



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Karla Černína, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **Městská část Praha 1**, IČO: 00063410
sídlem Vodičkova 681/18, Praha 1

zastoupená advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 8. 12. 2021, č. j. ÚOHS-40364/2021/161/TMi,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně uzavřela dne 22. 6. 2004 s vybranou dodavatelkou (dále jen „správkyně budovy“) mandátní smlouvu o správě nemovitosti na plnění podlimitní zakázky „*zajištění správy školy v přírodě Janov nad Nisou*“ zadané dle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve

znění pozdějších předpisů. Předmětem smlouvy je obstarávání správy, provozu, oprav a údržby nemovitostí včetně veškerého zařízení a staveb, a to jménem žalobkyně a na její účet. Dle smlouvy náležela správce budovy za výkon uvedených činností měsíční odměna ve výši 110 000 Kč bez daně z přidané hodnoty. Smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou.

2. Dne 30. 4. 2008 uzavřely strany dodatek č. 2 ke smlouvě, kterým byla zvýšena měsíční odměna správce budovy na 140 000 Kč.
3. Dne 30. 12. 2016 uzavřely strany dodatek č. 3 ke smlouvě, kterým byla zvýšena měsíční odměna správce budovy na 170 000 Kč.
4. Rozhodnutím ze dne 20. 9. 2021, č. j. ÚOHS-32060/2021/500/Alv (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalovaný rozhodl, že se žalobkyně dopustila přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném do 21. 5. 2017 (dále jen „ZZVZ“) tím, že v rozporu s § 222 odst. 1 ZZVZ uzavřela dne 30. 12. 2016 se správcem dodatek č. 3 k mandátní smlouvě o správě nemovitostí, jehož prostřednictvím navýšila měsíční odměnu správce budovy za výkon správy o 30 000 Kč na 170 000 Kč, přičemž původní odměna činila 110 000 Kč a dodatkem č. 2 došlo k jejímu navýšení na 140 000 Kč, čímž žalobkyně ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ umožnila podstatnou změnu závazku ze smlouvy na plnění veřejné zakázky po dobu jeho trvání, neboť šlo o takovou změnu smluvních podmínek, která změnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, přičemž tím mohla ovlivnit výběr dodavatele. Za spáchání přestupku byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 150 000 Kč.
5. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 12. 2021, č. j. ÚOHS-40364/2021/161/Tmi (dále jen „napadené rozhodnutí“), potvrdil a zamítl žalobkyní podaný rozklad.
6. Žalobkyně se žalobou podanou dne 3. 2. 2022 podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení napadeného rozhodnutí.

Obsah žaloby

7. Žalobkyně v první řadě namítá, že zvýšení odměny správce budovy dodatkem č. 3 nepředstavuje podstatnou změnu závazku podle § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ, neboť nedošlo ke změně ekonomické rovnováhy závazku ze smlouvy ve prospěch správce budovy. Dodatek č. 3 byl uzavřen po osmi letech od uzavření předchozího dodatku a hodnotu závazku navýšil o 27,28 %, což odpovídá změně hospodářských poměrů v čase, zejména navýšení minimální mzdy, která za stejné období vzrostla o 37,5 %. Zvýšení odměny představovalo legitimní postup za účelem udržení ekonomické rovnováhy závazku ze smlouvy. Navýšení hodnoty závazku neodpovídalo ani nárůstu minimální či průměrné mzdy. Prosté vyrovnaní smluvních podmínek ekonomickému vývoji v čase nelze považovat za změnu ekonomické rovnováhy mezi stranami. U dlouhodobých závazků je vyrovnaní postavení smluvních stran nezbytné pro zachování smyslu a účelu původního závazku. Žalovaný i jeho předseda označili za rozhodné kritérium pro posouzení otázky, zda je o podstatnou změnu závazku, nominální resp. procentuální navýšení odměny správce; to však nemá oporu ve znění § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ. Za podstatnou změnu závazku totiž nelze považovat pouhé zvýšení odměny v reakci na vývoj minimální mzdy (případně průměrné mzdy) v čase. Změna závazku pouze vyrovnala odchylky od původního smluvního vztahu. V této souvislosti žalobkyně zdůraznila, že navýšení minimální mzdy je nepředvídatelným jevem. Nominální či procentuální vyjádření navýšení odměny by bylo

významné pouze v případě aplikace výjimek uvedených v § 222 odst. 6 a 9 ZZVZ. Pokud nejde o podstatnou změnu závazku, je nadbytečné se výjimkami z definice podstatné změny zabývat.

8. Dále žalobkyně namítá, že nebyl naplněn znak skutkové podstaty přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, spočívající v ovlivnění nebo možnosti ovlivnění výběru dodavatele. Žalovaný ani jeho předseda se naplněním tohoto znaku nezabývali a tvrzené porušení § 222 odst. 1 ZZVZ automaticky spojili s naplněním skutkové podstaty přestupku. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem, že pokud by provedla nové zadávací řízení ke dni uzavření dodatku č. 3, obdržela by výhodnější nabídky od jiných dodavatelů. Zvýšení odměny totiž reflektovalo pouze vývoj situace na trhu práce. Není důvodu předpokládat, že by v případě nového zadávacího řízení byla předložena ekonomicky výhodnější nabídka. Z hlediska hospodárnosti vynakládání veřejných prostředků se jednalo o nejvýhodnější řešení pro žalobkyni, přičemž výběr dodavatele nemohl být ani potencionálně dotčen.
9. Dále žalobkyně namítla, že žalovaný pochybil při aplikaci absorpční zásady v rámci ukládání trestu za přestupek. Úvahu žalovaného i jeho předsedy jsou nepřezkoumatelné. Při ukládání trestu za přestupky ve vícečinném souběhu je třeba při analogické aplikaci § 43 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“) uložit souhrnný trest při aplikaci absorpční zásady. Podstatné rysy absorpční zásady musí být aplikovány i v případě správního trestání, přestože správní orgán nemá pravomoc s uložením souhrnného trestu zrušit tresty uložené předchozími rozhodnutími za sbíhající se přestupky. Těmto požadavkům žalovaný nedostál, neboť není zřejmé ani to, který ze sbíhajících se přestupků byl nejzávažnější. Správní rozhodnutí neobsahují vzájemné posouzení přestupků, vzájemné trestní sazby a jejich promítnutí do celkové výše uložené pokuty. Absorpční zásada se nemůže omezit na pouhé sčítání jednotlivých pokut. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zřejmé pouze to, že za projednávaný přestupek byla žalobkyni uložena nejvyšší pokuta, což by znamenalo, že spáchaný přestupek byl správními orgány považován za nejzávažnější. Taková úvaha však v odůvodnění obou rozhodnutí chybí. Žalobkyně v této souvislosti poukázala zejména na typově shodný přestupek dle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, o němž bylo rozhodnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 1. 2019. Postup žalovaného podle žalobkyně stírá rozdíly mezi trestáním souběhu a recidivy. Důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je podle žalobkyně i skutečnost, že se předseda žalovaného nevypořádal s námitkou nedostatečného odůvodnění aplikace absorpční zásady.
10. Jako poslední žalobní bod žalobkyně namítá, že žalovaný nesprávně posoudil závažnost přestupku v rámci stanovení výše pokuty. Při porušení § 222 odst. 1 ZZVZ nelze bez dalšího konstatovat, že jde o závažný přestupek jen proto, že omezuje či vylučuje hospodářskou soutěž. Nejde o individuální posouzení povahy a závažnosti spáchaného přestupku. Je třeba hodnotit, jak byly skutkové znaky přestupku a další okolnosti naplněny, tj. v jaké výši, intenzitě a rozsahu. Žalovaný ani jeho předseda nedostáli povinnosti hodnotit individuální okolnosti případu. Žalobkyně v této souvislosti zdůraznila zejména skutečnost, že dodatek č. 3 byl uzavřen po osmi letech od uzavření dodatku č. 2 a že došlo k navýšení pouze o 27,28 % odměny stanovené podle smlouvy ve znění dodatku č. 2.

Vyjádření žalovaného a zadavatele

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Odkázal přitom na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se s obdobnými námitkami již vypořádal, přičemž znovu

stručně shrnul své předchozí závěry. Ohledně aplikace absorpční zásady žalovaný doplnil, že všechny přestupky, které byly při uložení souhrnného trestu zohledněny, se vyznačovaly stejnou závažností, neboť jejich podstata tkvěla v tom, že nebylo provedeno řádné zadávací řízení. Za všechny přestupky byly uloženy pokuty dle § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ [případně dle analogického § 120 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů]. Pouze v posuzovaném případě a v případě rozhodnutí ze dne 25. 1. 2019 nebylo možné určit celkovou hodnotu zakázky, a proto činila horní hranice pokuty 20 000 000 Kč. Právě tyto přestupky jsou nejprísněji trestné. Uložená pokuta se této horní hranici pokuty ani z daleka nepřibližuje, a je tedy v souladu se zásadami ukládání souhrnného trestu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde o žalobu věcně projednatelnou.
13. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by měl přihlídnout i bez námítky, soud neshledal.
14. O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání. Žalobkyně s tímto postupem vyslovila výslovný souhlas. Žalovaný soudu ani k výzvě nesdělil, že trvá na nařízení jednání; soud má tedy za to, že i žalovaný souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl.

Posouzení žaloby

15. Podle § 222 odst. 1 ZZVZ platí, že *není-li dále stanoveno jinak, nesmí zadavatel umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona.*
16. Podle § 222 odst. 3 ZZVZ platí, že *podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku je taková změna smluvních podmínek, která by*
 - a) umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně,*
 - b) měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, nebo*
 - c) vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění veřejné zakázky.*
17. Podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. se zadavatel *dopustí přestupku tím, že*
 - a) nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou,*

[...].

Podstatná změna závazku

18. V rámci prvního žalobního bodu žalobkyně brojí proti závěru žalovaného o tom, že uzavřením dodatku č. 3 došlo k podstatné změně závazku z mandátní smlouvy ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ. Její argumentace je založena na úvaze, že zvýšení správcovské představuje toliko vyrovnání vzniklé ekonomické nerovnováhy mezi stranami v neprospěch správkyně budovy způsobené zvyšováním cenové hladiny, konkrétně vlivem zvyšování minimální a průměrné mzdy. Zejména v důsledku zvyšování mzdových nákladů vynakládaných správkyní budovy klesla reálná hodnota její odměny. Zvýšení měsíční odměny tedy podle žalobkyně nepředstavuje narušení ekonomické rovnováhy mezi žalobkyní a správkyní budovy, ale naopak *vyrovnání odchylky od původního smluvního vztahu*.
19. S tímto východiskem se soud neztotožňuje. Původní ekonomická rovnováha byla mezi žalobkyní nastolena uzavřením mandátní smlouvy. Odměna správkyně budovy v ní byla sjednána v pevné měsíční výši. Konkrétně v roce 2004 byla odměna ujednána v pevné měsíční výši 110 000 Kč bez DPH. Zvyšování měsíční odměny žádnou formou mandátní smlouva neupravovala ani nezaručovala, což ani jeden z účastníků řízení ani netvrdil. V tomto ohledu byla tedy ekonomická rovnováha z mandátní smlouvy od počátku vychýlena v neprospěch správkyně budovy a ve prospěch žalobkyně. Od počátku bylo totiž prakticky jisté, že časem musí dojít k tomu, že v důsledku dlouhodobého růstu cen a mzdových nákladů klesne reálná výše odměny a výkon správcovské činnosti přestane být pro vybraného dodavatele ekonomicky výhodný a ziskový.
20. Uvedené konstatování přitom nemíní soud jako kritiku předchozího postupu žalobkyně nebo hodnocení zákonnosti mandátní smlouvy, ale jako prosté konstatování skutečnosti, že žalobkyně od počátku přenesla rizika spojená s růstem cen a mzdových nákladů výhradně na vybraného dodavatele. Tím bylo nastoleno rozložení rizik a ekonomická rovnováha mezi smluvními stranami. Vybraný dodavatel (tj. správkyně budovy), ale i žalobkyně si přitom musely být daných rizik vědomy. Bylo tedy na úvaze každého potencionálního dodavatele včetně správkyně budovy, aby již před uzavřením smlouvy zvážil, zda za takto nastavených podmínek bude usilovat o získání veřejné zakázky a vstoupí do smluvního vztahu s žalobkyní, a to i při vědomí rizika budoucí inflace, např. v důsledku žalobkyní zdůrazňovaných rostoucích mzdových nákladů.
21. Když poté k poklesu reálné hodnoty odměny došlo, rozhodla se žalobkyně pravděpodobně v zájmu zachování stávajícího smluvního závazku, že přistoupí k smluvnímu zvýšení odměny správkyně budovy, a to i přesto, že mandátní smlouva zvyšování měsíční odměny nezaručuje. A tak byla odměna dodatkem č. 2 v roce 2008 navýšena na 140 000 Kč měsíčně bez DPH a dodatkem č. 3 od roku 2017 na 140 000 Kč měsíčně bez DPH. Klíčové je, že tímto postupem žalobkyně převzala část ekonomických rizik spojených s plněním mandátní smlouvy, a to rizik, která do té doby ležela na bedrech správkyně budovy. Žalobkyně se rozhodla postupným zvyšováním odměny kompenzovat správkyni budovy pokles reálné hodnoty její odměny, a tím zjevně vychýlila ekonomickou rovnováhu původního smluvního závazku ve prospěch správkyně objektu. Nic na tom nemůže změnit žalobkyní tvrzená skutečnost, že zvýšení odměny došlo pouze k dorovnání růstu obecných mzdových nákladů, resp. minimální mzdy stanovené právními předpisy. Rizika růstu cen a nákladů si musely být obě smluvní strany od počátku vědomy a měly s ním počítat.
22. Podstatné přitom je, že jelikož mandátní smlouva v době uzavření nezaručovala jakékoliv budoucí zvyšování, nemohl žádný z potencionálních uchazečů o veřejnou zakázku dopředu

kalkulovat s tím, že ke zvyšování odměny bude docházet. Žalobkyně se dopředu smluvně nezavázala ani jiným způsobem nezaručila, že v případě růstu nákladů spojených s výkonem správcovské činnosti převezme rizika s tím spojená. Tím, že se žalobkyně až následně rozhodla uvedené riziko správkyni budovy kompenzovat, došlo ke zjevnému narušení původní ekonomické rovnováhy.

23. Soud v této souvislosti odkazuje také na svůj dřívější rozsudek ze dne 16. 6. 2020, čj. 31 Af 59/2016-153, v němž sice aplikoval právní úpravu obsaženou v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, ale jeho úvahy mají obecnou platnost. Soud zde za obdobných skutkových okolností vyslovil (bod 22), že *„každá změna ceny, oproti ceně posledně ujednané, není-li dostatečně konkrétně předvídána v původním znění smlouvy, resp. v původních podmínkách veřejné zakázky, musí být považována za změnu, jež mění ekonomickou rovnováhu smlouvy. Součástí ekonomické rovnováhy smlouvy uzavřené na delší časové období je totiž i riziko smluvních stran, že reálná odměna (tj. reálná hodnota nominálně určené odměny) se může časem měnit, a to nejen ve prospěch poskytovatele služby (neboť může docházet k deflaci).“* I úvahy vyslovené v citovaném rozsudku potvrzují, že uzavření dodatku č. 3 k mandátní smlouvě představuje podstatnou změnu závazku.

24. První žalobní bod není důvodný.

Ovlivnění výběru dodavatele

25. V druhém žalobním bodu žalobkyně namítá, že nebyly kumulativně naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ. Žalobkyně konkrétně nesouhlasí se závěrem, že svým postupem zamezila účasti jiných v úvahu připadajících uchazečů o veřejnou zakázku v zadávacím řízení.
26. Soud nejprve konstatuje, že žalobkyně v podané žalobě nezpochybnila relevantním způsobem závěry žalovaného (viz zejm. body 34 až 37 napadeného rozhodnutí a body 49 až 54 prvostupňového rozhodnutí) o tom, že v daném případě nelze uzavření dodatku č. 3 podřadit pod žádnou z výjimek ze zákazu podstatné změny závazku uvedených v § 222 odst. 2, 4, 5, 6 a 7 ZZVZ. Soud proto jen pro ucelenost svých úvah uvádí, že se závěry žalovaného víceméně ztotožňuje, a jen stručně uvádí, že navýšení odměny samotným dodatkem č. 3 zjevně překračuje procentní hodnoty uvedené v § 222 odst. 4 písm. b) ZZVZ, a tuto výjimku (*de minimis*) tedy nelze aplikovat. Nejde ani o případ uvedený v § 222 odst. 5 ZZVZ, neboť důvodem podstatné změny závazku nebylo poskytnutí *dodatečných stavebních prací, služeb nebo dodávek od dodavatele původní veřejné zakázky*. Stejně tak se žalobkyně nemůže dovolávat výjimek uvedené v § 222 odst. 6 ZZVZ, a to již z toho důvodu, že nejde o změnu, *jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat*. Budoucí růst cen a mzdových nákladů jistě nelze považovat za nepředvídatelnou okolnost. Konečně, neuplatní se ani § 222 odst. 6 ZZVZ, který upravuje výjimku týkající se *provedení stavebních prací*, což zjevně není tento případ.
27. Pro posouzení věci je dále podstatné, že pokud by žalobkyně správně postupovala podle pravidel obsažených v ZZVZ, pak by s ohledem na výši nově sjednané správcovské odměny (170 000 Kč bez DPH) šlo o zakázku o předpokládané hodnotě [§ 21 odst. 1 písm. b) ZZVZ] odpovídající nadlimitní veřejné zakázce na služby [§ 25 ZZVZ a § 3 odst. 1 písm. b) bod 1 nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném do 31. 13. 2017]. Žalovanému lze tedy

prisvědčit i v tom, že žalobkyně pochybila, pokud uzavřela dodatek č. 3 k mandátní smlouvě bez provedení řádného zadávacího řízení.

28. Pokud jde o vlastní žalobní námitku, nelze souhlasit s žalobkyní, že uzavřením dodatku č. 3 nemohl být dotčen výběr dodavatele. Žalovaný správně uvedl, že k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ není třeba, aby bylo prokázáno, že by se v případě vyhlášení nového zadávacího řízení přihlásil jiný uchazeč (uchazeči) s výhodnější nabídkou. Jde totiž svou povahou o ohrožovací delikt, u něhož postačí prokázat i jen potenciální možnost ovlivnění výběru dodavatele („*ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele*“). Skutečnost, že výběr dodavatele mohl být v daném případě ovlivněn, vyplývá již ze samotné skutečnosti, že žalobkyně uzavřela dodatek č. 3 bez zadávacího řízení, čímž zcela zabránila tomu, aby se o veřejnou zakázku ucházeli i jiní potenciální dodavatelé. Zájem dalších dodavatelů o získání veřejné zakázky nelze vyloučit jenom z toho důvodu, že (dle žalobkyně) údajně nedošlo k reálnému zvýšení správcovské odměny, nýbrž jen k dorovnání růstu mzdových nákladů správkyne budovy. Ani žalobkyně ostatně nevysvětlila, proč by se do případného zadávacího řízení nemohl přihlásit uchazeč s nabídkou provedení výkonu správcovských služeb za odměnu nižší než 170 000 Kč měsíčně (bez DPH). Tvrzení žalobkyně, že by se do zadávacího řízení nikdo jiný, než stávající správkyne budovy nepřihlásil, je jen ničím nepodloženou spekulací.
29. Soud proto souhlasí se žalovaným, že z hlediska skutkové podstaty přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ bylo prokázáno i naplnění skutkového znaku spočívajícího v ovlivnění nebo potenciálním ovlivnění výběru dodavatele. Žalobní bod není důvodný.

Stanovení výměry pokuty

30. Další dva uplatněné žalobní body směřují proti výroku o uložení pokuty ve výši 150 000 Kč. Žalobkyně namítá jednak nesprávnou aplikaci absorpční zásady při ukládání souhrnného trestu a dále nesprávné posouzení závažnosti přestupku.
31. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že žalovaný vyšel při stanovení pokuty z rozmezí sankce stanoveného v § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ, který stanoví, že *za přestupek podle odstavce 1, nepoužije-li se postup podle odstavce 3, se uloží pokuta do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až c)*. V prvostupňovém rozhodnutí žalovaný nejprve odůvodnil, že při určení výše pokuty nelze vycházet z horní hranice rozmezí stanovené 10 % ceny zakázky, nýbrž z horní hranice stanovené částkou 20 000 000 Kč. Proti této úvaze přitom žalobkyně nic nenamítá. Při určení konkrétní výměry pokuty pak žalovaný zohlednil *vysoký stupeň společenské škodlivosti (tedy závažnosti) přestupku*, který dále označil za závažný, dobu, která uplynula od spáchání přestupku do potrestání žalobkyně (více než 4,5 roku), majetkové poměry žalobkyně, zejména výši jejích rozpočtových příjmů, existenci rozhodnutí o přestupcích spáchaných ve vícečinném souběhu a konečně též na účelné naplnění represivní a preventivní funkce sankce.
32. V rámci aplikace *absorpční zásady* žalovaný zohlednil předchozí žalobkyni uložené pokuty za přestupky, jichž se žalobkyně dopustila ve vícečinném souběhu s projednávaným přestupkem. Tyto přestupky a rozhodnutí o nich žalovaný konkrétně vyjmenoval v bodě 84 prvostupňového rozhodnutí. Jednalo se konkrétně o:
- přestupek, o němž bylo rozhodnuto ve výroku I rozhodnutí žalovaného č. j. S0410/2018/VZ-38258/2018/542/MKK ze dne 21. 12. 2018, který byl spáchán dne 23. 12.

- 2013 a za nějž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 90 000 Kč;
- přestupek, o němž bylo rozhodnuto ve výroku I rozhodnutí žalovaného č. j. ÚOHS-S0411/2018/VZ-38413/2018/542/MKk ze dne 27. 12. 2018, který byl spáchán dne 22. 12. 2015 a za nějž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 75 000 Kč;
 - přestupek, o němž bylo rozhodnuto ve výroku I rozhodnutí žalovaného č. j. S0412/2018/VZ-01215/2019 /542/MKK ze dne 14. 1. 2019, který byl spáchán dne 12. 12. 2016 a za nějž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 55 000 Kč;
 - přestupek, o němž bylo rozhodnuto ve výroku I rozhodnutí žalovaného č. j. S0413/2018/VZ-02553/2019/542/MKK ze dne 25. 1. 2019, který byl spáchán dne 20. 12. 2017 a za nějž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 65 000 Kč;
 - přestupek, o němž bylo rozhodnuto ve výroku I rozhodnutí žalovaného č. j. ÚOHS-S0414/2018/VZ-38414/2018/542/MKk ze dne 27. 12. 2018, který byl spáchán dne 22. 12. 2014 a za nějž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 105 000 Kč.
33. Předseda žalovaného následně v napadeném rozhodnutí shora uvedené úvahy týkající se výměry pokuty aproboval na úvahy žalovaného jen dílčím způsobem doplnil.
34. Soud se bude nejprve věnovat námitce týkající se posouzení závažnosti přestupku. K tomu lze obecně uvést, že podle ustálené judikatury platí, že určení konkrétní výměry správního trestu v rámci zákonem stanoveného rozmezí je věcí volného správního uvážení, jež podléhá přezkumu zákonnosti pouze v omezené míře. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351 v bodech 330 až 332: „*Stanovení výše pokuty závisí na správním uvážení žalovaného, kterému zákon poskytuje ve stanovených hranicích volný prostor k úvaze a rozhodnutí. Z povahy rozhodnutí učiněného na základě správního uvážení plyne i omezený rozsah soudního přezkumu uložené sankce (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 6 A 96/2000 – 62, č. 225/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012 – 36, č. 2671/2012 Sb. NSS). Při posouzení zákonnosti uložené pokuty v rámci přezkumu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše pokuty zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a souladné se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil a zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 – 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, či ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02). Soud nemá při hodnocení zákonnosti uložené sankce prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním. Přiměřenost sankce soud může zohlednit v rámci přezkumu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé z výše popsanych nezákonností, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála (viz rozsudek čj. 1 Afs 1/2012 – 36).*“
35. V projednávané věci byla výměra správní pokuty stanovena při dolní hranici zákonem stanoveného rozmezí. Činí pouze 0,75 % z maximální možné výše 20 000 000 Kč. Nelze tedy v žádném případě hovořit o tom, že by žalovaný postupoval v rámci správního uvážení vůči žalobkyni přehnaně přísně. Naopak je zjevné, že žalovaný ve svých úvahách zohlednil především takové individuálních okolnosti, které přispěly k uložení správní pokuty v relativně nízké výši.
36. Soud v této souvislosti poznamenává, že důraz kladený na rozsah a kvalitu odůvodnění uložené správní sankce je zpravidla úměrný také tomu, v jaké výši je pokuta ukládána. Je-li pokuta uložena při samé spodní hranici zákonného rozmezí, není zpravidla třeba klást na

obsah odůvodnění takový důraz jako v případech, kdy je tomu naopak. V případech, kdy jsou dopady sankce do právní sféry obviněného omezené, zpravidla postačí, pokud správní orgán vystihne v dostatečně individualizované rovině alespoň základní úvahy, jimiž se při ukládání sankce řídil, a není třeba, aby dopodrobna vysvětloval veškeré dílčí argumenty a úvahy. Těmto základním požadavkům žalovaný v tomto případě dostál.

37. Žalovaný v první řadě konstatoval, že jde o přestupek s vysokou mírou společenské škodlivosti, což odůvodnil tím, že se žalobkyně při uzavření dodatku k mandátní smlouvě zcela vyhnula zadávacímu řízení, čímž došlo k nedůvodnému vyloučení hospodářské soutěže. Této základní úvaze nelze nic vytknout. Míra narušení zákonem chráněného zájmu, tj. zachování férové hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek je skutečně podstatně vyšší, než kdyby např. provedla zadávací řízení, jak to vyžadují pravidla ZZVZ a v jeho rámci se dopustila „pouze“ dílčího pochybení, např. nedůvodného vyloučení jednoho z mnoha uchazečů. Jinými slovy nešlo jen o dílčí pochybení při řádném postupu podle ZZVZ, nýbrž o jednání blížící se *úplné ignoraci zákona*, jak to žalovaný výstižně vyjádřil v prvostupňovém rozhodnutí.
38. Žalobkyni lze z části přisvědčit, že při hodnocení povahy a závažnosti přestupku žalovaný detailně nepopsal konkrétní individuální skutečnosti, od nichž se povaha a závažnost přestupku odvíjí (§ 38 přestupkového zákona). Spáchaný přestupek skutečně hodnotil především typově. Jde však jen o dílčí pochybení, které nemůže vyvrátit zákonnost výše uložené pokuty, která je zejména s ohledem na relativně nízkou výši a další zohledněné okolnosti pohybuje v mezích správního uvážení a je dostatečně odůvodněna.
39. Žalovaný totiž zcela správně přihlédl k době uplynulé mezi spáchaním přestupku a potrestáním žalobkyně, která činila déle než 4,5 roku. Uplynutí tak dlouhé doby má jistě za následek významné snížení intenzity zájmu na potrestání žalobkyně, neboť tím podstatně poklesl význam represivní i preventivní funkce uloženého správního trestu. Soud k tomu musí rovněž dodat, byť to žalovaný sám neuvedl, že rozsah veřejné zakázky, i když šlo o zakázku nadlimitní, nebyl v daném případě natolik velký, aby bylo namíste stanovit pokutu ve výši dosahující např. desítek procent zákonem stanoveného rozmezí. Právě tyto okolnosti společně se zohledněním předchozích pokut uložených žalobkyni za předchozí přestupky tedy zjevně přispěly k minimalizaci výměry správního trestu v rámci zákonem stanoveného rozmezí pokuty.
40. Žalovaný tedy použil při určení výše pokuty individualizované okolnosti týkající se daného konkrétního případu, které jsou i přes dílčí absenci úvah o individuální závažnosti přestupku způsobilé odůvodnit zvolenou výši pokuty a odlišit následky a význam přestupkového jednání žalobkyně od jiných případů.
41. Ostatně ani žalobkyně nenabídla žádné relevantní okolnosti, které by závažnost přestupku snižovaly. Žalobkyně v souvislosti s hodnocením povahy a závažnosti přestupku uvádí, že žalovaný nezohlednil, že cílem žalobkyně bylo pouze narovnání ekonomické rovnováhy mezi ní a správkyní budovy, neboť zvýšením odměny došlo pouze ke kompenzaci růstu mzdových nákladů. Uvedenou argumentací se soud již shora zabýval a shledal ji nesprávnou. Z hlediska hodnocení povahy a závažnosti přestupku by bylo možné toto tvrzení posoudit jako snahu o vysvětlení motivace (pohnutek) žalobkyně k tomu, proč zvolila změnu mandátní smlouvy dodatkem č. 3 namísto vypsání řádného zákonem stanoveného zadávacího řízení. Soud však má za to, že v daném případě nelze snahu o dorovnání odměny správkyně budovy považovat za okolnost, která by mohla postup žalobkyně omluvit či

snížit jeho závažnost. Právě zvýšením odměny narušila žalobkyně ekonomickou rovnováhu závazku a podstatně zvýhodnila správkyni budovy vůči ostatním potenciálním dodavatelům. Právě v tomto jednání spočívá podstata nezákonnosti jejího postupu. Platí ovšem, že skutečnosti, v níž spočívá naplnění skutkové podstaty přestupku, se nelze dovolávat jako polehčující okolnosti. Snaha o udržení stávajícího závazkového vztahu, nic neříká o způsobu spáchání přestupku, jeho následcích, o významu právem chráněného zájmu ani o tom, jaký byl vnitřní postoj žalobkyně k porušení pravidel stanovených ZZVZ. Bylo by absurdní tvrdit, že závažnost přestupku snižuje okolnost, že se žalobkyně pokusila „pouze“ zvýhodnit správkyni budovy oproti jiným potencionálním dodavatelům.

42. Na závažnost a povahu přestupkového jednání nemá žádný vliv ani skutečnost, že uzavření dodatku č. 3 schválila na svém zasedání Rada Městské části Praha 1, jak tvrdí žalobkyně. Pokyn jednoho z orgánů žalobkyně k uzavření smlouvy nic nemění na závažnosti jednání žalobkyně samotné. Ani deklarovaná snaha o hospodárné nakládání s majetkem, navíc ničím nedoložená, nikterak nesnižuje míru dotčení zákonem chráněného zájmu na zachování férové hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek.
43. Soud má tedy za to, že žalobkyní uvedené okolnosti nelze hodnotit jako polehčující ani jako přitěžující okolnost. Proto žalovaný nepochybil, pokud uvedené okolnosti při stanovení výše pokuty nezohlednil.
44. Dále se tedy soud dostává k žalobnímu bodu, který se týkal aplikace absorpční zásady při ukládání trestů za více přestupků spáchaných v souběhu.
45. K uplatnění zásady absorpce při ukládání úhrnných správních trestů za souběh více přestupků v řízení podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), se již opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud. Metodicky ilustrativně se k postupu správních orgánů vyslovil např. v rozsudku ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019-43 (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 As 110/2020-50). V něm uvedl následující:

„[26] Podstata ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh správních deliktů (přestupků) ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za delikty spáchané před zahájením takového řízení [shodně § 57 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „starý přestupkový zákon“), i § 88 odst. 3 nového přestupkového zákona]. Pachateli lze uložit pouze jeden trest téhož druhu, a to podle ustanovení vztahujícího se na správní delikt nejprísněji trestný (shodně § 12 odst. 1 věty první starého přestupkového zákona i § 44 odst. 1 věty první nového přestupkového zákona). Trestání je v tomto případě ovládáno absorpční zásadou, v souladu s níž trestní sazba za nejprísnější delikt pohlcuje sazby za delikty mírnější (viz již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, č. j. 6 A 226/95 - 22, č. 835/2001 Soudní judikatury ve věcech správních, nebo např. rozsudky ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, č. 772/2006 Sb. NSS; a ze dne 23. 9. 2005, č. j. 6 As 8/2005 - 66).

[27] Při určení výměry úhrnného trestu je třeba vycházet z obecných kritérií pro ukládání sankcí, přičemž nelze přehlédnout, že je sankce ukládána za více deliktů, což „obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla přísnější sankcí“ (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93 - 34, č. 182/1998 Soudní judikatury ve věcech správních). Při hodnocení souběhu (tj. všech) sbíhajících se deliktů správní orgán „vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je

oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů“ (viz rozsudek ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, č. 1767/2009 Sb. NSS; shodně např. rozsudky ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 As 87/2010 - 108; nebo ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 Afs 72/2012 - 45). Vyjít je proto třeba z povahy a závažnosti nejtěžšího (nejzávažnějšího) správního deliktu (viz rozsudek č. j. 6 As 57/2004 - 54; a ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013 - 56) a na jeho základě a v souvislosti s ním vzít v potaz ostatní delikty, a tím zohlednit všechny zákonem chráněné zájmy (viz rozsudek č. j. 5 Afs 9/2008 - 328).

[28] Trestání souběhu záleží v každém jednotlivém případě na povaze a závažnosti sbíhajících se správních deliktů. Bude-li závažnost nejtěžšího správního deliktu velmi vysoká, budou mít ostatní bagatelní delikty na výši úhrnné sankce jen minimální vliv [ve výjimečném případě by mohlo dojít až k absorpci deliktů (souběh by byl pouze zdánlivý) a pachatel by za ostatní delikty dokonce nebyl vůbec uznán vinným]. Naopak velmi vysoká závažnost ostatních sbíhajících se správních deliktů by se měla ve výměře sankce vycházející z nejtěžšího deliktu (především je-li jeho závažnost nízká) odrazit. Uvedené však neznamená, že by se výsledná úroveň závažnosti souhrnu sbíhajících se deliktů „rovnala vždy jakémusi aritmetickému součtu všech dílčích konkrétních úrovní závažnosti“ (viz Šámal, P. a kolektiv. Trestní zákoník. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 593; k použití trestněprávní teorie v oblasti správního trestání viz rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS; přiměřeně srov. též rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 1962, sp. zn. 9 Tz 30/62, R 13/1963 tr.).

[29] Správní orgány jsou povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložené výměře (úhrnné) sankce. V této souvislosti jsou povinny zhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají, za více sbíhajících se deliktů. Neznamená to však, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tedy váhu jednotlivých zvažovaných hledisek vyčíslit. Tento závěr nijak neodporuje judikatuře NSS, na níž stěžovatelka odkazovala (viz odstavec [13]), ani četné další (např. rozsudky ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28; nebo ze dne 21. 10. 2019, č. j. 1 As 105/2019 - 36), která smysl odůvodnění ukládané sankce spatřuje především v její individualizaci tak, aby reflektovala okolnosti konkrétního případu a nebyla svévolná nebo pouze obecně odůvodněná. K tomu však není potřeba vliv jednotlivých hledisek vyčíslit. Zcela postačí, uvede-li správní orgán „jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou,“ jednotlivým hlediskům přiřadil (viz rozsudek ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 66). V projednávaném případě na tomto závěru nemůže nic změnit ani správní praxe ÚOHS (byť by s dílčími kvantitativními vodítky při ukládání sankcí počítala), jelikož není obecně závazná.

[30] Vyčíslení všech relevantních hledisek by ostatně bylo jen obtížně proveditelné, jelikož konečná výměra sankce je výsledkem úvah nejen o každém relevantním hledisku zvlášť, nýbrž i o všech v jejich vzájemné souvislosti. Celek tedy není prostým součtem částí. Stejně tak konečná výměra úhrnné sankce je výsledkem úvah nejen o každém sbíhajícím se deliktu (ať nejtěžším či ostatních), nýbrž i o všech v jejich vzájemné souvislosti (srov. odstavec [28]). Celek je v tomto případě dokonce zásadně „méně“ než součet částí, neboť trestání souběhu v souladu s absorpční zásadou je privilegováno (blíže viz odstavec [32]).

[31] Vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících se správních deliktů na úhrnné sankci (pokutě) nepodmiňuje přezkum správního rozhodnutí v odvolacím (popř. soudním) řízení. K tomu plně postačí, pokud úvahy, na jejichž základě správní orgán dospěje ke konkrétní výši sankce, jsou v odůvodnění rozhodnutí vyjádřeny dostatečně podrobně, jasně a srozumitelně (viz odstavec [29] a judikaturu tam zmiňovanou). I pokud odvolací správní orgán rozhoduje o sankci poté, co pachatele pro některý ze sbíhajících se správních deliktů neuzná vinným, neodečte jeho předem

stanovenou váhu z celkové sankce, nýbrž závažnost souhrnu zbývajících deliktů znovu posoudí.

[32] Jelikož váhu jednotlivých hledisek (včetně přitěžujících okolností) nelze spolehlivě vyčíslit, bylo by možné přiřadit číselnou hodnotu jednotlivým sbíhajícím se správním deliktům pouze tak, že by byla (dílčí) pokuta určena zvlášť pro každý z nich. Tehdy by však byla konečná úhrnná pokuta nutně dána jejich součtem. Vyčíslení váhy jednotlivých sbíhajících se správních deliktů tedy nevyhnutelně vede k uložení úhrnné sankce na základě kumulační zásady, tedy v rozporu s principy trestání souběhu. V této souvislosti soud pro úplnost uvádí, že vliv dalšího sbíhajícího se správního deliktu na výši úhrnné pokuty ukládané v souladu s absorpční zásadou primárně za nejtěžší správní delikt, neodpovídá výši pokuty, která by za něj byla uložena, pokud by o něm bylo vedeno samostatné řízení (popř. byla uložena v souladu s kumulační zásadou). Jde pouze o okolnost, která jde pachateli k tíži při hodnocení nejzávažnějšího jednání. Právě v tom spočívá privilegovaný postih souběhu (oproti recidivě).

[33] Shodné závěry platí i pro případy, kdy o sbíhajících se správních deliktech není z jakéhokoli důvodu vedeno společné řízení. Na základě principů soudního trestání, podle nichž nesmí být pachatel trestného činu ani ku prospěchu, ani na újmu, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, dospěla judikatura NSS k závěru, že ani pro trestání sbíhajících se správních deliktů není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (viz rozsudky ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS; ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53; nebo ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62). Navzdory tomu, že ve správním řízení nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, je třeba k dříve uložené sankci přihlídnout v posléze vedeném řízení o sbíhajícím se správním deliktu a sankci za něj uložit v souladu se zásadou absorpce (případně od jejího uložení upustit, viz § 43 odst. 1 nového přestupkového zákona). Ve svém důsledku je tímto postupem setřen rozdíl mezi úhrnnou sankcí uloženou ve společném řízení a sankcemi uloženými v takto souvisejících samostatných řízeních. V obou případech jde totiž nakonec ve výsledku o sankci ukládanou za souběh správních deliktů.“

46. V projednávané věci žádný z účastníků nezpochybňuje, že přestupek, který je předmětem tohoto řízení, a dalších pět přestupků vyjmenovaných výše v bodu 32 tohoto rozsudku byly spáchány žalobkyní ve vícečinném souběhu, a to dříve, než žalovaný zahájil řízení o přestupku projednávaném v této věci. Stejně tak není sporu o tom, že o zmíněných přestupcích nebylo vedeno společné řízení. Bylo tedy povinností žalovaného při ukládání trestu postupovat dle zásady absorpce, jak plyne ze shora citované judikatury. Neměl by totiž být rozdíl mezi úhrnným správním trestem uloženým za více přestupků v jednom společném řízení a více sankcemi uloženými v samostatných řízeních.
47. Žalobkyni lze z části přisvědčit v tom, že i úvahy žalovaného týkající se aplikace absorpční zásady jsou relativně obecné a strohé, přičemž spočívají hlavně v tom, že žalovaný uvedl výčet všech sbíhajících se přestupků s uvedením dne jejich spáchání a výše uložené pokuty, přičemž dále konstatoval, že při stanovení konkrétní výměry uložené správní pokuty zohlednil též dřívější rozhodnutí a pokuty uložené za sbíhající se přestupky. Stručnost úvah žalovaného o způsobu aplikace absorpční zásady však sama o sobě ještě nezakládá nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Ostatně ani judikatura správních soudů nestanoví žádný konkrétní „algoritmus“, jímž by se měly správní orgány řídit při aplikaci absorpční zásady v podmínkách, kdy o sbíhajících se přestupcích není vedeno společné řízení. Důraz je vždy kladen především na to, aby správní orgány při aplikaci absorpční zásady neopomenuly rozhodnutí o sbíhajících se přestupcích a přihlíděly

k nim při rozhodování o druhu a výměře uloženého správního trestu, jak to ukládá § 37 písm. b) přestupkového zákona (srov. 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).

48. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zjevné, že žalovaný si byl souběhu více přestupků spáchaných žalobkyní dobře vědom. Vyjmenoval je a uvedl, že zohlednil výši pokut, které již byly žalobkyni za dřívější přestupky uloženy. Dřívější potrestání žalobkyně za sbíhající se přestupky pak zjevně přispělo významnou měrou k tomu, že správní pokuta byla uložena při spodní hranici zákonem stanoveného rozmezí. Nebýt dřívějších rozhodnutí o přestupcích žalobkyně, mohla být pokuta uložena v ještě citelnější výši. Na druhou stranu žalovaný jasně vyjádřil, že s ohledem na *vysoký stupeň společenské škodlivosti (tedy závažnosti) přestupku* a naplnění preventivní a represivní funkce správního trestu nebylo možné uložit pokutu jen ve zcela bagatelní výši. Takto vyjádřené úvahy i s ohledem na majetkové poměry žalovaného jsou podle soudu dostatečně přesvědčivými argumenty k uložení pokuty ve výši určené žalovaným v rámci jeho správního uvážení. Vyslovené úvahy rovněž vylučují upuštění od uložení správního trestu postupem podle § 43 odst. 1 přestupkového zákona. Soud proto nepovažuje napadené rozhodnutí, pokud jde o aplikaci absorpční zásady, za zcela nedostatečně odůvodněné nebo dokonce nepřezkoumatelné.
49. Žalobkyně vytýká žalovanému, že neučinil součástí odůvodnění podrobnější analýzu sbíhajících se přestupků a jejich závažnosti a zejména neučinil závěr o tom, který z nich byl nejprísněji trestný, resp. nejzávažnější. V této souvislosti poukázala na typově shodný přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, za který byla již potrestána rozhodnutím ze dne 25. 1. 2019, č. j. S0413/2018/VZ-02553/2019/542/MKK, kterým jím byla uložena pokuta ve výši 65 000 Kč. Podle žalobkyně hodnotil žalovaný právě tento přestupek v odkazovaném rozhodnutí jako přestupek *s nejzávažnějším stupněm intenzity* zatímco v projednávaném případě hodnotil přestupek pouze jako *závažný*. Proto podle jejího názoru měl být trest uložený žalobkyni prvostupňovým rozhodnutím absorbován již trestem, který jí byl uložen shora uvedeným rozhodnutím, a je proto v rozporu se zásadou absorpce, pokud jí byl v nyní projednávané věci uložen trest v téměř trojnásobné výši.
50. Soud v první řadě konstatuje, že žalobkyně vytrhává konstatování žalovaného o závažnosti přestupku z kontextu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný ve skutečnosti hodnotil přestupek jako *vysoce společensky škodlivý*, o čemž svědčí i jeho konstatování, že jde o jednání *z typově vůbec nejzávažnějších, blížících se úplné ignoraci zákona*. Není pravdou, že by hodnotil žalovaný nyní projednávaný přestupek jako „pouze“ závažný. Naopak, a v tom soud se žalovaným souhlasí, šlo o jednání vysoce škodlivé, a tedy velmi závažné.
51. Z hlediska přezkumu odůvodnění uloženého správního trestu je však podstatné, že úvahu o tom, který z trestů je nejprísněji trestný, resp. nejzávažnější musí správní orgán nezbytně nutně vyjádřit v odůvodnění rozhodnutí o přestupku pouze v případech ukládání úhrnného trestu podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona, tj. v případech, kdy je jedním rozhodnutím ukládán správní trest za více sbíhajících se přestupků. V případě, že o sbíhajících se přestupcích nebylo vedeno společné řízení, požaduje přestupkový zákon toliko to, aby správní orgán při určení druhu a výměry trestu přihlédl *k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení* [§ 37 písm. b) přestupkového zákona]. Samozřejmě platí, že v obou případech by měl být výsledek teoreticky stejný. Není ale nezbytně nutné, aby správní orgán (zde žalovaný) vždy

s matematickou přesností formuloval, jakou váhu jednotlivým přestupkům přikládá a jakou „část“ výsledné pokuty odpovídá každému jednotlivému přestupku, za který je přestupce potrestán. To ostatně potvrzuje shora citovaný rozsudek čj. 9 As 299/2019-43. I když je totiž ukládán úhrnný trest postupem podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona nelze váhu jednotlivých přestupků a jejich vliv na výslednou výši úhrnného trestu nikdy přesně vyčíslit. To samé pak platí i v případě postupu podle § 37 písm. b) přestupkového zákona, tedy při uplatnění absorpční zásady v rámci určení druhu a výměry správních trestů za přestupky, o nichž nebylo vedeno společné řízení. Ani v takovém případě nelze výši pokuty uložené v každém jednotlivém rozhodnutí zcela přesně ztotožnit s poměrem a váhou jednotlivých přestupků na souhrnné výši všech pokut.

52. Aniž by tedy soud jakkoliv srovnával závažnost obou přestupků, k čemuž by ostatně musel provést dokazování obsahem rozhodnutí ze dne 25. 1. 2019, č. j. S0413/2018/VZ-02553/2019/542/MKK, podstatné je v prvé řadě to, že ani žalobkyně nezpochybnila, že správní pokuta byla v projednávané věci uložena ve správném zákonném rozmezí stanoveném v § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ, tj. v rozmezí od 0 až do 2 000 000 Kč. V tomto i v žalobkyní zmiňovaném případě bylo zákonné rozmezí správní pokuty zcela shodné. Základní východisko pro určení výše správní pokuty by tedy bylo totožné, ať by žalovaný považoval za nejzávažnější kterýkoliv z těchto dvou přestupků. I kdyby snad považoval žalovaný za závažnější přestupek, o němž rozhodl rozhodnutím ze dne 25. 1. 2019, a při použití absorpční zásady pouze modifikoval výši již dříve uložené pokuty, pak podle soudu nevybočil z mezí správního uvážení, pokud s odkazem na povahu a další okolnosti nyní projednávaného přestupku do výsledné (souhrnné) výše pokuty za všechny sbíhající se přestupky zahrnul i částku odpovídající pokutě uložené žalobkyni napadeným rozhodnutím. Jelikož nebylo vedeno společné řízení, nebyl uložen úhrnný trest dle § 41 přestupkového zákona, žalovaný označil spáchaný přestupek za *vysoce společensky škodlivý*, přičemž zohlednil i předchozí rozhodnutí, kterými byly žalobkyni uloženy pokuty za sbíhající se přestupky, a výši pokuty s ohledem na tuto okolnost přiměřeně snížil. Tím dostal povinnosti plynoucí z § 37 písm. b) přestupkového zákona.
53. Soud v této souvislosti znovu zdůrazňuje, že stanovení konkrétní výměry je věcí správního uvážení, do něhož může soud zasahovat pouze výjimečně. Stejně tak platí, že při použití absorpční zásady nelze zcela přesně matematicky vyjádřit podíl jednotlivých přestupků na výsledné výši správního trestu. Vycházeje z těchto principů soud nenalezl v odůvodnění výměry správní pokuty uložené žalobkyni nic, co by činilo úvahy žalovaného zjevně nelogickými, nekonzistentními, diskriminačními nebo skutkově nepodloženými. Žalovaný nevybočil z mezí správního uvážení a dostatečně individuálně odůvodnil volbu konkrétní výměry správní pokuty včetně zohlednění předchozích přestupků při aplikaci absorpční zásady. Soud proto neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným ani nezákonným.
54. Žalobkyně konečně namítla, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně nevypořádal s její rozkladovou námitkou týkající se nesprávné aplikace absorpční zásady. Je třeba uvést, že žalobkyně uplatnila uvedenou námitku pouze v obecné rovině, aniž by argumentaci blíže rozvedla a popsala v jakých konkrétních aspektech spatřuje úvahy žalovaného nedostačujícími. Namítla v podstatě jen to, že se žalovaný nezabýval absorpční zásadou v kontextu sbíhajících se přestupků a že nestačí jejich prostý výčet. Detailnější argumentaci k této námitce uplatnila žalobkyně poprvé až v podané žalobě, čímž se zároveň sama připravila o detailnější vypořádání její později uplatněné argumentace a hlubší odůvodnění

výše uložené pokuty v napadeném rozhodnutí. Předseda žalovaného tedy reagoval na obecně uplatněnou námitku v bodu 48 napadeného rozhodnutí. Závěry prvostupňového rozhodnutí aproboval, čímž si je zároveň implicitně osvojil. Zdůraznil, že žalovaný při ukládání správní pokuty zohlednil dříve uložené pokuty a dále i s odkazem na svoji rozhodovací praxi konstatoval, že hodnotu každé okolnosti zohledněné při určení výměry správního trestu nelze přesně vyčíslit. Na obecně uplatněnou námitku tedy žalovaný reagoval se stejnou mírou obecnosti. Předseda žalovaného setrval na úvahách vyjádřených v prvostupňovém rozhodnutí, které stejně jako soud shledal z hlediska aplikace absorpční zásady za dostatečné. Je tedy zřejmé, z jakých důvodů shledal rozkladovou námitku nedůvodnou.

55. Soud tedy shrnuje, že i oba žalobní body směřující proti výroku o uložení pokuty shledal nedůvodnými.

Závěr a náklady řízení

56. Soud shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). Vady napadeného rozhodnutí, k nimž by musel přihlédnout i bez námítky, soud neshledal.
57. Soud neprovedl dokazování žalobkyní předloženými listinami. Valnou část navržených důkazů tvoří listiny, jež jsou součástí správního spisu, jehož obsahem se v řízení před soudy ve správním soudnictví dokazování neprovádí. Dokazování ostatními listinami, jež součástí správního spisu nejsou (usnesení Rady městské části Praha 1 a důvodová zpráva k němu, rozhodnutí ze dne 25. 1. 2019, č. j. S0413/2018/VZ-02553/2019/542/MKK, a správní spis k němu), soud shledal nadbytečným, neboť skutečnosti, které žalobkyně hodlala těmito listinami prokázat, nejsou pro posouzení věci relevantní.
58. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci samé neměl úspěch. Žalovaný byl ve věci plně úspěšný, avšak nad rámec jeho běžné úřední činnosti mu žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly. Soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno, 31. července 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu