



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a Mgr. Michaely Bejčkové ve 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 1926/7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 30. 11. 2022, č. j. ÚOHS-37024/2022/161, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2024, č. j. 29 Af 3/2023-142,

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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Příkazem žalovaného ze dne 26. 5. 2022, č. j. ÚOHS-17819/2022/500, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“), a zároveň mu byla uložena pokuta ve výši 200 000 Kč. Přestupku se žalobce dopustil tím, že při zadávání veřejných zakázek na provedení stavebních prací, týkajících se odstranění a nápravy havarijního stavu zjištěného v hale č. 24 v areálu Pražské tržnice, nedodržel pravidlo podle § 2 odst. 3 ZZVZ, tedy zadal podlimitní zakázku na stavební práce mimo zadávací řízení, ačkoliv byl povinen zadávací řízení provést. Kvůli nedostatečnému odůvodnění uložení pokuty předseda žalovaného ve zkráceném přezkumném řízení k podnětu žalobce příkaz ve výroku II zrušil rozhodnutím ze dne 10. 8. 2022, č. j. ÚOHS-26516/2022/161. Žalovaný následně vydal rozhodnutí ze dne 14. 9. 2022, č. j. ÚOHS-32057/2022/510, kterým uložení pokuty žalobci řádně odůvodnil. Citované rozhodnutí následně opravil opravným rozhodnutím ze dne 3. 10. 2022, č. j. ÚOHS-34429/2022/500. Žalobcem včas podaný rozklad následně zamítl předseda

žalovaného a rozhodnutí žalovaného potvrdil rozhodnutím ze dne 30. 11. 2022 označeným v záhlaví.

[2] Proti rozhodnutí o rozkladu se žalobce bránil žalobou. Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) však nepřisvědčil žádné ze žalobních námitek a žalobu rozsudkem uvedeným v záhlaví zamítl jako nedůvodnou.

[3] Krajský soud připomněl, že otázka žalobcovy viny za spáchaný přestupek byla pravomocně skončena, jelikož se jí týkal výrok I příkazu ze dne 26. 5. 2022, proti kterému žalobce nepodal včasný odpor (odpor byl totiž podán opožděně), a krajský soud se jí proto nemůže zabývat. Uvedené platí i pro závěr žalovaného o tom, že předpokládaná hodnota plnění, zadaných žalobcem mimo zadávací řízení, přesahovala limit částky 6 000 000 Kč pro veřejné zakázky malého rozsahu na stavební práce dle § 27 písm. b) ZZVZ. Krajský soud proto nepřihlédl k námitkám ohledně nesprávné aplikace § 18 ZZVZ a absence společenské škodlivosti spáchaného přestupku, neboť tyto otázky nebyly předmětem rozhodnutí žalovaného, a tedy ani napadeného rozhodnutí.

[4] Připomněl dále, že žalovaný paralelně vydal rozhodnutí ze dne 16. 5. 2022, č. j. ÚOHS-16357/2022/500, sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ, ve kterém byl žalobce shledán vinným ze spáchání tří přestupků a byla mu uložena pokuta ve výši 110 000 Kč. Žalobce tvrdil, že v tomto i v nyní posuzovaném řízení se jednalo o sbíhající se přestupky, o nichž měl žalovaný rozhodnout ve společném řízení. Podle krajského soudu však žalovaný nebyl povinen aplikovat § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), měl pouze takovou možnost záviselou na jeho správní úvaze. Nevedením společného řízení nebyla porušena zásada legitimního očekávání ani zásada absorpce při stanovení pokuty. Za předchozí přestupky totiž žalovaný uložil v rozhodnutí ze dne 16. 5. 2022 pokutu 110 000 Kč. V nynějším řízení uložil žalovaný pokutu ve výši 200 000 Kč, celková výše pokuty za všechny sbíhající se přestupky tedy činila 310 000 Kč. Pokud by byly všechny sbíhající se přestupky řešeny ve společném řízení, byla by pokuta ukládána za nejzávažnější z nich. Žalovaný považoval za nejzávažnější ze sbíhajících se přestupků ten, který projednával v nyní řešené věci, neboť za něj bylo možné uložit pokutu v nejvyšší horní hranici (až 844 249 Kč). K ostatním sbíhajícím se přestupkům přihlédl jako k přitěžující okolnosti. Celková výše pokuty za všechny sbíhající se přestupky (310 000 Kč) představuje 36,7 % z maximální možné výše pokuty za nejzávažnější přestupek (844 249 Kč). S ohledem na typovou závažnost spáchaného přestupku (zadání podlimitní veřejné zakázky mimo zadávací řízení) a při zohlednění sbíhajících se přestupků dospěl žalovaný k závěru, že pokuta ve výši necelých 40 % její horní hranice není nepřiměřeně vysoká. Uvedený postup žalovaného přezkoumal předseda žalovaného v bodech 40 až 45 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že žalovaný srozumitelným způsobem popsal své úvahy o zohlednění sbíhajících se přestupků v souladu s absorpční zásadou.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný pochybil, když o podnětu o podezření na spáchání přestupku nerozhodl ve lhůtě 30 dnů od jeho obdržení dle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). O obdobné námitce rozhodoval krajský soud již v rozsudku ze dne 7. 9. 2023, č. j. 62 Af 38/2022-265, kde uvedl, že třicetidenní lhůta se nevztahuje k vydání meritorního

pokračování

rozhodnutí ve věci, nýbrž toliko k povinnosti správního orgánu vyrozumět podatele podnětu o tom, jak s ním bylo naloženo.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika žalobce

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel nejprve shrnul průběh souvisejícího řízení, které bylo u Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) vedeno pod sp. zn. 4 As 322/2023. Ačkoliv měl stěžovatel za to, že napadené rozhodnutí žalovaného v souvisejícím řízení je nezákonné, rozsudek NSS uznává a jeho závěry respektuje. Po vydání rozsudku ze dne 28. 5. 2024, č. j. 4 As 322/2023-48, však byl vydán nyní přezkoumávaný rozsudek krajského soudu. Konkrétní námitky stěžovatel rozděluje do tří skupin: 1) rozhodnutí o vině, 2) rozhodnutí o trestu, 3) důsledky novely ZZVZ.

[8] V první řadě stěžovatel namítá nesprávný a nezákonný postup krajského soudu při posouzení, zda se skutečně dopustil při zadávání zakázek přestupku, tedy zda jsou naplněny všechny znaky dané skutkové podstaty, a pokud ano, zda byla za přestupek uložena sankce zákonným postupem. Stěžovatel si je vědom faktu, že výrok I prvotního příkazu žalovaného č. j. ÚOHS-17819/2022/500 nebyl nikdy zrušen, tzn. výrok o vině je i nadále pravomocný. Nesouhlasí ovšem se způsobem, kterým žalovaný zjistil a odůvodnil hodnotu celé zakázky, a domnívá se, že pokud nebyla tato hodnota řádně zjištěna, nemohla být ani zákonným způsobem stanovena sankce, jejíž výše se odvíjí od hodnoty posuzované veřejné zakázky. Stěžovatel namítá, že soud měl postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy a napadené rozhodnutí přezkoumat nejen po formální, ale i po obsahové stránce. Ve věcech přezkumu správních rozhodnutí je totiž dle § 77 odst. 2 s. ř. s. založena plná jurisdikce. Postupem při zadávání veřejných zakázek stěžovatel neporušil ZZVZ, toto jednání nevykazuje společenskou škodlivost, protože k zadání předmětných veřejných zakázek přistoupil v reakci na havarijní stav zjištěný při rekonstrukci haly č. 24 v Pražské tržnici. Jednal tedy v krajní nouzi, která je okolností vylučující protiprávnost, takže jeho jednání není možné označit za přestupek. Jelikož se krajský soud touto námitkou věcně nezabýval, považuje stěžovatel rozsudek v tomto rozsahu za nezákonný.

[9] Stěžovatel dále namítá nezákonnost rozsudku krajského soudu v rozsahu posouzení uloženého správního trestu. Krajský soud totiž vůbec nerozlišil, zda byly přestupky spáchány v souběhu, nebo zda jde o recidivu. Pokud totiž jde o souběh, měl krajský soud při ukládání sankce uplatnit zásadu absorpce. Její podstata spočívá v uložení souhrnného trestu za přestupky spáchané v souběhu, tedy že je uložen pouze jeden trest, a to za nejzávažnější z posuzovaných přestupků. Žalovaný tedy měl o přestupcích zahájit společné řízení, jak je stanoveno v § 88 přestupkového zákona. Stěžovatel si je vědom, že podle § 270 odst. 11 ZZVZ, ve znění účinném do 15. 7. 2023, je zahájení společného řízení pro žalovaného pouze možností, nikoliv povinností. Podle stěžovatele je však jediným způsobem, jak zásadu absorpce u přestupků v souběhu řádně aplikovat, právě zahájení společného řízení o nich. Jakýkoliv jiný postup znamená porušení této zásady. Nevyužití možnosti vést společné řízení může vést pouze k tomu, že za další přestupek již nebude možné pokutu uložit,

a proto se řízení zastaví. Žalovaný mohl využít jakékoliv procesní nástroje ke stanovení přiměřené pokuty, ovšem výsledkem nemůže být trest, který porušuje základní zásady správního trestání.

[10] Stěžovatel též upozorňuje na fakt, že v průběhu řízení před krajským soudem vstoupila v účinnost novela § 270 ZZVZ, jehož nové znění je pro něj příznivější. Z tohoto důvodu měla být uplatněna zásada retroaktivity v jeho prospěch. Nové znění zákonné úpravy otevírá nově možnost použití ustanovení přestupkového zákona např. také ve vztahu k okolnostem vylučujícím protiprávnost nebo upuštění od správního trestu. Stěžovatel mimo jiné namítá, že jeho jednání vůbec nemělo být podle nové úpravy kvalifikováno jako společensky škodlivé, a je přesvědčen, že krajský soud měl napravit nezákonný postup žalovaného, což neučinil.

[11] Na závěr stěžovatel nesouhlasí se zveřejněním rozhodnutí o přestupku. Smyslem této sankce je zásah do pověsti pachatele přestupku. Ačkoliv tuto sankci nebylo až do novely ZZVZ možné použít, žalovaný svá rozhodnutí běžně zveřejňoval na svých webových stránkách. Tak tomu bylo i v nynějším případě, ve kterém žalovaný vydal i tiskovou zprávu.

[12] Stěžovatel proto žádá NSS, aby napadený rozsudek přezkoumal a rozhodl, zda byla sankce uložena zákonným způsobem, v zákonné výši a v souladu se zásadami správního trestání. Na základě toho potom navrhuje, aby byl zrušen nejen napadený rozsudek krajského soudu, ale také napadené rozhodnutí předsedy žalovaného.

[13] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožňuje s názorem krajského soudu. Shodně s ním nepovažuje za relevantní otázku samotného spáchání přestupku. Příkazem ze dne 26. 5. 2022, č. j. ÚOHS-17819/2022/500, bylo pravomocně rozhodnuto o vině, v tomto řízení je proto možné se zabývat pouze otázkou trestu. Nelze se tak zabývat například tvrzenou krajní nouzí dle § 24 přestupkového zákona na straně žalobce. K otázce trestu se váže zejména námitka chybné aplikace zásady absorpce. Žalovaný argumentaci k této námitce považuje za nelogickou a postrádající jakoukoliv oporu v zákonné úpravě či judikatuře správních soudů. Pokud není o sbíhajících se přestupcích zahájeno společné řízení, je zcela přípustný postup, kdy je za každý přestupek uložena samostatná sankce. Je pouze nutné aplikovat zásadu absorpce, a to v tomto případě tak, že souhrnná výše uložených sankcí nesmí přesáhnout výši sankce, která by byla uložena jako sankce úhrnná. K námitce, že krajský soud nezohlednil novější právní úpravu ZZVZ, která je pro stěžovatele příznivější, žalovaný uvádí, že ve stěžovatelem uváděných ustanoveních neshledává právní úpravu pro stěžovatele příznivější. Ohledně zveřejnění rozhodnutí o přestupku žalovaný uvádí, že uveřejnění tohoto rozhodnutí na stránkách žalovaného nepředstavuje sankci ve smyslu přestupkového zákona, ale pouze splnění zákonné publikační povinnosti žalovaného. Závěry i odůvodnění rozsudku krajského soudu považuje za logické, srozumitelné, a tudíž přezkoumatelné. Naopak stěžovatelova argumentace pouze opakuje námitky, které byly vzneseny již v průběhu správního řízení a které byly všemi rozhodujícími subjekty řádně vypořádány. Kasační stížnost proto považuje za nedůvodnou a navrhuje ji zamítnout.

[14] V reakci na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti zaslal stěžovatel NSS repliku. V první řadě zdůrazňuje, že kasační stížnost nesměřuje proti postupu žalovaného při ukládání

pokračování

sankce, ale primárně proti rozsudku krajského soudu. Proto ani není možné, aby stěžovatelem vznesená argumentace kopírovala tu, kterou přdestřel v žalobě. Dále uvedl, že jeho námitky vůči rozhodnutí o vině v rámci rozhodování o trestu jsou přípustné, jelikož se jedná o praktické uplatnění ústavního principu *nullum crimen et nulla poena sine lege*. Dle stěžovatele je příkaz, jímž bylo rozhodnuto o vině, závazným podkladem pro rozhodnutí o trestu, které má správní soud dle § 75 odst. 2 s. ř. s. k námitce přezkoumat. Stěžovatel též poukazuje na § 3 správního řádu, který ukládá správnímu orgánu povinnost postupovat v souladu se zásadou legality, zásadou zákazu zneužití pravomoci, ochrany dobré víry a ochrany veřejného zájmu. K otázce ukládání trestu stěžovatel uvedl, že žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti dospěl k závěrům, které jsou v rozporu s judikaturou NSS, jež neumožňuje kumulaci trestů. Na základě novely ZZVZ je možné aplikovat okolnosti vylučující protiprávnost i na přestupky dle ZZVZ. Na závěr se stěžovatel vyjádřil k povinnosti žalovaného zveřejňovat svá pravomocná rozhodnutí na své internetové adrese tak, že daná povinnost žalovaného nenutí vydávat tiskové zprávy o tom, za co a komu uložil trest.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel kasační stížnost podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy namítá nezákonnost napadeného rozsudku z důvodu nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem, dále jeho nezákonnost způsobenou vadou řízení, která spočívá v tom, že skutková tvrzení soudu nemají oporu ve spisu, a konečně jeho nepřezkoumatelnost.

III.a) Nepřezkoumatelnost

[17] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Stěžovatel však ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku v podstatě neuvádí konkrétní námitky. U jednotlivých skupin kasačních námitek pouze tvrdí, že se jimi krajský soud dostatečně nezabýval. Ovšem z celkového znění kasační stížnosti není zcela patrné, v čem podle stěžovatele domnělá nepřezkoumatelnost spočívá. Podle konstantní judikatury NSS platí, že krajský soud je povinen se vypořádat s obsahem a smyslem žalobní argumentace. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která NSS znemožňuje rozsudek přezkoumat (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Rozsudek by byl nepřezkoumatelný, pokud by z něj nebylo možné seznat, jaký názor krajský soud zaujal ve vztahu ke skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[18] NSS prostudoval odůvodnění napadeného rozsudku a shledal, že namítanou nepřezkoumatelností netrpí. Krajský soud přehledně vypořádal všechny stěžovatelovy námitky s jasným zdůvodněním toho, z jakých skutečností při rozhodování vycházel a o co své rozhodnutí opírá. Stěžovatel konkrétně uvedl, že se krajský soud nezabýval jeho argumentací ohledně vad řízení a porušení ZZVZ ani nevyhodnotil, zda žalovaný postupoval při ukládání sankcí za sbíhající se přestupky stěžovatele v souladu se zásadou absorpce. NSS však má za to, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku všechny zmíněné námitky stěžovatele řádně vypořádal. Se zde uvedenými právními názory krajského soudu ostatně stěžovatel v kasační stížnosti polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nebylo možné. NSS tedy uzavírá, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, proto důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

III.b) Rozhodnutí o vině

[19] Stejně jako v žalobě, i v kasační stížnosti stěžovatel namítá, že popsané jednání není přestupkem. Krajský soud podle stěžovatele nezodpověděl otázky: 1) zda žalovaný správně aplikoval § 18 ZZVZ, 2) zda jsou splněny všechny znaky přestupku a 3) zda žalovaný uložil sankci zákonným způsobem. Ačkoliv si je stěžovatel dle svých slov vědom, že příkaz ze dne 26. 5. 2022, č. j. ÚOHS-17819/2022/500, je ve výroku o vině pravomocný, přesto se domnívá, že hodnota veřejné zakázky nebyla správně určena, a tedy nebyla uložena správná a zákonná sankce. V tomto kontextu odkazuje na § 77 odst. 2 s. ř. s., který zakládá plnou jurisdikci správních soudů.

[20] Princip plné jurisdikce správních soudů NSS obecně vyložil např. v rozsudku ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 114/2015-36: „Znamená to mimo jiné, že krajský soud má běžně řešit – a logicky stěží jinak než prováděním důkazů, je-li to potřeba – skutkové otázky, jež byly zkoumány ve správním řízení, jehož výsledek, tedy žalobou napadené správní rozhodnutí, přezkoumává. Dokazování před soudem se však má zásadně omezit na prověření toho, zda skutkové závěry ze správního řízení obstojí. Důkazem provedeným před krajským soudem může být v první řadě přímo zjištěno, že skutečnosti, které byly rozhodné ve správním řízení, jsou vskutku tak, jak se jevíly být správním orgánům, anebo naopak že takové nejsou.“ Tento výklad dále rozvádí např. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS: „(...) soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nabrazovat činnost správního orgánu. Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako ‚odvolací řízení‘ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní.“

pokračování

[21] V nyní posuzované věci stěžovatel namítal nedostatečně zjištěný skutkový stav v rozhodnutí o vině příkazem ze dne 26. 5. 2022, č. j. ÚOHS-17819/2022/500. Proti tomuto rozhodnutí měl ovšem stěžovatel možnost podat samostatný odpor. Ze spisů nicméně vyplývá, že odpor proti jeho výroku I, kterým bylo rozhodnuto o vině, byl podán opožděně. Jako takový je tedy příkaz ve výroku I pravomocný, jelikož na pozdější podnět stěžovatele zrušil předseda žalovaného pouze výrok II, který se týkal uložení sankce. O jejím uložení bylo následně rozhodnuto samostatným rozhodnutím ze dne 14. 9. 2022. Výrok o vině však zůstal z důvodu stěžovatelovy procesní pasivity nezměněn. Tuto pasivitu již stěžovatel nemůže napravit v nynějším řízení, jehož předmětem je pouze otázka zákonnosti rozhodnutí o trestu.

[22] Pro úplnost NSS dodává, že krajské soudy nemohou přezkoumávat pravomocná rozhodnutí, proti nimž se účastníci řízení mohli bránit řádnými opravnými prostředky, ale neučinili tak. *„Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Není totiž možné, aby se žalobce pokoušel napravit v řízení soudním svoji liknavost během správního řízení a teprve v řízení před správními soudy navrhoval provedení nových důkazů namítaje, že skutkový stav nebyl ve správním řízení zjištěn dostatečně. Na druhou stranu však platí, že soud nemůže paušálně zamítnout návrhy na provedení nových důkazů v soudním řízení s odůvodněním, že nelze provádět důkazy, které účastník nenavrhoval ve správním řízení.“* (BLAŽEK, T. a spol.: *Soudní řád správní. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: Beck-online). Zde ovšem nejde o navrhování nových důkazů. Údajně nesprávná aplikace § 18 ZZVZ a absence společenské škodlivosti jednání nebyly předmětem rozhodnutí ze dne 14. 9. 2022, a tedy ani rozhodnutí předsedy žalovaného o odvolání. Tato otázka byla pravomocně vyřešena a krajský soud nepochybil, když se jí v rámci přezkumu nezabýval. Shodně tak žalovaný neporušil § 3 správního řádu tím, že se nezabýval již pravomocně vyřešenou otázkou, jelikož taková povinnost mu z daného ustanovení nevyplyvá. Výrok I příkazu ze dne 26. 5. 2022 též nebyl závazným podkladem rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., jak se domnívá stěžovatel v replice, jelikož se vůbec nedá hovořit o tom, že by byl samostatným správním aktem, na jehož základě by žalovaný vydal rozhodnutí o trestu. Tato námitka je tedy nedůvodná.

[23] Z principu *nullum crimen et nulla poena sine lege*, kterým argumentuje stěžovatel v replice, nevyplyvá možnost zpochybňovat již pravomocná rozhodnutí správních orgánů, proti nimž se stěžovatel mohl bránit řádným způsobem.

III.c) Rozhodnutí o trestu

[24] Stěžovatel se dále domnívá, že napadený rozsudek je nezákonný z hlediska rozhodnutí o trestu. Podle jeho názoru krajský soud vůbec nerozlišil, zda byly popsány přestupky spáchány v souběhu, nebo zda jde o recidivu. Toto posouzení je však podle stěžovatele zcela zásadní při rozhodování, zda bude o přestupcích vedeno společné řízení, a také při aplikaci zásady absorpce. Stěžovatel si je vědom skutečnosti, že žalovaný nemusel pro rozhodnutí o přestupcích v souběhu zahájit společné řízení, namítá ovšem, že pokud žalovaný bez jakéhokoli rozumného důvodu nevedl společné řízení, byť k tomu byly v posuzovaném případě splněny všechny podmínky, je toto řízení zatíženo vadou. Bez

vedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích není možné řádně aplikovat zásadu absorpce definovanou v § 41 přestupkového zákona.

[25] NSS předně upozorňuje, že krajský soud v bodě 18 napadeného rozsudku zdůraznil, že v posuzovaném případě byla aplikace § 88 odst. 1 přestupkového zákona vyloučena podle § 270 odst. 11 ZZVZ ve znění účinném do 15. 7. 2023. Podle něj platilo: *Na postup Úřadu podle tohoto zákona se ustanovení § 13 odst. 1, § 15 až 17, 19, 24 až 27, § 32, § 35 písm. a), d) a e), § 38 písm. e), § 42, 43, 45, 48 až 50, § 51 písm. b), § 53, 54, 59, 68, 70, 71, 76, § 80 odst. 2 a 3, § 82, 87, § 88 odst. 1 a 2, § 89, § 93 odst. 1 písm. d), g) a h), § 94, § 95 odst. 3 a § 96 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nepoužijí.*

[26] Vedení společného řízení tak bylo podle § 140 správního řádu pouze jednou z možných procesních cest a jeho případné zahájení zcela záviselo na posouzení žalovaného. NSS 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.“*

[27] Řádným uplatněním zásady absorpce se NSS ve své judikatuře opakovaně zabýval. Z judikatury vyplývá, že nevedení společného řízení není ani v případech, na něž nedopadá speciální úprava v ZZVZ, takovou vadou, pro kterou by bylo nutné rozhodnutí správních orgánů rušit, pokud byla uplatněna zásada absorpce. 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 dříve uložené pokutě (srov. k tomu např. rozsudky NSS 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).

[28] NSS proto pro úplnost a ve shodě s krajským soudem uvádí, že nevedení společného řízení s ohledem na závěry výše citované judikatury není automaticky vadou řízení o uložení správního trestu. Podstatné totiž je, aby správní orgán v souladu se zásadou absorpce přihlédl k dříve uložené pokutě. Tomu ostatně do jisté míry odpovídá rovněž stěžovatelem napadaný postup předsedy žalovaného, který v přezkumném řízení zrušil pouze výrok II příkazu ze dne 26. 5. 2022, kdy žalovanému vytkl právě nedodržení zásady absorpce, resp. nedostatečné odůvodnění její aplikace. Je nutné zohlednit také závěr žalovaného, že v posuzovaném případě nemohl vzhledem ke složitosti procesu zadávání jednotlivých veřejných zakázek stěžovatelem vést jediné společné řízení. Uvedenému odpovídá též skutečnost, že související řízení o přestupcích bylo zahájeno již v prosinci 2021 a společné řízení o nich bylo v prvním stupni skončeno dne 16. 5. 2022. V nyní posuzované věci bylo řízení v prvním stupni zahájeno až příkazem ze dne 26. 5. 2022. Obě správní řízení tak nebyla vedena paralelně, jak namítá stěžovatel, proto se žalovanému nejevilo v této konkrétní situaci zahájení společného řízení jako prakticky využitelné řešení.

pokračování

[29] NSS tedy neshledal důvodnou námitku, že podstatou zásady absorpce je uložit jedinou sankci za nejpřísněji trestaný přestupek, kdy jsou současně zohledněny ostatní sbíhající se přestupky jako přitěžující okolnosti, a zároveň popsanou zásadu nelze řádně aplikovat mimo společné řízení. NSS sice v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, č. 772/2006 Sb. NSS, řekl, 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 zásady absorpce 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*“ (rozsudek NSS 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 zásady absorpce patrné, není nevedení společného řízení nutně procesní vadou, která má vliv na zákonnost správního rozhodnutí.

[30] NSS proto nesouhlasí se stěžovatelem, že jediným způsobem, jak zásadu absorpce u přestupků v souběhu řádně aplikovat, bylo právě zahájení společného řízení o nich, a tedy jakýkoliv jiný postup automaticky znamená porušení této zásady. Jak bylo řečeno výše, zahájení společného řízení je pouhou možností, kterou žalovanému dával ZZVZ ve znění účinném do 15. 7. 2023. Stejně tak není možné uzavřít, že nevyužití možnosti vést společné řízení může znamenat pouze to, že za další přestupek již nebude možné pokutu uložit, a proto se řízení zastaví. K tomu se ostatně NSS vyjádřil v rozsudku ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 As 110/2020-50: „*Navzdory tomu, že ve správním řízení nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, je třeba k dříve uložené sankci přihlédnout v posléze vedeném řízení o sbíhajícím se přestupku a sankci za něj uložit v souladu se zásadou absorpce (případně od jejího uložení upustit, viz § 43 odst. 1 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 přestupků.*“

[31] Žalovaný použití absorpční zásady na stanovení výše pokuty řádně odůvodnil v rozhodnutí ze dne 14. 9. 2022. Zároveň se vyjádřil k souhrnné výši pokut uložených v obou souvisejících řízeních. Pokud by byly všechny sbíhající se přestupky řešeny ve společném řízení, byla by pokuta ukládána za nejzávažnější z nich (všechny posuzované přestupky spočívají v totožném jednání, za nejzávažnější považuje žalovaný přestupek nyní posuzovaný, jelikož za něj lze vzhledem k ceně veřejné zakázky uložit nejvyšší pokutu). Souhrnná výše pokuty činí 310 000 Kč, což představuje 36,7 % z maximální možné výše za nejzávažnější posuzovaný přestupek. Navíc při zohlednění závažné přitěžující okolnosti, tedy spáchání tří dalších přestupků stejného typu, rozhodně nelze mluvit o pokutě nepřiměřeně vysoké. Není tedy možné říct, že by sankce za daný přestupek byla uložena v rozporu se zákonem a se zásadami správního trestání. Uvedený závěr o zákonnosti uložení pokuty za sbíhající se přestupky v souvisejícím řízení je i v souladu s nedávným rozsudkem NSS ze dne 28. 5. 2024, č. j. 4 As 322/2023-48, který se týkal souvisejícího řízení shodného stěžovatele.

III.d) Novela zákona o zadávání veřejných zakázek

[32] V závěru kasační stížnosti stěžovatel namítá, že krajský soud neuplatnil zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch stěžovatele. V době mezi podáním žaloby a rozhodnutím o ní došlo k novele § 270 ZZVZ, a tato nová úprava je podle stěžovatele pro něj příznivější. Zmíněný § 270 ZZVZ upravuje mimo jiné použití ustanovení přestupkového zákona ve vztahu k řízení o přestupcích podle ZZVZ, resp. obsahuje negativní výčet ustanovení, která v rámci řízení o přestupcích podle ZZVZ není možné použít. Novela ZZVZ provedená zákonem č. 166/2023 Sb. a účinná od 16. 7. 2023 zredukovala počet vyloučených ustanovení přestupkového zákona, a otevřela tak možnost jeho použití např. ve vztahu k okolnostem vylučujícím protiprávnost, upuštění od uložení správního trestu nebo druhu trestů. Tyto tři vymezené oblasti předkládá stěžovatel jako podklad pro opětovné přezkoumání napadeného rozsudku z hlediska uplatnění příkazu retroaktivity ve prospěch obviněného.

[33] Povinnost aplikovat zásadu příkazu retroaktivity judikatorně zakotvil NSS např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, kde stanovil, že „rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“ K příznivosti novější úpravy je soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Ovšem samotný fakt, že krajský soud novou úpravu nezohlednil, neznamená automaticky nezákonnost napadeného rozsudku, a tedy nutnost jej rušit. Tato nutnost by nastala pouze za předpokladu, že by krajský soud nezohlednil úpravu, která je pro stěžovatele skutečně příznivější (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2017, č. j. 9 As 51/2017-41). Je tedy nutné zabývat se otázkou, zda by použití novější úpravy mohlo pro stěžovatele znamenat změnu právního posouzení.

[34] Konstantní judikatura NSS v případě aplikace novější úpravy zdůrazňuje, že taková změna je relevantní zejména v případě, kdy se promítne ve skutkové rovině přestupku. Primárně tedy půjde o změny ve znacích skutkové podstaty, případně dekriminalizaci konkrétního jednání. Je přitom podstatné zabývat se tím, jakým způsobem a zda vůbec je skutková podstata správního deliktu v novelizované úpravě obsažena, a jestli je tedy možné za ni i nadále uložit sankci (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 2. 2019, č. j. 4 As 336/2018-45, ze dne 16. 10. 2019, č. j. 7 As 307/2018-24, nebo ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 337/2018-84).

[35] Stěžovatelem uvedené ustanovení § 270 ZZVZ nemění skutkovou podstatu posuzovaných přestupků, nevylučuje uložit za ně sankci ani tuto sankci nesnižuje. Tato novela účinná od 16. 7. 2023 se týká především nové možnosti využít v řízení o přestupku podle ZZVZ některá ustanovení přestupkového zákona, která byla do té doby z použití vyloučena.

[36] Stěžovatel konkrétně poukazuje na možnost nově aplikovat § 24 přestupkového zákona, který definuje krajní nouzi jako okolnost vylučující protiprávnost. Zohlednění

pokračování

okolností vylučujících protiprávnost se však týká především posouzení viny rozebraného v oddílu III.b) tohoto rozsudku. Jelikož otázka viny nebyla předmětem tohoto řízení, není možné věcně posoudit, zda by nová možnost aplikace § 24 přestupkového zákona byla pro stěžovatele příznivější, či nikoliv.

[37] Dále stěžovatel poukazuje na možnost použít nově také § 43 přestupkového zákona, který v odst. 1 stanovuje: *Od uložení správního trestu lze upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by jinak byl uložen ve společném řízení.* Jak je ovšem uvedeno v oddílu III.c) tohoto rozsudku, je vedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích pouhou procesní cestou, která závisí na uvážení správního orgánu, a to i po novele ZZVZ. Při ukládání sankce žalovaný řádně aplikoval zásadu absorpce, jak mu ukládá zákon a judikatura, své rozhodnutí pro uložení sankce v dané výši řádně odůvodnil a rovněž zdůraznil, že její výše není v rozporu s jeho ustálenou rozhodovací praxí v dané oblasti. Ačkoliv by za jiných okolností mohlo být ustanovení § 43 přestupkového zákona pro stěžovatele příznivější, z výše popsaných důvodů tomu tak v tomto případě není.

[38] Jako poslední potenciálně relevantní změnu ZZVZ uvádí stěžovatel možnost uložit nově také sankci v podobě zveřejnění rozhodnutí o přestupku podle § 35 písm. e) přestupkového zákona. Přestože tuto sankci nebylo možné až do účinnosti novely ZZVZ použít, stěžovatel se domnívá, že byl právě touto sankcí potrestán. Žalovaný totiž zveřejnil rozhodnutí na svých webových stránkách. Zde ovšem NSS dává za pravdu žalovanému a upozorňuje, že zveřejnění pravomocných rozhodnutí na své internetové adrese je povinností žalovaného stanovenou v § 272 ZZVZ. Nejde tedy o specifickou formu správního trestu, nýbrž o pouhé splnění jeho zákonné povinnosti. K tiskové zprávě vydané v projednávané věci NSS konstatuje, že ani její vydání nemá povahu sankce ve smyslu § 35 přestupkového zákona, nýbrž jde o jeden ze způsobů, jimiž žalovaný informuje veřejnost o své činnosti.

[39] Ačkoliv je tak možné uzavřít, že se krajský soud měl z úřední povinnosti novější úpravou zabývat, rozhodující je, že stěžovatelem odkazovaná úprava rozhodně není pro stěžovatele v žádném ohledu příznivější.

[40] NSS proto uzavírá, že krajský soud řádně posoudil všechny sporné právní otázky a řízení před správním orgánem nebylo zatíženo žádnými vadami, které by měly vliv na zákonnost v nich vydaných rozhodnutí. Důvody kasační stížnosti tak nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] S ohledem na vše výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[42] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení

o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu