



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystrické a soudců Mariana Kokeše a Martina Kopy v právní věci

žalobce: Český veslařský svaz, IČO: 48136794
sídlem Zátopkova 100/2, 169 00 Praha
zastoupený advokátem JUDr. Markem Bilejem
sídlem Na strži 2102/61 a, 140 00 Praha 4

proti
žalovanému: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 11. 2023, sp. zn. ÚOHS-R0118/2023/VZ, č. j. ÚOHS-43843/2023/163,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 11. 2023, sp. zn. ÚOHS-R0118/2023/VZ, č. j. ÚOHS-43843/2023/163, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 23 497 Kč, a to k rukám žalobcova advokáta JUDr. Marka Bileje do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce jako zadavatel podle § 4 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění (dále jen „ZZVZ“), zahájil dne 12. 3. 2019 odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění otevřené řízení za účelem zadání veřejné zakázky „*Nákup veslařských lodí pro národní sportovní reprezentaci*“, přičemž toto oznámení bylo uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 15. 3. 2019 pod ev. č. Z2019-008299, ve znění pozdější opravy, a v Úředním věstníku Evropské unie dne 15. 3. 2019 pod ev. č. 2019/S 053-121409, ve znění pozdější opravy (dále jen „veřejná zakázka č. 1“). Dne 7. 6. 2019 uzavřel žalobce s vybraným dodavatelem – Sportcentrum Račice, a.s., smlouvu na dodání předmětu veřejné zakázky č. 1.
2. Dne 14. 5. 2020 zahájil žalobce odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění otevřené řízení za účelem zadání veřejné zakázky „*Dodávka veslařských lodí*“, přičemž toto oznámení bylo uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 18. 5. 2020 pod ev. č. Z2020-016873 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 19. 5. 2020 pod ev. č. 2020/S 097-231156 (dále jen „veřejná zakázka č. 2“). Veřejná zakázka č. 2 byla rozdělena na dvě části, a sice Dodávka veslařských lodí (část I) a Dodávka gumového člunu s motorem (část II). Dne 27. 7. 2020 uzavřel žalobce s vybraným dodavatelem smlouvu na dodání předmětu veřejné zakázky č. 2.
3. Dne 16. 6. 2021 zahájil žalobce odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění otevřené řízení za účelem zadání veřejné zakázky „*Nákup lodí pro národní sportovní reprezentaci*“, přičemž toto oznámení bylo uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 21. 6. 2021 pod ev. č. Z2021-021736 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 21. 6. 2021 pod ev. č. 2021/S 118-309480 (dále jen „veřejná zakázka č. 3“). Veřejná zakázka č. 3 byla rozdělena na tři části, a sice Dodávka veslařských lodí (část I); Dodávka gumového člunu s motorem (část II) a Dodávka katamaránu (část III). Dne 24. 8. 2021 uzavřel žalobce s vybraným dodavatelem smlouvu na dodání předmětu veřejné zakázky č. 3.
4. Dne 25. 1. 2023 žalovaný na základě podnětu zahájil kontrolu pod sp. zn. ÚOHS-K0002/2023/VZ, jejímž předmětem bylo posouzení, zda žalobce postupoval v souvislosti s veřejnou zakázkou č. 1, veřejnou zakázkou č. 2 a veřejnou zakázkou č. 3 v souladu s § 89 ZZVZ, když stanovil technické podmínky předmětu plnění prostřednictvím přímých odkazů na konkrétní typy výrobků konkrétních výrobců a svůj postup odůvodnil specifickým předmětem veřejných zakázek.
5. Následně byl žalobce rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 8. 2023, č. j. ÚOHS-30803/2023/500, (dále také „prvostupňové rozhodnutí“), shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ, kterého se měl dopustit tím, že stanovil zadávací podmínky veřejné zakázky č. 1 v rozporu s § 36 odst. 1 zákona ve spojení se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v § 6 odst. 2 zákona, když předmět plnění vymezil tak, že jeho součástí bylo podle přílohy č. 1 „Technická specifikace předmětu veřejné zakázky“ zadávací dokumentace k veřejné zakázce č. 1 dodání celkem 10 ks různých určitých typů veslařských lodí značky Empacher a 2 ks určitého typu veslařských lodí značky Filippi, čímž vymezil předmět plnění uvedené veřejné zakázky natolik široce, že v důsledku této skutečnosti došlo k bezdůvodnému omezení hospodářské soutěže, neboť někteří dodavatelé nemuseli být schopni nabídnout žalobci všechna plnění, jež byla do předmětu plnění veřejné zakázky č. 1 zahrnuta, přestože by jinak, pokud by žalobce umožnil podat zvlášť nabídky na dodání veslařských lodí jednotlivých značek (tj. veslařských lodí značky Empacher a veslařských lodí značky Filippi), nabídku podat mohli, a zároveň v důsledku uvedené

skutečnosti došlo k bezdůvodnému zvýhodnění vybraného dodavatele, se kterým žalobce uzavřel dne 7. 6. 2019 na plnění předmětu veřejné zakázky č. 1 smlouvu (výrok I.).

6. Výrokem II. napadeného rozhodnutí Úřad rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona tím, že stanovil zadávací podmínky veřejné zakázky č. 2 v rozporu s § 36 odst. 1 zákona ve spojení se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v § 6 odst. 2 zákona, když předmět plnění části I. veřejné zakázky č. 2 vymezil tak, že jeho součástí bylo podle přílohy č. 1 „Technická specifikace předmětu Části I. veřejné zakázky“ zadávací dokumentace k veřejné zakázce č. 2 dodání celkem 11 ks různých typů veslařských lodí bez požadavku na určitý produkt nebo výrobce, 5 ks různých určitých typů veslařských lodí značky Filippi a 1 ks určitého typu veslařské lodi značky Empacher, čímž vymezil předmět plnění části I. veřejné zakázky č. 2 natolik široce, že v důsledku této skutečnosti došlo k bezdůvodnému omezení hospodářské soutěže, neboť někteří dodavatelé nemuseli být schopni nabídnout žalobci všechna plnění, jež byla do předmětu plnění části I. veřejné zakázky č. 2 zahrnuta, přestože by jinak nabídku podat mohli, pokud by žalobce umožnil podat zvlášť nabídky na dodání veslařských lodí jednotlivých značek (tj. veslařské lodi značky Empacher a veslařských lodí značky Filippi) a pokud by obviněný umožnil podat zvlášť nabídky na dodání veslařských lodí bez požadavku na určitý produkt nebo určitého výrobce, a zároveň v důsledku uvedené skutečnosti došlo k bezdůvodnému zvýhodnění vybraného dodavatele, se kterým žalobce uzavřel dne 27. 7. 2020 na plnění předmětu části I. veřejné zakázky č. 2 smlouvu.
7. Výrokem III. napadeného rozhodnutí Úřad rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) zákona tím, že stanovil zadávací podmínky veřejné zakázky č. 3 v rozporu s § 36 odst. 1 zákona ve spojení se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v § 6 odst. 2 zákona, když předmět plnění části I. veřejné zakázky č. 3 vymezil tak, že jeho součástí bylo podle přílohy č. 1 „Technická specifikace předmětu Části I. veřejné zakázky“ zadávací dokumentace k veřejné zakázce č. 3 dodání celkem 3 ks různých typů veslařských lodí bez požadavku na určitý produkt nebo určitého výrobce, 5 ks různých určitých typů veslařských lodí značky Empacher a 2 ks různých určitých typů veslařských lodí značky Filippi, čímž vymezil předmět plnění části I. veřejné zakázky č. 3 natolik široce, že v důsledku této skutečnosti došlo k bezdůvodnému omezení hospodářské soutěže, neboť někteří dodavatelé nemuseli být schopni nabídnout žalobci všechna plnění, jež byla do předmětu plnění části I. veřejné zakázky č. 3 zahrnuta, přestože by jinak nabídku podat mohli, pokud by žalobce umožnil podat zvlášť nabídky na dodání veslařských lodí jednotlivých značek (tj. veslařských lodí značky Empacher a veslařských lodí značky Filippi) a pokud by žalobce umožnil podat zvlášť nabídky na dodání veslařských lodí bez požadavku na určitý produkt nebo určitého výrobce, a zároveň v důsledku uvedené skutečnosti došlo k bezdůvodnému zvýhodnění vybraného dodavatele, se kterým žalobce uzavřel dne 24. 8. 2021 na plnění předmětu části I. veřejné zakázky č. 3 smlouvu.
8. Za spáchání tohoto přestupku žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 90 000 Kč (výrok IV.).
9. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda ÚOHS“) zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Se závěry žalovaného se přitom plně ztotožnil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

10. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhl krajskému soudu, aby zrušil rozhodnutí předsedy ÚOHS i žalovaného.
11. Žalobce považuje obě napadená rozhodnutí za věcně nesprávná, nepřezkoumatelná a řádně neodůvodněná. Žalobce je přesvědčen, že ze strany žalovaného došlo v souvislosti s vydáním obou napadených rozhodnutí k nerespektování jedné ze základních zásad spojených s postupem správního orgánu v rámci přestupkového řízení, a to a) zásady materiální pravdy zakotvené v ustanovení § 3 správního řádu; b) zásady vyšetřovací obsažené v ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu; c) zásady *in dubio pro reo* zakotvené v § 69 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
12. V prvním žalobním bodu žalobce namítl, že žalovaný sice ve výrocích I. až III. prvoinstančního rozhodnutí stanovuje na jisto, že vymezením předmětu přezkoumávaných veřejných zakázek došlo ke zvýhodnění vybraného dodavatele, a tedy k porušení § 36 odst. 1 ZZVZ, v těchto výrocích a v konečném důsledku i odůvodnění obou napadených rozhodnutí zcela absentuje posouzení otázky, jakým konkrétním způsobem byl vybraný dodavatel v této souvislosti oproti ostatním potenciálním dodavatelům zvýhodněn a následně označen jakýchkoliv relevantních důkazů a skutkových zjištění, ze kterých žalovaný při posouzení této otázky vycházel. Použití podmiňovacího způsobu jak ve výrocích prvoinstančního rozhodnutí, tak relevantních částech jeho odůvodnění zjevně svědčí o tom, že žalovaný v rozporu s vyšetřovací zásadou a zásadou materiální pravdy nezjistil, že by v souvislosti s vymezením předmětu přezkoumávaných veřejných zakázek skutečně existovala jakákoliv překážka, která by jakémukoliv potenciálnímu dodavateli bránila v účasti v předmětných zadávacích řízeních. Dle žalobce žádný z žalovaným shromážděných podkladů pro vydání prvoinstančního rozhodnutí není způsobilý prokázat naplnění znaků přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ v důsledku porušení § 36 odst. 1 ZZVZ. Navíc to byl jedině žalobce, kdo v průběhu celého řízení, které vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí, předkládal důkazy o tom, že jakákoliv překážka hospodářské soutěže v důsledku vymezení předmětu přezkoumávaných veřejných zakázek a tím méně jakékoliv zvýhodnění vybraného dodavatele s ohledem na charakter tohoto předmětu a situaci na relevantním trhu neexistovala. Z obsahu správního spisu je nade vší pochybnost zřejmé, že žalovaný v souvislosti s vydáním napadených rozhodnutí v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu neshromáždil jakékoliv důkazy stran charakteru přezkoumávaných veřejných zakázek a situaci na trhu v oblasti distribuce veslařských lodí a jeho závěry o domnělém zvýhodnění vybraného dodavatele a toliko možné překážce hospodářské soutěže jsou v rozporu s § 3 správního řádu a zásadou *in dubio pro reo* založeny na pouhých domněnkách a spekulacích a v přímém rozporu se skutečnostmi doloženými prostřednictvím důkazů předložených žalobcem.
13. V návaznosti na to žalobce dále namítá nesprávné právní posouzení ze strany žalovaného v souvislosti s výkladem zákonných znaků přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ. Žalobce má za to, že v případě přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ vztahujícího se k nezákonnému nastavení zadávacích podmínek byl ohrožovací princip potlačen ve prospěch principu porušujícího, tj. zda je příslušné zákonné ustanovení, jehož porušení se měl dotčený zadavatel veřejné zakázky dopustit, formulováno tak, že k jeho nedodržení postačí ohrožení příslušného chráněného zájmu, či až jeho porušení ve smyslu skutečného vyvolání škodlivého následku. Žalobce poukazuje na skutečnost, že ačkoliv byly přezkoumávané

veřejné zakázky zadávány před nabytím účinnosti novely ZZVZ (zákon č. 166/2023 Sb.), k vydání obou žalobcem napadených rozhodnutí došlo již za její účinnosti a s ohledem na skutečnost, že ZZVZ ve znění po novele je pro žalobce z důvodu odstranění právní domněnky, na základě níž se předpokládalo, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle ZZVZ, je společensky škodlivý, původně obsažené v § 270 odst. 1 ZZVZ mající významný vliv na posuzování odpovědnosti za přestupek příznivější, byl žalovaný v souvislosti s vydáním obou žalobcem napadených rozhodnutí povinen dle ZZVZ ve znění po novele v souladu s větou za středníkem § 2 odst. 1 přestupkového zákona a věty druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod aplikovat.

14. V kontextu shora uvedeného a s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2022, č. j. 5 As 65/2021-73, žalobce sice souhlasí s žalovaným v tom smyslu, že pro naplnění zákonných znaků přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ není na rozdíl od přestupku dle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ relevantní potencialita ovlivnění výběru dodavatele, avšak již není možné souhlasit s tvrzením, že v souvislosti s naplněním prvního uvedeného přestupku v důsledku domnělého porušení § 36 odst. 1 ZZVZ postačí potencialita narušení hospodářské soutěže, či dokonce tvrzení v tom smyslu, že se porušení hospodářské soutěže bez dalšího předpokládá.
15. Dle žalobce žalovaný pochybil rovněž v tom, že nepostupoval tak, aby zjistil stav na trhu v oblasti distribuce veslařských lodí jako podmínky nezbytné pro závěry o existenci jakékoliv domnělé překážky hospodářské soutěže, či zvýhodnění jakéhokoliv z potenciálních dodatelů, čímž postupoval v rozporu s ustanovením § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu.
16. Dále závěry žalovaného o porušení ustanovení § 36 odst. 1 ZZVZ v důsledku domnělé existence překážky hospodářské soutěže, či zvýhodnění jakéhokoliv z potenciálních dodatelů jsou v přímém rozporu s důkazy předloženými ze strany žalobce, v důsledku čehož jsou žalobcem napadená rozhodnutí nejen nepřezkoumatelná, ale zároveň také v rozporu s ustanovením § 69 odst. 2 přestupkového zákona.
17. V neposlední řadě žalovaný dle žalobce jednak odmítl zohlednit objektivní okolnosti na straně žalobce v souvislosti se zadáváním přezkoumávaných veřejných zakázek v podobě podmínek dotačního programu, z něhož byla jejich realizace financována a důsledky jejich případného nerespektování ze strany žalobce, jednak odmítl zohlednit legitimní očekávání žalobce vyplývající ze skutečnosti, že postup žalobce při zadávání předmětných veřejných zakázek již byl předmětem veřejnoprávní kontroly ze strany MŠMT, v rámci níž nebylo konstatováno jakékoliv porušení závazných postupů pro zadávání veřejných zakázek.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

18. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby ji krajský soud zamítl. Úvodem svého vyjádření žalovaný poukazuje na to, že argumentaci obsaženou v žalobě v podstatné míře vypořádal již v prvostupňovém, a především pak v napadeném rozhodnutí. Tak je tomu proto, že vyjma části b) žaloby je celá její věcná část prostou kopií rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalovaný proto na rozsáhlou žalobu reaguje k bodu b), neboť jde o jedinou novou část žalobcova podání oproti rozkladu, a souvisejícímu bodu a) žaloby, a ve zbytku pouze rekapituluje stěžejní závěry z napadeného rozhodnutí.
19. Žalovaný opakuje, že absence potenciality v § 36 odst. 1 a § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ [oproti

§ 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ] neznámá, že by bylo nutné identifikovat konkrétního dodavatele, který byl zvýhodněn či znevýhodněn postupem zadavatele. V případě ustanovení § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ totiž pro konstatování přestupku není nutná ani potencialita ovlivnění výběru dodavatele. Pokud totiž jsou stanoveny zadávací podmínky v rozporu se zákonem a veřejná zakázka je zadána, má se za to, že výběr dodavatele ovlivněn je. Není nutné určit dodavatele, který byl nezákonným stanovením zadávacích podmínek zvýhodněn či znevýhodněn, respektive není nutné zkoumat reálné ovlivnění konkrétních dodavatelů na trhu. To znamená, že okruh znevýhodněných dodavatelů je v takovém případě určen všemi dodavateli, kteří za daných podmínek dodávat nemohli, a pokud by byly zadávací podmínky stanoveny v souladu se zákonem, dodávat by mohli. Ovlivnění výběru dodavatele či hospodářské soutěže totiž není v řešeném případě součástí skutkové podstaty přestupku, tj. zákon počítá s tím, že k ovlivnění či alespoň k možnosti ovlivnění došlo.

20. Na tom nemění nic ani nově uváděná polemika obsažená v bodu b) žaloby. Ta se na jednu stranu zabývá tím, zda § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ vyžaduje narušení hospodářské soutěže/ovlivnění výběru, přičemž z výše uvedeného je zřejmé, že to zákon skutečně nevyžaduje. Zákon totiž předpokládá, že hospodářská soutěž narušena byla již nezákonným stanovením zadávacích podmínek a ze stejného důvodu počítá s tím, že byl ovlivněn výběr. Z pohledu naplnění skutkové podstaty podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ není ani nutné zkoumání skutečného stavu trhu, neboť zákon počítá s tím, že nezákonným nastavením zadávacích podmínek je trh (výběr dodavatele) ze své podstaty ovlivněn. Žalovaný nezpochybňuje, že na trhu existují další subjekty schopné dodat loď obou značek a případně dalších značek v rámci jednoho souboru. To ale nebylo předmětem zkoumání žalovaného ani jeho předsedy, neboť to na rozhodnutí nemá vliv.
21. Jinou kategorií je pak materiální korektiv, u kterého žalobce dovozuje, že měl žalovaný zohlednit pozdější příznivější právní úpravu spočívající v odstranění právní domněnky dle § 270 odst. 1 ZZVZ novelou účinnou od 16. 7. 2023. Takové posouzení by v případě spornosti situace mohlo přicházet v úvahu a v určitých případech může být namísto zkoumat, zda pochybení zadavatele vůbec mohlo naplnit kategorii společenské škodlivosti, zda se vůbec zadavatel mohl nezákonným stanovením zadávacích podmínek některých dodavatelů dotknout. To ale není tato situace. Žalobce stanovil předmět veřejných zakázek příliš široce, přičemž již dopředu ze soutěže o ně vyloučil dodavatele, kteří dodávají jen loď některého z výrobců či loď bez požadavku na určitý produkt nebo výrobce, čímž zcela zřejmě uzavřel trh pouze na dodavatele obou značek lodí zároveň. Pokud dochází k takovému uzavření či alespoň nezákonnému omezení trhu, je absurdní tvrdit, že vymezené jednání žalobce nenaplnuje znak společenské škodlivosti. Aby bylo žalobci zodpovězeno plně i ve vztahu k § 36 odst. 1 ZZVZ, zadávací podmínky určitému dodavateli bezdůvodně zajistily konkurenční výhodu (všem dodavatelům dodávajícím loď obou výrobců) a zároveň zadávací podmínky vytvořily bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže (všem dodávajícím lodě jen jednoho z výrobců či loď bez požadavku na produkt nebo výrobce). Ani žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 65/2021-73 nerozporuje dosavadní závěry žalovaného a jeho předsedy. Jak žalovaný uvedl, mohou nastat situace, kdy bude zřejmé či ze zjišťování žalovaného vyplyne absence společenské škodlivosti či vlivu na výběr dodavatele. Zde je ale naopak zřejmé, že tomu tak není. Lze tedy také uzavřít, že změny provedené novelou zákona účinnou od 16. 7. 2023 nejsou pro žalobce příznivější.

22. Jestliže žalobce namítá uvedení pouze vybraného dodavatele jako zvýhodněného ve výrocích napadeného rozhodnutí, je tomu tak proto, že pouze jeho výběr k plnění veřejné zakázky byl projevem tohoto zvýhodnění. Je pravdou, že tento okruh je stejně jako u znevýhodněných dodavatelů fakticky neomezený, neboť skutečně došlo ke zvýhodnění všech potenciálních dodavatelů schopných dodat loď obou výrobců, stejně jako došlo ke znevýhodnění všech, kteří nedodávají loď obou výrobců, ale pouze jednoho z nich či loď bez požadavku na produkt nebo výrobce.
23. Žalovaný také uvádí, že nic nebránilo žalobci, aby se prostřednictvím vybraného dodavatele zadávacího řízení účastnil vždy a tím minimalizoval riziko ztráty dotace. Lze polemizovat o tom, zda by žalobce nemohl zadat předmět plnění jednotlivých veřejných zakázek jako vertikální spolupráci podle § 11 ZZVZ, ale takovou povinnost samozřejmě nemá. Je možné kvitovat, že se žalobce snažil soutěž zachovat (to žalovaný zohlednil v rámci závažnosti přestupku). I v případě otevřené soutěže ale žalobce mohl jako ovládající osoba uplatnit svůj vliv na vybraného dodavatele účastnit se zadávacího řízení. Žalobce v tomto směru nemá lepší informace důležité pro úspěšnou účast vybraného dodavatele v zadávacím řízení oproti jiným dodavatelům. Ti se mohli zadávacích řízení dále účastnit, a pokud by byla jejich nabídka hodnocena jako ekonomicky nejvýhodnější, mohli veřejnou zakázku i plnit. Vybraný dodavatel tak mohl stále soutěžit o veřejnou zakázku jako každý jiný subjekt působící na trhu.
24. Žalovaný poté v souladu s napadeným a prvostupňovým rozhodnutím opakuje, že je to on, kdo vykonává dozor nad dodržováním pravidel stanovených zákonem a návaznosti na to projednává přestupky a ukládá pokuty. Žalobce tedy pouze na základě kontroly MŠMT nemohl získat legitimní očekávání o zákonnosti svého postupu.
25. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného opakovaně zdůrazňuje, že podstatný rozpor mezi žalobcem a žalovaným nastává při posouzení otázky, k jakému jednání či opomenutí musí ze strany zadavatele v souvislosti s nastavením zadávacích podmínek dojít a co v této souvislosti musí být ze strany žalovaného jako příslušného správního orgánu zjišťováno, je-li naplnění znaků přestupku spatřováno v porušení § 36 odst. 1 ZZVZ. Dle uvedeného ustanovení totiž platí, že zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže. Dle žalobce žalovaný v daném ohledu říká, že naplnění dvou ze tří zákonných znaků porušení § 36 odst. 1 ZZVZ je v řízení o přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ automaticky předpokládáno a že žalovaný není povinen v rámci takového řízení zjišťovat jakékoliv skutkové okolnosti, které s naplněním těchto zákonných znaků souvisí. Takový závěr dle žalobce odporuje nejen základním zásadám správního a přestupkového řízení, ale zároveň také principu presumpce neviny zakotveném v čl. 40 odst. 2 Listiny, neboť tak *de facto* na žalobce jako na pachatele od samého počátku zahájení přestupkového řízení nahlíží jako na vinného ze spáchání přestupku, resp. mu tak automaticky bez jakéhokoliv dokazování přičítá naplnění většiny jeho zákonných znaků.
26. Žalobce je toho názoru, že aby mohlo dojít k porušení § 36 odst. 1 ZZVZ a na základě něj k naplnění zákonných znaků přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ, musí s ohledem na koncepci prvního uvedeného ustanovení dojít ke vzniku škodlivého následku v podobě z(ne)výhodnění určitého dodavatele nebo narušení, resp. vytvoření překážek, hospodářské soutěže, jehož existence by měla být v rámci přestupkového řízení prokázána. Existence

skutečností zakládajících případnou odpovědnost za spáchání přestupku by pak měla být zjišťována a prokazována vždy příslušným správním úřadem vedoucím předmětné přestupkové řízení.

IV. Ústní jednání konané dne 29. 4. 2025

27. V rámci ústního jednání jak žalobce, tak i žalovaný setrvali na svých stanoviscích a argumentaci již dříve písemně uplatněných v žalobě, resp. ve vyjádření k žalobě a dalších podáních, které v průběhu ústního jednání zevrubně rekapitulovali.

V. Posouzení věci soudem

28. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí předsedy ÚOHS, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná** (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

Nepřezkoumatelnost

29. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce v podané žalobě uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí předsedy Úřadu, zabýval se krajský soud nejprve otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex offio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.
30. K uvedené námitce krajský soud na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresáty a kdo byl rozhodnutím zavázán apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.
31. Vychází-li krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Z odůvodnění rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byl žalovaný ve své rozhodovací činnosti veden, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Z rozhodnutí jsou patrné závěry, které žalovaný ve vztahu k žalobcem uplatněným námitkám zaujal a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěl.
32. Na rozdíl od žalobce je tak krajský soud toho názoru, že se předseda ÚOHS dostatečně a srozumitelně vypořádal se všemi jím uplatněnými rozkladovými námitkami, a to v míře odpovídající jejich relevanci pro podstatu projednávané věci, a není tak zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Napadené rozhodnutí proto krajský soud shledal přezkoumatelným a námitku nepřezkoumatelnosti žalobce nedůvodnou.

Zákonné znaky přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ a společenská škodlivost

33. Stěžejní žalobní námitku tvoří nesouhlasná polemika žalobce s právním posouzením otázky naplnění znaků skutkové podstaty přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ a zejména způsobu jejich prokázání ze strany žalovaného. Podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ se „*žadavatel dopustí přestupku tím, že ... b) nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem v soutěži o návrh, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr návrhu.*“
34. Jak bylo rekapitulováno v úvodu, žalobce byl shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ tím, že stanovil zadávací podmínky veřejných zakázek v rozporu s § 36 odst. 1 ZZVZ, podle něhož „*zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže*“, ve spojení se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v § 6 odst. 2 ZZVZ, podle něhož „*ve vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.*“
35. Právní úprava zadávání veřejných zakázek umožňuje zadavatelům určitou volnost při stanovení podmínek účasti na veřejné zakázce. Celá řada ustanovení, včetně výše citovaných však tomuto oprávnění zadavatelů stanoví určité limity. Jelikož každá zadávací podmínka může vést k určitému omezení hospodářské soutěže, je potřeba, aby toto omezení odpovídalo odůvodněné potřebě zadavatele. I při existenci konkrétní potřeby, na základě které zadavatel specifikuje určitý technický parametr výrobku, práce nebo poptávané služby, kterým provádí kvalitativní vymezení předmětu veřejné zakázky, musí zadavatel dodržet základní zásady zadávacího řízení, jež nachází své vyjádření v § 6 ZZVZ, aby bylo dosaženo účelu předpokládaného zákonem, a to uskutečnění soutěže o konkrétní veřejnou zakázku za splnění základních zásad veřejného zadávání, a to mimo jiné zejména zásad transparentnosti, nediskriminace, přiměřenosti a rovného zacházení.
36. Jak ve vztahu ke smyslu zásady zákazu diskriminace konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 11. 2010, č. j. 9 Afs 30/2010-182, „*smysl zmíněné zásady rovného zacházení a její opačné polohy v podobě zákazu diskriminace spočívá souhrnně řečeno v zajištění konkurence mezi dodavateli, umožnění hospodářské soutěže a tím také dosažení efektivního nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů. (...) Veškeré úkony zadavatele by proto měly být činěny takovým způsobem, aby zadávání veřejných zakázek bylo transparentní a byly při něm dodržovány zásady stejného zacházení a nediskriminace zájemců a uchazečů o veřejné zakázky.*“ Nejvyšší správní soud také zdůraznil, že zákaz diskriminace zahrnuje jak zákaz diskriminace ve své zjevné (přímé) podobě, tedy situace, kdy zadavatel zaujme rozdílný, jiný přístup ke konkrétnímu dodavateli než k dodavatelům ostatním, tak zákaz diskriminace v podobě skryté (nepřímé), tedy situace, kdy se zadavatel sice na první pohled chová ke všem dodavatelům stejně, ale výsledkem jeho jednání jsou obdobné právem zakázané důsledky (v oblasti práva veřejných zakázek tedy omezení hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli) jako v případě diskriminace přímé.
37. Jak odkázal i žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí, krajský soud v rozsudku ze dne 2. 3. 2010, č. j. 62 Af 7/2010-135, dovodil, že pokud by zadavatel předmět veřejné zakázky vymezil příliš široce, v důsledku čehož by podalo nabídku méně dodavatelů než v situaci, kdy by tato jednotlivá plnění byla poptávána samostatně, mohl by zadavatel porušit jednu ze základních zásad zadávacího řízení zakotvenou v § 6 ZZVZ, tj. zmíněnou zásadu zákazu diskriminace. Diskriminováni jsou v takovém případě ti dodavatelé, kteří by mohli podat

nabídku na jednotlivá plnění, nicméně nejsou schopni nabídnout plnění všechna. Tímto způsobem také dochází k omezení konkurenčního prostředí.

38. Zadavatel v případě, že klade na dodavatele (účastníky) určitá omezení, resp. požadavky na dodávané plnění, je vázán jednotlivými zákonnými ustanoveními, stejně tak je pak povinen reflektovat ve vztahu ke všem jeho úkonům, tedy i nastavení zadávacích podmínek, včetně § 6 odst. 2 a § 36 odst. 1 ZZVZ. Zadavatel je tedy povinen dodržovat při formulaci zadávacích podmínek kromě jiného zásadu nediskriminace a přiměřenosti a současně platí, že nesmí bezdůvodně zvýhodnit či znevýhodnit některé z dodavatelů, resp. dodavatelům bezdůvodně přímo či nepřímo zaručovat konkurenční výhodu nebo vytvářet bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.
39. Dle žalovaného se žalobce v souvislosti s šetřenými veřejnými zakázkami dopustil přestupků podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ konkrétně tím, že v rozporu s § 36 odst. 1 ZZVZ ve spojení se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v § 6 odst. 2 ZZVZ vymezil předmět plnění šetřených (příslušných částí) veřejných zakázek natolik široce, že v důsledku této skutečnosti došlo k bezdůvodnému omezení hospodářské soutěže.
40. Žalobce nicméně setrvale (v rozkladu a shodně i v žalobě) namítá, že v rozhodnutí žalovaného zcela absentuje posouzení otázky, jakým konkrétním způsobem byl vybraný dodavatel zvýhodněn a šířeji posouzení otázky, k jakému jednání či opomenutí musí ze strany zadavatele v souvislosti s nastavením zadávacích podmínek dojít a co v této souvislosti musí být ze strany žalovaného jako příslušného správního orgánu zjišťováno, je-li naplnění znaků přestupku spatřováno v porušení § 36 odst. 1 ZZVZ. Žalovaný tak nezjistil, že by v souvislosti s vymezením předmětu veřejných zakázek existovala jakákoliv překážka, která by jakémukoliv potenciálnímu dodavateli bránila v účasti.
41. Krajský soud se s tímto názorem žalobce ztotožňuje.
42. Krajský soud totiž považuje za chybnou, resp. žalovaným příliš restriktivně stanovenou premisu (přehlížející potřebu komplexního posouzení věci), že zákon předpokládá, že hospodářská soutěž narušena byla již nezákonným stanovením zadávacích podmínek a ze stejného důvodu počítá s tím, že byl ovlivněn výběr. Z pohledu naplnění skutkové podstaty podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ není ani nutné zkoumání skutečného stavu trhu, neboť zákon počítá s tím, že nezákonným nastavením zadávacích podmínek je trh (výběr dodavatele) ze své podstaty ovlivněn. Absenci potenciality v § 36 odst. 1 a § 268 odst. 1 písm. b) [oproti § 268 odst. 1 písm. a)] ZZVZ tak dle žalovaného nelze vykládat jako nutnost označení konkrétního dodavatele, který byl zvýhodněn případně znevýhodněn. Potentialita v § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ se totiž týká ovlivnění výběru dodavatele, kde je skutečně namístě zohledňovat, zda k ovlivnění vůbec mohlo dojít. V případě aplikovaného § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ ale není nutná ani potencialita ovlivnění výběru dodavatele. Pokud totiž jsou stanoveny zadávací podmínky v rozporu se zákonem a veřejná zakázka je zadána, má se za to, že výběr dodavatele ovlivněn je. Není nutné určit dodavatele, který byl nezákonným stanovením zadávacích podmínek zvýhodněn či znevýhodněn, respektive není nutné zkoumat reálné ovlivnění konkrétních dodavatelů na trhu.
43. Přestože žalovaný poukazuje na to, že uvedený závěr je v souladu s komentářovou literaturou (na kterou ostatně předseda ÚOHS v napadeném rozhodnutí odkazuje), dle níž se „o daný přestupek se při splnění výše uvedených podmínek bude jednat vždy, tj. bez nutnosti

dalšího zkoumání reálnosti či potenciality ovlivnění výběru dodavatele nebo výběru návrhu v soutěži o návrh. Jinými slovy přestupkem je jakékoliv nesprávné nastavení zadávacích podmínek.“ (srov. Šebesta, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1559), krajský soud je odlišného názoru, neboť tento se ocitá v rozporu judikaturními závěry.

44. V žalobcem citovaném rozsudku č. j. 5 As 65/2021-73 sice Nejvyšší správní soud vymezil zákonné znaky přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ, z něhož *„neplyne potřeba v řízení před žalovaným prokazovat konkrétní důsledky jednání zadavatele – tedy následek přestupkového jednání např. v podobě ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky; tento ani jiný následek stran dopadu na hospodářskou soutěž skutková podstata přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ skutečně nevyžaduje. Přestupkem podle tohoto ustanovení je jednoduše každé nezákonné nastavení zadávacích podmínek, za předpokladu zadání veřejné zakázky.*“ V případě přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ tak nejde o delikt poruchový, nýbrž ohrožovací – indikuje nebezpečí dopadu na hospodářskou soutěž, který ovšem nemusí nutně nastat. Pokud by k omezení volné soutěže, jako základní hodnoty, která je chráněná ZZVZ, nedošlo, bylo by na místě uvažovat, že materiální znak přestupku naplněn není. Z toho důvodu nelze souhlasit až s dogmatickým výkladem žalovaného ve vztahu k danému přestupku, že hospodářská soutěž narušena byla již nezákonným stanovením zadávacích podmínek a ze stejného důvodu počítá s tím, že byl ovlivněn výběr dodavatele, aniž by tyto okolnosti musel jakkoliv blíže zkoumat, hodnotit a zdůvodnit. Jak ovšem uvádí i Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 5 As 65/2021-73, *„s ohledem na celkové nastavení zákona a materiální stránku přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ soud nevidí důvod, pro který by bylo nutno otázku dopadu do hospodářské soutěže zcela „vyřadit ze hry“. Jde o otázku relevantní a nepřehlédnutelnou ...*“
45. V souladu s uvedenými závěry tak má krajský soud, na rozdíl od žalovaného, za to, že v případě přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ je dána potřeba vzít do úvahy materiální korektiv v podobě nutnosti společensky škodlivého jednání a zkoumat konkrétní dopady na hospodářskou soutěž, coby materiálního znaku přestupku. Z uvedeného dle krajského soudu plyne i žalobcem opakovaně zdůrazňovaná povinnost žalovaného podrobně zjišťovat a prokázat, jakým konkrétním způsobem nezákonné nastavení zadávacích podmínek mělo dopady na hospodářskou soutěž, tj. jak ovlivnilo relevantní trh a výběr konkrétního dodavatele, kterého je nezbytné identifikovat.
46. Přestože lze do určité míry připustit, že žalovaný či předseda ÚOHS zcela nerezignovali na posouzení otázky dopadů na hospodářskou soutěž, resp. jakým konkrétním způsobem byl vybraný dodavatel zvýhodněn (viz např. bod 85 rozhodnutí žalovaného, kde uvádí, že s ohledem na vymezení předmětu plnění veřejných zakázek se vybraným dodavatelem *„mohl stát pouze dodavatel, který je schopen dodat jak veslařské lodě značky Empacher, tak veslařské lodě značky Filippi, nebo případně dodavatel lodí jiných výrobců, ale který je zároveň nezbytně schopen dodat i lodě těchto dvou konkrétních značek“*), zhodnocení těchto skutečností krajský soud nepovažuje za dostačující. Totéž platí i ve vztahu k otázce vymezení (dostatečného šetření) relevantního trhu v oblasti distribuce veslařských lodí, a to opět za použití oné premisy, že ZZVZ počítá s tím, že nezákonným nastavením zadávacích podmínek je trh (výběr dodavatele) ze své podstaty nepřipustně ovlivněn.

Novelizace § 270 odst. 1 ZZVZ

47. Žalovanému shora vytýkaná rezignace na materiální korektiv v podobě nutnosti posouzení společensky škodlivého jednání v případě přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ, nemohla, resp. neměla být dle krajského soudu motivována ani zněním tehdejší právní úpravy. Ustanovení § 270 odst. 1 ZZVZ (ve znění účinném v době zahájení řízení o přestupku žalobce, tj. ke dni 12. 3. 2019) totiž obsahovalo vyvratitelnou domněnku, podle níž „*se má za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý.*“ Tímto ZZVZ tedy presumoval, že materiální znak přestupku, tj. společenská škodlivost, je naplněn vždy, když čin naplňuje formální znaky přestupku, čímž se odchyloval od obecné úpravy obsažené v zákoně č. 250/2016 Sb., přestupkový zákon, standardně vyžadující prokázání naplnění znaku společenské škodlivosti. Z uvedeného ovšem nebylo lze dovodit, že při projednání přestupku se žalovaný nemusí bez dalšího materiální stránkou zabývat, jestliže jednání zadavatele naplňuje formální znaky skutkové podstaty některého z přestupků upravených v ZZVZ.
48. Kupříkladu již v rozsudku ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011-62, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*v zásadě platí, že materiální stránka přestupku je dána již naplněním jeho skutkové podstaty. Je-li z okolností případu jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), se správní orgán musí zabývat intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti i v odůvodnění. Správní orgány jsou proto povinny konkrétní společenskou nebezpečnost přestupku zkoumat, avšak není zpravidla nutno, aby se jí výslovně zabývaly i při odůvodňování svých rozhodnutí.*“
49. Ve vztahu k předmětnému § 270 odst. 1 ZZVZ pak Nejvyšší správní soud explicitně zdůraznil, že „*obsahuje vyvratitelnou domněnku, podle níž se má za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý. Stěžovatel tedy nemusí materiální stránku spáchaného přestupku bez dalšího zkoumat a prokazovat. Žalobkyně však již v řízení před stěžovatelem přednesla argumentaci zpochybňující naplnění materiální stránky přestupku. Jinak řečeno, v podaném rozkladu uvedla argumenty, kterými se pokusila zákonnou domněnku vyvrátit. V takové situaci pak je úkolem stěžovatele, aby přednesené argumenty řádně zhodnotil a posoudil, zda jsou v konkrétním případě způsobilé vyvrátit obecný předpoklad společenské škodlivosti. Krajský soud neukládá stěžovateli obecnou povinnost, aby ve všech případech navzdory výslovnému zákonnému znění § 270 odst. 1 ZZVZ a v něm obsažené presumpci naplnění materiálního znaku přestupku aktivně prokazoval přítomnost společenské škodlivosti. Namítne-li však účastník v řízení před stěžovatelem, že materiální znak naplněn nebyl (tj. předestře důkaz opaku), musí se stěžovatel s takovou argumentací řádně vypořádat.*“ (cit. dle rozsudku ze dne 22. 7. 2021, č. j. 1 As 397/2020-41).
50. Krajský soud má za to, že ani ve světle těchto závěrů výše popsany postup žalovaného v nyní projednávané věci žalobce neobstojí.
51. Tím spíše pak neobstojí za situace, kdy došlo k novelizaci citovaného ustanovení § 270 odst. 1 ZZVZ. Dne 16. 7. 2023, tedy v době před vydáním prvostupňového rozhodnutí žalovaného i napadeného rozhodnutí předsedy ÚOHS, totiž nabyla účinnosti novela ZZVZ (zákon č. 166/2023 Sb.), která mimo jiné onu výše předestřenou domněnku společenské škodlivosti z úpravy v ZZVZ vypustila. Jak vyplývá i z Důvodové zprávy, cílem bylo sjednotit úpravu v ZZVZ s obecnou úpravou v přestupkovém zákoně, standardně vyžadující

prokázání naplnění materiálního znaku společenské škodlivosti. Rovněž pro ZZVZ tak platí zásada, že nikoli každé protiprávní jednání musí být bez dalšího společensky škodlivé. Samotné hledisko společenské škodlivosti je jakýmsi hmotněprávním korektivem v tom smyslu, že pokud absentuje, nejedná se vůbec o přestupek. Má povahu významného interpretačního pravidla, které napomáhá zákonnou skutkovou podstatu konkrétního činu i jeho formální znaky vyložit podle jejich smyslu.

52. V kontextu předestřených změn právní úpravy v ZZVZ žalobce v podané žalobě uplatnil námitku, že v době rozhodování bylo povinností žalovaného, resp. předsedy ÚOHS vypořádat se mimo jiné i s otázkou aplikace pro žalobce příznivější právní úpravy, tj. zásady příkazu retroaktivity.
53. Povinnost aplikovat zásadu příkazu retroaktivity judikatorně zakotvil Nejvyšší správní soud např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, 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. Je tedy nutné zabývat se otázkou, zda by použití novější úpravy mohlo pro žalobce znamenat změnu právního posouzení.
54. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu 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 dekriminální 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 19. 11. 2020, č. j. 4 As 337/2018-84; nebo ze dne 18. 12. 2024, č. j. 10 As 140/2024-57).
55. Žalobcem uvedený novelizovaný § 270 ZZVZ sice výslovně nemění skutkovou podstatu posuzovaného přestupku dle § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ, nevylučuje uložit za něj sankci ani tuto sankci nesnižuje. Nicméně, jak již bylo řečeno, vypuštěním oné vyvratitelné domněnky mění definici daného přestupku, který je tak nově vymezen nejen formálně (výslovná úprava v zákoně), ale též materiálně (společenská škodlivost). Tím přímo nutně má dopady i na rozhodovací činnost dotčeného správního orgánu rozhodujícího o tomto přestupku, neboť *„[s]právní orgány jsou povinny zkoumat vždy, když rozhodují, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i znaku materiálního.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45).
56. Nutno ale dodat, že správní orgány se materiální stránkou v řadě případů výslovně zabývat nemusí, to zejména v těch situacích, kdy je naplnění materiální stránky nepochybné a ani přestupce naplnění materiální stránky nezpochybnuje (takto např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28, body 34-37). *„I přesto, že jsou správní orgány povinny konkrétní společenskou nebezpečnost deliktu zkoumat, není zpravidla nutno, aby se jí explicitně zabývaly i při odůvodňování svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že materiální stránka správního deliktu je dána již naplněním skutkové podstaty deliktu. Až ve chvíli, kdy je z*

okolností případů jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musí se intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění. Obzvláště u správních deliktů, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (jak vyplývá z výše uvedené judikatury NSS, jedná se např. o okolnosti jako je míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky deliktu žádný vliv. Tyto zvláštní okolnosti však mohou být zohledněny při stanovení sankce“ (srov. rozsudek ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011-62, dále srov. např. rozsudky ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28, či ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 330/2017-75).

57. Zjednodušeně řečeno, materiální stránka přestupku (společenská škodlivost) je jedním ze zákonných znaků přestupku. Správní orgány se materiální stránkou zabývají i bez návrhu, ne vždy to však musí vyjádřit též navenek, v odůvodnění rozhodnutí. Typicky tomu tak nemusí být, pokud je materiální stránka s ohledem na okolnosti případu nepochybně dána a přestupce ani naplnění materiální stránky nezpochybňuje. Naproti tomu se správní orgán musí materiální stránce věnovat tehdy, zpochybňuje-li její naplnění přestupce, případně z okolností případu plyne, že naplnění materiální stránky může být sporné.
58. Dle krajského soudu je nepochybné, že tak tomu bylo i v nyní projednávaném případě žalobce, který setrval (včetně řízení o rozkladu) namítá, že v jeho případě nebyla naplněna společenská škodlivost předmětného přestupku, resp. žalovaný či předseda ÚOHS se dostatečně otázkou naplnění materiální stránky předmětného přestupku nezabývali, neboť ji presumovali, považovali za danou a nezpochybnitelnou. Ve světle výše uvedeného proto nemůže obstát lakonické konstatování žalovaného ve vyjádření k žalobě, že v případě žalobce nenastala situace, kdy by mohlo přicházet v úvahu zohlednění či posouzení hlediska společenské škodlivosti.

VI. Závěr a náklady řízení

59. Na základě výše uvedených skutečností a úvah shledal krajský soud žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Krajský soud přitom dospěl k závěru, že žalovaný, resp. předseda ÚOHS pochybili, pokud v podstatě rezignovali na posouzení materiálního korektivu v podobě nutnosti společensky škodlivého jednání a zkoumání konkrétních dopadů na hospodářskou soutěž, coby materiálního znaku přestupku, z jehož spáchání byl žalobce shledán vinným, ačkoliv v důsledku novelizace § 270 odst. 1 ZZVZ představoval jeho materiální znak a bylo tak jejich povinností (s ohledem na rozkladové námitky žalobce) se jím podrobně zabývat a své úvahy důkladně zdůvodnit.
60. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.
61. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobcova zástupce (advokáta) a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších

předpisů. ve znění pozdějších předpisů (ve znění účinném do 31. 12. 2024 a ve znění účinném ve znění od 1. 1. 2025, pokud jde o úkony učiněné po tomto datu účinnosti). Podle přechodného ustanovení v čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb. platí, že *za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky.* Za právní služby poskytnuté před 1. 1. 2024, tedy náleží odměna vypočtená podle advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024.

62. V daném případě se jednalo o 4 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, další podání ve věci – replika, účast na jednání) ve výši $2 \times 3\,100$ Kč a $2 \times 4\,620$ Kč (dle nové úpravy, neboť úkony byly činěny po 1. 1. 2025) a 2 režijní paušály ve výši 2×300 Kč, a 2 režijní paušály ve výši 450 Kč, tedy celkem 16 940 Kč. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 3 557 Kč odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.
63. Celkem tedy byla žalobkyni vůči žalované přiznána náhrada nákladů ve výši 23 497 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. dubna 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu