu řízení o ostatních sbíhajících se přestupcích stěžovatele teprve zahájil příkazem ze dne 26. 5. 2022. Obě správní řízení tak neprobíhala současně. V této souvislosti odkázal na jednotlivé smlouvy uzavřené stěžovatelem k rekonstrukci areálu Pražské tržnice. Byl proto povinen prověřit řadu smluv a skutečností, aby s určitostí stanovil, které veřejné zakázky tvoří jeden celek a které již nikoli, což prodlužuje řízení a tvoří účinnou překážku vedení jednoho společného řízení. Ostatně kde to bylo vhodné, žalovaný správní řízení spojil.

pokračování

[12] Dále žalovaný uvedl, že v souladu se zásadou absorpce je nutné, aby při ukládání správního trestu bylo přihlédnuto k předchozímu uloženému trestu. Přitom ve druhém správním řízení týkajícím se sbíhajících se přestupků stěžovatele byla zohledněna již uložená pokuta v nyní napadeném rozhodnutí předsedy žalovaného. Okamžik nabytí právní moci rozhodnutí o uložení správního trestu je přitom nahodilý a v přestupkovém právu nelze uložit souhrnný trest. Prvním rozhodnutím, které ukládá trest za sbíhající se přestupky, nemůže být zásada absorpce porušena. V každém dalším rozhodnutí je však nutno k již uloženým správním trestům přihlédnout. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018 - 36, publ. pod č. 3963/2020 Sb. NSS, a konstatoval, že rovněž v případě sbíhajících se přestupků stěžovatele předseda žalovaného zrušil příkaz žalovaného ze dne 26. 5. 2022, zatímco prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil.

[13] Žalovaný nesouhlasí ani s názorem stěžovatele, že absorpční zásadu nelze naplnit jinak než ve společném řízení, a to uložením pouze jediného správního trestu za současného zohlednění ostatních sbíhajících se přestupků jako přitěžujících okolností. Krajský soud se uvedenou problematikou zabýval v odst. 39 až 43 odůvodnění napadeného rozsudku, na něž žalovaný odkázal. Zdůraznil, že absorpční zásada se ve správním trestání projevuje přihlédnutím k již uloženému správnímu trestu v jiném řízení, což potvrdila rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu. Žalovaný proto nebyl povinen vést o všech sbíhajících se přestupcích stěžovatele jedno společné řízení, pokud byl takový postup nepraktický. Předmětem přezkumu v nyní posuzované věci přitom není uložení v pořadí druhého správního trestu. Napadená správní rozhodnutí proto netrpí stěžovatelem vytýkanými vadami. Žalovaný neporušil ani zásadu legitimního očekávání, jelikož v předchozí rozhodovací praxi, na niž odkazoval stěžovatel, se jednalo o věcně související přestupky, o nichž byla řízení zahájena ve stejný den, byla vedena paralelně a ve stejný den byla vydána správní rozhodnutí. Odkazované rozhodnutí předsedy žalovaného se tak týkalo zcela odlišné procesní situace než v nyní posuzované věci. Závěrem žalovaný zdůraznil, že správními rozhodnutími o nyní posuzovaných přestupcích i ostatních sbíhajících se přestupcích v jejich souhrnu nebylo nepřiměřeně zasaženo do práv stěžovatele. I pokud by byl stěžovatel trestán pouze za nejprísněji trestný přestupek, jak namítal, mohla mu být uložena pokuta v maximální výši 844.249 Kč. Žalovaný však stěžovateli uložil pokuty v celkové výši 310.000 Kč, což činí 36,7 % sazby nejprísněji trestného přestupku, ačkoli žalovaný stěžovatele trestal za čtyři sbíhající se přestupky týkající se nezákonného dělení veřejných zakázek v hodnotě plnění zhruba 15 mil. Kč.

[14] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[16] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

Podle písm. b) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.* Konečně podle písm. d) tohoto ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na niž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009-69). Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Afs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132).

[18] V nyní posuzované věci nicméně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami se při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. Stěžovatel konkrétně uvedl, že se krajský soud nezabýval jeho argumentací ohledně vad řízení o porušení zákona o zadávání veřejných zakázek ani nevyhodnotil, zda žalovaný postupoval při ukládání sankcí za sbíhající se přestupky stěžovatele v souladu s absorpční zásadou. Nejvyšší správní soud však má za to, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku všechny zmíněné námitky stěžovatele řádně vypořádal. Otázkou vedení společného řízení i případným porušením absorpční zásady žalovaným se zabýval v odst. 39 až 43 odůvodnění napadeného rozsudku. Se zde uvedenými právními názory krajského soudu ostatně stěžovatel v kasační stížnosti polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nebylo možné.

[19] Pokud stěžovatel namítl, že krajskému soudu navrhl spojit řízení o podané žalobě s řízením vedeným pod sp. zn. 29 Af 3/2023, přičemž krajský soud o jeho návrhu nijak nerozhodl, Nejvyšší správní soud připomíná, což ostatně zmínil rovněž stěžovatel, že podle § 39 odst. 1 s. ř. s. je spojení řízení fakultativním postupem správního soudu. Z odborné literatury současně vyplývá, že „*posouzení důvodnosti spojení věcí nebo vyloučení*

pokračování

věci k samostatnému projednání závisí na úvaze předsedy senátu (popřípadě specializovaného samosoudce) a jedná se o fakultativní, nikoliv obligatorní rozhodovací pravomoc. Účastník řízení může dát podnět k postupu podle § 39 odst. 1 nebo 2 SŘS; ze žádného ustanovení soudního řádu správního však neplyne povinnost soudu rozhodnout samostatným usnesením o tom, že neshledal důvod pro spojení nebo vyloučení věcí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 AfS 113/2009-69, publ. pod č. 2065/2010 Sb. NSS)“ (POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK V., HLOUCH L., RIGEL F. a BRUS M. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. Dostupné z: ASPI). Stěžovatel má za to, že v posuzovaném případě měl krajský soud správně spojit obě řízení o žalobách proti správním rozhodnutím, kterým mu byly uloženy sankce za sbíhající se přestupky, a to za účelem vyhodnocení otázky, zdali žalovaný při ukládání správního trestu dodržel zásadu absorpce. Byť krajský soud o uvedeném podnětu stěžovatele nerozhodl samostatným usnesením, ani mu nevyhověl, je z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, z jakých důvodů tak učinil. Jinak řečeno, krajský soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě bylo předmětem přezkumu napadené rozhodnutí předsedy žalovaného, resp. prvostupňové rozhodnutí žalovaného, které bylo vydáno jako první v pořadí. Pro posouzení otázky dodržení absorpční zásady bylo podle krajského soudu podstatné, jestli žalovaný zohlednil dřívější uložení správního trestu právě v odůvodnění druhého rozhodnutí o uložení správního trestu. Nejvyšší správní soud má proto za to, že z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu jsou dostatečně zřejmé důvody, proč návrhu stěžovatele ve smyslu § 39 odst. 1 s. ř. s. nevyhověl.

[20] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[21] Stěžovatel dále namítl, že žalovaný bez jakéhokoli rozumného důvodu nevedl společné řízení o všech sbíhajících se přestupcích, byť k tomu byly v posuzovaném případě splněny všechny podmínky. Jeho řízení proto bylo zatíženo vadou, jelikož řádně neaplikoval zásadu absorpce definovanou v § 41 přestupkového zákona.

[22] Nejvyšší správní soud nejprve upozorňuje, že krajský soud již v odst. 40 odůvodnění napadeného rozsudku vysvětlil, že v posuzovaném případě byla aplikace § 88 odst. 1 přestupkového zákona vyloučena podle § 270 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Vedení společného řízení tak v souladu s § 140 správního řádu spočívalo na posouzení žalovaného. Zároveň je nutno zdůraznit, 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. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, konstatoval, že „je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb.“ Dále uvedl, že „nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků.“

[23] K užití absorpční zásady dále Nejvyšší správní soud odkazuje na svou navazující ustálenou judikaturu, z níž je patrné, že ani nevedení společného řízení není takovou vadou, pro niž by bylo nutné rozhodnutí správních orgánů rušit, byla-li dodržena zásada absorpční. Uložení sankce za přestupek v jednom řízení nebrání pozdějšímu samostatnému projednání souběžně spáchaných přestupků. Při ukládání sankce za ně však musí být v souladu

se zásadou absorpce přihlédnuto k již uložené pokutě (srov. k tomu např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62, ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018-87, ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018-46, či ze dne 14. 10. 2021, č. j. 2 As 5/2020-50).

[24] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem uvádí, že nevedení společného řízení s ohledem na závěry výše citované judikatury nelze považovat bez dalšího za vadu řízení o uložení správního trestu. Podstatné totiž je, aby správní orgán v souladu se zásadou absorpce přihlédl k již uložené pokutě. Tomu ostatně do jisté míry odpovídá rovněž stěžovatelem rozporovaný postup předsedy žalovaného, který v přezkumném řízení zrušil pouze příkaz ze dne 26. 5. 2022, přičemž žalovanému vytkl právě nedodržení zásady absorpce. Nelze pominout ani závěr žalovaného, že v posuzovaném případě vzhledem ke složitosti procesu zadávání jednotlivých veřejných zakázek stěžovatelem nemohl provést jediné společné řízení. Uvedenému odpovídá rovněž skutečnost, že první dva příkazy týkající se nyní posuzovaných přestupků žalovaný vydal již dne 16. 12. 2021, přičemž příkaz vztahující se k ostatním sbíhajícím se přestupkům stěžovatele vydal až dne 26. 5. 2022, a to poté, co bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí dne 16. 5. 2022. Obě správní řízení tak nebyla vedena paralelně, jak namítá stěžovatel.

[25] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že podstatou absorpční zásady je uložit jedinou sankci za nejprísněji trestaný přestupek se současným zohledněním ostatních sbíhajících se přestupků jako okolností přitěžujících, přičemž popsanou zásadu nelze řádně aplikovat mimo společné řízení. Nejvyšší správní soud sice v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, konstatoval, že „*podstata absorpční zásady tkví v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich, což při stejných sazbách pokut znamená, že správní orgán posoudí závažnost deliktu a úhrnný trest uloží podle sazby za nejzávažnější z těchto deliktů (závažnost pak nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno).*“ Z výše citované judikatury však dále vyplývá, že spojitost vedení společného řízení a nutnosti aplikace absorpční zásady je i pro oblast správního trestání poměrně volná, společné řízení je „*pouhou procesní cestou, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53). Pokud by z navazujících správních rozhodnutí o sbíhajících se správních deliktech bylo uplatnění absorpční zásady patrné, nelze nevedení společného řízení považovat za vadu řízení, která má vliv na zákonnost správního rozhodnutí.

[26] Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že žalovaný neměl v posuzovaném případě jiný způsob, jak uplatnit absorpční zásadu než vedením společného řízení. Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou stěžovatele, že absorpční zásadu by žalovaný dodržel pouze tehdy, uložil-li by pouze jedinou sankci za všechny sbíhající se přestupky, resp. za nejprísněji trestný přestupek za současného zohlednění ostatních přestupků jako okolností přitěžujících. K uvedenému závěru ostatně dospěl již krajský soud v odst. 43 odůvodnění napadeného rozsudku.

[27] Použito na nyní posuzovaný případ má Nejvyšší správní soud za to, že krajský soud postupoval správně, pokud napadené rozhodnutí předsedy žalovaného nezrušil. Již

pokračování

v rozsudku ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, publ. pod č. 3963/2020 Sb. NSS, totiž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „důsledkem popsaných závěrů je rovněž to, že v pořadí první rozhodnutí o jednom z více sbíhajících se správních deliktů nelze zrušit pouze pro vadu řízení spočívající v nevedení společného řízení, jež by měla za následek porušení absorpční zásady. Tímto rozhodnutím nemůže být při trestání prvního z více sbíhajících se správních deliktů tato zásada porušena, proto nevedení společného řízení (jež by umožnilo princip absorpce naplnit) nemůže být vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí. Je třeba bezpodmínečně trvat na aplikaci zásady absorpce, nikoli na vedení společného řízení, přičemž i bez vedení společného řízení lze naplnění zásady absorpce docílit. Až v pořadí druhým (popř. dalším) správním rozhodnutím o jiném z více sbíhajících se správních deliktů by správní orgán mohl absorpční zásadu porušit, a to tehdy nepřihlížel-li by k sankcím uloženým dříve za sbíhající se správní delikty. V této souvislosti není rozhodné, kdy byl ten či onen z více sbíhajících se správních deliktů spáchán nebo kdy o něm bylo zahájeno správní řízení, nýbrž okamžik, kdy o něm bylo rozhodnuto. Pokud by soud ve shora popsaném případě zrušil v pořadí první rozhodnutí o jednom z více sbíhajících se správních deliktů, napravoval by pochybení v procesním postupu správního orgánu, jímž nedošlo ke zkrácení subjektivních práv (viz též rozsudek č. j. 1 As 278/2018-87, odstavec 22). K tomu však není povolán, jelikož ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s., srov. též čl. 90 odst. 1 věta první Ústavy), nikoli právu objektivnímu“ (shodně viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 278/2018). K obdobné situaci došlo i v posuzované věci, předmětem jejíhož přezkumu je právě v pořadí první rozhodnutí o jednom ze sbíhajících se přestupků stěžovatele, a proto lze citované závěry nyní plně využít.

[28] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil všechny sporné právní otázky správně a řízení před správním orgánem nebylo zatíženo žádnými vadami, které by měly vliv na zákonnost v nich vydaných rozhodnutí. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel v něm totiž neměl úspěch a procesně úspěšnému žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

[30] Nejvyšší správní soud rozhodl také o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost vzhledem k tomu, že stěžovatel provedl jeho úhradu dvakrát dne 27. 9. 2023 (úhrady byly zaúčtovány pod účetní doklady 3703/185/4/2023 a 3703/186/3/2023), a to v obou případech z účtu zástupkyně stěžovatele. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 26. 9. 2023, č. j. 4 As 322/2023-18, stěžovatele vyzval k úhradě soudního poplatku ve výši pouze 5.000 Kč, stěžovatel však na soudních poplatcích uhradil celkem částku 10.000 Kč. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o tom, že se částka 5.000 Kč vrací do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně stěžovatele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. května 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu