

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Statutární město Karlovy Vary**, se sídlem Moskevská 21, Karlovy Vary, zastoupen Mgr. Luďkem Vránou, advokátem, se sídlem Jánský vršek 13, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 12. 4. 2013, č. j. ÚOHS-R166/2012/VZ-6499/2013/310/PSe, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2015, č. j. 30 Af 47/2013 – 102,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **4.114 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce, advokáta Mgr. Luďka Vrány.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobce uzavřel dne 20. 12. 2006 s vybraným uchazečem smlouvu o dílo na realizaci veřejné zakázky „Výstavní, sportovně kulturní a kongresové centrum“ (dále jen „hlavní smlouva“). Dne 26. 9. 2007 žalovaný vydal rozhodnutí č. j. S169/2007-16992/2007/540-AS, kterým konstatoval, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, jelikož uvedenou smlouvu uzavřel

s vybraným uchazečem, aniž by dodržel postup stanovený v § 25 odst. 1 citovaného zákona, když neprovedl transparentním způsobem omezení počtu zájemců pro účast v užším řízení. Za tento delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 500.000 Kč, rozhodnutí je pravomocné (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010 - 159).

[2] V průběhu realizace výše uvedené smlouvy uzavřel žalobce s vybraným uchazečem několik dodatků k této smlouvě. Mimo jiné uzavřel dne 21. 9. 2007 dodatek č. 2 označený jako „Výstavní, sportovně kulturní a kongresové centrum Karlovy Vary – úprava pro kino“ (dále jen „dodatek č. 2“) a dne 2. 2. 2009 dodatek č. 32 označený jako „Výstavní, sportovně kulturní a kongresové centrum Karlovy Vary – změna stavby dle požadavků společnosti KV Arena, s. r. o.“ (dále jen „dodatek č. 32“). Rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 5. 2012, č. j. ÚOHS-S57/2011/VZ-11329/2011/540/PVé, byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), jelikož veřejné zakázky, které byly předmětem dodatku č. 2 a dodatku č. 32, zadal na základě jednacího řízení bez uveřejnění, aniž byly splněny podmínky pro jeho použití, a tím nedodržel postup stanovený v § 21 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách. Za tyto správní delikty byla žalobci uložena pokuta ve výši 500.000 Kč. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že při stanovení výše sankce za spáchání sbíhajících se deliktů vzal žalovaný v úvahu absorpční zásadu, tj. uložení úhrnného trestu za nejzávažnější z obou sankcionovaných deliktů. Předseda žalovaného rozhodnutím č. j. ÚOHS-R166/2012/VZ-6499/2013/310/PSe ze dne 12. 4. 2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl rozklad žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 8. 10. 2015, č. j. 30 Af 47/2013 – 102 (dále jen „napadený rozsudek“), tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem zrušujícího výroku byla nezákonnost spočívající v nesprávném postupu žalovaného při ukládání sankce. Krajský soud citoval ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), podle nějž se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Přestože se právní úprava zákona o přestupcích vztahuje přímo jen na přestupky a nikoli na jiné správní delikty, je nepochybné, že zásada absorpce se uplatní v oblasti správního práva trestního jako celku. Odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62, kde Nejvyšší správní soud dovodil, že *při trestání správních deliktů týmž správním orgánem se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů.* Souběhem trestných činů se dle doktríny rozumí případ, kdy pachatel spáchal dva nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich odsouzen, tj. než byl za takový čin vyhlášen odsuzující rozsudek soudem prvního stupně.

[4] Žalobce se deliktu spočívajícím v porušení povinností při uzavření dodatku č. 2 dopustil dne 21. 9. 2007, tedy předtím než byl dne 26. 9. 2007 uznán vinným z deliktu spočívajícím v porušení povinností při uzavření hlavní smlouvy. Tyto dva delikty tedy byly v souběhu. Žalovaný při ukládání sankce posuzoval souběh deliktů týkajících se dodatku č. 2 a dodatku č. 32. Tyto delikty však v souběhu nebyly, neboť k uzavření

dodatku č. 32, a tedy k naplnění skutkové podstaty příslušného deliktu, došlo až dne 2. 2. 2009. Žalovaný by tak měl v dalším řízení při úvahách o výši sankce rozlišit sankci ukládanou za správní delikt spočívající v uzavření dodatku č. 2 (a aplikovat zásadu absorpce s přihlédnutím k souběhu tohoto deliktu s deliktem týkajícím se smlouvy hlavní, za nějž byl již žalobce potrestán) a sankci za správní delikt spočívající v uzavření dodatku č. 32.

II.
Kasační stížnost

[5] Žalovaný / stěžovatel / napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Předně namítá nesprávné posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s“). Upozorňuje na skutečnost, že soudy v trestním řízení mají na základě vlastního procesního právního předpisu k dispozici možnost vyhlášený rozsudek (v části týkající se výše trestu) zrušit a nahradit jej jiným, reflektujícím trestnou činnost, o níž se dozvěděly, resp., o níž rozhodly, po vyhlášení původního rozsudku. Vyhlášení rozsudku tudíž nezpůsobuje překážku věci rozhodnuté, jako je tomu v případě pravomocného rozhodnutí stěžovatele o správním deliktu. Na rozdíl od soudů v trestním řízení stěžovatel svým pozdějším rozhodnutím o deliktu ve vztahu k dodatku č. 2 nemůže nikterak revidovat své dřívější pravomocné rozhodnutí, jehož předmětem byl delikt vztahující se k hlavní smlouvě. Takto nelze učinit ani tím, že k původní výměře pokuty za spáchání správního deliktu v zadávacím řízení před uzavřením hlavní smlouvy „přidá“ pozdějším rozhodnutím ve věci správního deliktu při uzavření dodatku č. 2 pokutu další, ačkoli třeba toliko ve výměře odpovídající např. přitěžující okolnosti ve formě souběhu. Stěžovatel pro podobný postup postrádá jakékoli zákonné zmocnění.

[6] Stěžovatel má dále za to, že principy ovládající souběh trestných činů se (jako principy odvozené od doktríny lidských práv) vztahují primárně k fyzickým osobám a jejich aplikace na právnické osoby se jeví jako nepřiléhavá. Tím spíše v případě zadavatelů, jimiž jsou typicky organizační složky státu a veřejnoprávní korporace. Trestání v oblasti správních deliktů je pojmově odlišné od trestání v oblasti přestupků či trestního práva z důvodu odlišnosti trestaného subjektu. Tato skutečnost se projevuje mimo jiné i při úvahách o likvidačním efektu ukládané sankce. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl ÚS 3/02, vyplývá, že pokuta je likvidační mimo jiné tehdy, pokud by jejím uložením byla zničena majetková podstata pro další podnikatelskou činnost sankcionovaného subjektu. Organizační složky státu a veřejnoprávní korporace však svou existenci neodvozují od vlastní podnikatelské činnosti, nýbrž od potřeby výkonu veřejné moci. V důsledku toho je jejich podnikatelská činnost buďto vyloučena, nebo je zcela okrajová, a žádná „majetková základna pro další podnikatelskou činnost“ se u nich tudíž nevyskytuje (nebo jen okrajově). „Majetková základna“ organizačních složek státu a veřejnoprávních korporací je tvořena na základě zákonů, resp. odvozována od (pojmově „nezničitelných“) příjmů veřejných rozpočtů.

[7] Napadený rozsudek je dle stěžovatele také nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud zavázal stěžovatele následujícím právním názorem: *Při ukládání sankce však měl rozlišit sankci ukládanou za správní delikt spočívající v uzavření dodatku č. 2, u které měla být aplikována zásada absorpce a sankci za správní delikt spočívající v uzavření dodatku č. 32*. Žádné další vodítko, např. ve formě alespoň rámcového odkazu na jakékoli zákonné zmocnění k takovému postupu však nepřipojil. Krajský soud neodkázal na konkrétní právní předpis, který by měl stěžovatel (svázaný zásadou legality při výkonu veřejné moci) aplikovat, byť třeba za užití analogie. Není zřejmé, zda takovým „právním předpisem" má být právní předpis trestního práva hmotného, resp. procesního, zákon o přestupcích, nebo snad krajským soudem odkazovaná trestněprávní doktrína, resp. Nejvyšším správním soudem odkazované principy ovládající souběh trestných činů.

[8] Stěžovatel pokládá napadený rozsudek za nepřezkoumatelný také z důvodu vnitřní rozpornosti vysloveného závazného právního názoru. Krajský soud jej zavázal, aby v dalším řízení současně na straně jedné konkrétním způsobem „*znovu rozhodl o výši ukládané sankce za oba nyní řešené správní delikty*" (čímž nepochybně krajský soud míní právě delikty spáchané zadavatelem uzavřením dodatku č. 2 a uzavřením dodatku č. 32) a současně na straně druhé „*aby neukládal sankci za spáchání více správních deliktů, které však vůbec v souběhu nebyly*".

III.
Vyjádření žalobce

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti úvodem uvádí, že námitku nezákonnosti uplatnění principů ovládajících souběh trestných činů stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, kde naopak s uplatněním absorpční zásady výslovně počítal. Námitka nemožnosti použití analogie zákona o přestupcích a trestního zákona je tedy nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Kromě toho má žalobce všechny kasační námitky za nedůvodné.

[10] Vzhledem k nedostatečné právní úpravě v oblasti správního trestání dospěl Nejvyšší správní soud k ustálenému právnímu názoru, že v přípustných mezích (je-li to ve prospěch odpovědného subjektu) lze uplatnit analogický výklad zákona o přestupcích a zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník"). Zákon o veřejných zakázkách ani správní řád pro určení souběhu správních deliktů a jejich trestání výslovnou úpravu neobsahují, při trestání za sbíhající se správní delikty je nutné použít analogický výklad trestního zákoníku a poznatky související trestně právní doktríny. Doktrína uvádí, že souběh je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a neplatí o něm fikce neodsouzení. Krajský soud tudíž správně konstatoval, že žalovaný měl delikty týkající se hlavní smlouvy a dodatku č. 2 posuzovat jako sbíhající se a delikt spočívající v uzavření dodatku č. 32 jako delikt samostatný.

[11] Žalobce dále nesouhlasí s uplatněním zásady překážky věci rozhodnuté tak, jak ji vykládá stěžovatel. Ačkoliv stěžovatel nemůže zrušit své pravomocné rozhodnutí,

v rozhodnutí o dalším správním deliktu může zohlednit zásadu absorpce, resp. dosáhnout naplnění jejího účelu. Primárním účelem absorpční zásady není vést společné řízení, ale adekvátní potrestání odpovědné osoby. U deliktu týkajícího se hlavní smlouvy se jednalo o plnění přesahující 1 mld. Kč a byla pravomocně uložena pokuta ve výši 500.000 Kč. Tento trest by v podstatné míře pohltil menší trest za sbíhající se delikt týkající se uzavření dodatku č. 2 s nepoměrně nižším plněním ve výši 15 mil. Kč. Delikt spočívající v uzavření dodatku č. 32 měl být posuzován samostatně, a přestože by mohl být posuzován přísněji vzhledem opakovanému páchání deliktů, týkal se pouze plnění ve výši 78 mil. Kč a při zohlednění aplikační praxe stěžovatele by nemohla být uložena sankce v enormní výši 500.000 Kč.

[12] Žalobce nesouhlasí rovněž s názorem, že analogie by měla být nepřípustná s ohledem na skutečnost, že se jedná o delikt právnické osoby. Je již z povahy věci nepřípustné, aby v právním státě založeném na rovném přístupu ke všem osobám, bylo pro aplikaci výkladového pravidla rozhodné, zda se jedná o delikt fyzické osoby nebo právnické osoby, resp. organizaci veřejné správy či veřejnoprávní korporaci. Závěr žalobce, jakož i aplikace analogie je potvrzována dlouhodobou praxí správních soudů i samotného žalovaného.

[13] I kdyby se v posuzovaném případě zásada absorpční neuplatnila, uložená sankce by musela být přesto nepoměrně nižší než sankce za delikt týkající se hlavní smlouvy, jejímž předmětem bylo plnění přesahující 1 mld. Kč. Jedině tak by byly naplněny zásady správního trestání – princip legality, rovnosti osob před zákonem, proporcionality, stejného zacházení a právní jistoty.

[14] Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je dle žalobce nedůvodná a účelová. Krajský soud své závěry logicky odůvodňuje s odkazem na konkrétní pramen práva. Samotný stěžovatel pak ve své aplikační praxi absorpční zásadu uplatňuje. Tvrzená vnitřní rozpornost závazného právního názoru krajského soudu je způsobena spíše nepozorností stěžovatele při čtení textu napadeného rozsudku. Dle krajského soudu stěžovateli nic nebránilo v tom, aby o sbíhajícím se správním deliktu spočívajícím v uzavření dodatku č. 2 rozhodl až v nyní přezkoumávaném řízení vedeném současně i o deliktu týkajícím se dodatku č. 32. Při ukládání sankce však měl rozlišit sankce ukládané za oba jmenované správní delikty a u prvního z nich aplikovat absorpční zásadu.

IV.
Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[17] Spornou právní otázkou je v posuzovaném případě otázka aplikace absorpční zásady při ukládání sankce za více správních deliktů a otázka posouzení souběhu těchto deliktů. Úvodem je nutné upozornit na skutečnost, že žalobce se mýlí, pokud považuje námitky stěžovatele týkající se absorpční zásady za nepřípustné dle § 104 odst. 4 s. ř. s., jelikož je stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 – 104, uvedl, že *zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 SŘS), dopadá pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem žalobcem. Žalovaný správní orgán, který podává kasační stížnost, může argumentovat jakýmikoli právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnil ve vyjádření k žalobě a zda takové vyjádření vůbec podal*. Uvedený závěr vyplývá zejména z aplikace dispoziční zásady, jelikož nikoliv žalovaný, ale právě žalobce uplatněnými žalobními body určuje rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí krajským soudem. Nejvyšší správní soud tudíž shledal kasační stížnost přípustnou, zároveň však nedůvodnou.

[18] Aplikaci principu absorpce, jehož podstata tkví v absorpci sazeb (*poena maior absorbet minorem*, tedy přísnější trest pohlcuje mírnější), se Nejvyšší správní soud ve skutkově i právně obdobné situaci věnoval v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62 (publ. Sb. NSS 2248/2011), který citoval též krajský soud. Učinil tak způsobem, který v zásadě odpovídá na hlavní kasační námitky a proto lze na jeho závěry v plném rozsahu odkázat. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí uvedl: *Nejvyšší správní soud dovodil, že při trestání správních deliktů týmž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Nutnost aplikovat tento trestněprávní institut vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv veřejnoprávního deliktu. K této zásadě se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, dle něhož „použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem“. Obdobně v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaném pod č. 1338/2007 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval: „Správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest. Jedná se o protiprávní jednání bez ohledu na zavinění, zpravidla výslovně označené zákonem jako správní delikt. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů.“*

Trestněprávní doktrína uvádí, že souběh „je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení" (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6., doplněné a přepracované vydání. C. H. Beck, Praha, 2004, str. 26).

V daném případě žalobce více skutky naplnil skutkové podstaty různých přestupků. Protože se těchto přestupků dopustil v období před oznámením rozhodnutí, jímž byl za některý z nich potrestán... jednalo se o jejich vícečinný souběh nestejnorodý.

Podle § 35 trestního zákona se při postihu souběhu trestných činů ukládá úhrnný nebo souhrnný trest. Tyto tresty „představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu" (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: cit. dílo, str. 301). Z téhož ustanovení pak plyne zásada uložení shodného trestu za sbíhající se trestné činy bez ohledu na to, zda je o těchto činech vedeno společné řízení (§ 20 odst. 1 trestního řádu) či ne. Při ukládání úhrnného i souhrnného trestu soud vychází ze stejných zásad. Z hlediska trestního práva tedy nehraje roli, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, tato skutečnost nesmí být pachateli ani ku prospěchu, ani na újmu. 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.

Z výše uvedeného vyplývá, 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. Je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současné zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívějším rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ, nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním všech souvislostí a souslednosti aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přihlížet k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.

V kasační stížnosti žalovaný naznačil aplikaci zásady absorpce v předmětných rozhodnutích, když uvedl, že žalobce nebyl znevýhodněn a součet uložených sankcí nepřesáhl zákonnou sazbu pro nejpřísněji postižitelný přestupek. Tomuto závěru však odůvodnění ani jednoho z rozhodnutí správních orgánů neodpovídá a jakákoliv souvislost ukládaných trestů s tresty uloženými dříve v nich není zmíněna ani náznakem.

[19] Obdobné závěry zopakoval Nejvyšší správní soud též např. v rozhodnutí ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014 – 25, ani nyní není důvod se od nich odchylovat. S ohledem na výše uvedené tedy není třeba nikterak revidovat dřívější pravomocné rozhodnutí stěžovatele. V rozhodnutí o dalším deliktu je však třeba při odůvodnění výše sankce zohlednit sankci za sbíhající delikt (ve smyslu trestně právní nauky) již dříve pravomocně uloženou.

[20] Stěžovatel v napadeném rozsudku postrádá odkaz na konkrétní právní předpis, který by měl při takovém postupu aplikovat. Tato skutečnost je ovšem pojmově spojena s aplikací analogie, jelikož ta se uplatní pouze a právě v případě mezery v právu, tedy za situace, kdy použitelný právní předpis příslušnou úpravu neobsahuje nebo je tato úprava neúplná. Pokud by naopak správní řád či zákon o veřejných zakázkách obsahoval vlastní dostatečnou právní úpravu trestání souběhu správních deliktů nebo odkaz na jiný právní předpis, aplikace analogie by byla v tomto rozsahu vyloučena (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2013, č. j. 9 As 103/2012 – 41).

[21] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s názorem stěžovatele o nepřiléhavosti uplatnění principů trestního práva při trestání právnických osob, resp. veřejnoprávních korporací. Předně je třeba uvést, že Ústavní soud právnickým osobám pravidelně přiznává způsobilost být nositelem základních práv a svobod (např. nález ze dne 1. 4. 1994, sp zn. Pl. ÚS 15/1993, nebo ze dne 10. 10. 1996, sp. zn. I. ÚS 181/95), a to včetně veřejnoprávních korporací (např. nález ze dne 6. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 1744/10). Veřejnoprávní korporace samozřejmě nedisponuje způsobilostí být nositelem základních práv a svobod, pokud v předcházejícím řízení vystupovala ve vrchnostenském postavení orgánu veřejné moci (srov. usnesení ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2264/10). Tak tomu však v nyní posuzovaném případě není, neboť žalobce byl sankcionován za spáchání správního deliktu, tedy naopak veřejná moc vůči němu byla uplatněna napadeným rozhodnutím stěžovatele.

[22] Mimoto uplatnění absorpční zásady dovodil v napadeném rozsudku krajský soud nikoliv s ohledem na základní práva žalobce, ale z podústavních pramenů práva, tedy zejména analogií trestního zákoníku a související odborné literatury. Z povahy věci vyplývá, že v oblasti trestního práva se na právnické osoby nemohou vztahovat ta práva, která jsou spojena výhradně s fyzickými osobami a jsou nepřenositelná na osoby právnické (např. záruky proti zásahům do osobní svobody spojené s instituty vazby, zatčení či zadržení). Při uplatnění absorpční zásady však neexistuje žádný rozumný důvod, proč by se uvedený princip měl uplatnit pouze v případě trestání fyzických osob a nikoliv v případě trestání osob právnických (či jejich vymezených skupin). Takovým důvodem nemůže být ani argumentace stěžovatele stran nemožnosti uložit likvidační sankci veřejnoprávnímu subjektu, který neodvozuje svou existenci od podnikatelské aktivity. Otázka likvidačního charakteru uložené sankce s uplatněním absorpční zásady nesouvisí, nebyla v předcházejícím řízení řešena a žalobce likvidační důsledky sankce ani nenamítal. Úvahy stěžovatele se tudíž míjí s předmětem řízení. Zároveň však jde o úvahy věcně nesprávné. V souladu se stěžovatelem citovanou judikaturou Ústavního soudu totiž není likvidační jen taková sankce, která zničí majetkovou základnu pro další podnikatelskou činnost sankcionovaného subjektu. Zákaz ukládání sankce v likvidační výši se uplatní i v případě nepodnikajících osob, přičemž Ústavní soud aplikuje tzv. kriterium podstaty, dle kterého platí, že *ne každé odnětí majetku na základě pokut, příp. poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnických práv, nýbrž jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. tak, že mění jeho celkovou majetkovou pozici „zmařením" samé podstaty majetku*. I v případě obce tak lze uvažovat o likvidačním charakteru sankce v případě, že by jejím uložením byl rozpočet dotčené obce zatížen takovým způsobem, že by byla *de facto* ochromena běžná činnost obce.

[23] Nejvyšší správní soud neshledal ani namítanou vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Krajský soud zavázal stěžovatele k tomu, aby neuložil úhrnnou sankci za spáchání dvou deliktů (uzavření dodatku č. 2 a dodatku č. 32), které nebyly v souběhu. Stěžovatel by tedy dle krajského soudu měl v dalším řízení při uložení sankce oba z uvedených deliktů rozlišit, a u prvního z nich přihlédnout k souběhu s deliktem, za který již byl žalobce pravomocně potrestán (delikt týkající se hlavní smlouvy). Tyto závěry nejsou žádným způsobem ve vzájemném rozporu.

V.
Závěr a náklady řízení

[24] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení úspěšný, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení sestávají z odměny za zastoupení advokátem za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti) podle ust. § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky, a náhrady hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Protože zástupce žalobce vykonává advokacii ve společnosti, která již před krajským soudem doložila, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající této dani. Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 4.114 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen poukázat žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

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

V Brně dne 16. srpna 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu