



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Jana Kratochvíla a soudkyně Jitky Zavřelové, ve věci žalobce: **Český veslařský svaz**, se sídlem Zátokova 100/2, Praha 6, zastoupeného JUDr. Markem Bilejem, advokátem se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2023, čj. ÚOHS-43843/2023/163, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2025, čj. 29 Af 1/2024-163,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2025, čj. 29 Af 1/2024-163, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda a v jaké míře je při rozhodování o přestupku spočívajícím v nezákonném nastavení zadávacích podmínek podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, nutné zkoumat materiální stránku přestupku spočívající ve společenské škodlivosti.

[2] Žalobce zadal v otevřených řízeních tři veřejné zakázky. První z nich byl „*Nákup veslařských lodí pro národní sportovní reprezentaci*“ (ev. č. zakázky ve Věstníku veřejných zakázek Z2019-008299, ev. č. zakázky v úředním věstníku Evropské unie ev. č. 2019/S 053-121409). Druhou zakázku představovala „*Dodávka veslařských lodí*“ (ev. č. zakázky ve Věstníku veřejných zakázek Z2020-016873, ev. č. zakázky v úředním věstníku Evropské unie ev. č. 2020/S 097-231156). Třetí zakázkou byl „*Nákup lodí pro národní sportovní reprezentaci*“ (ev. č. zakázky ve Věstníku

veřejných zakázek Z2021-021736, ev. č. zakázky v úředním věstníku Evropské unie ev. č. 2021/S 118-309480). V zakázkách požadoval dodání veslařských lodí od výrobců Empacher a Filippi, a také lodí, u kterých blíže neurčil typ ani výrobce.

[3] Podmínkou u všech veřejných zakázek tak bylo, aby vybraný dodavatel dodával lodě od obou výrobců lodí Empacher a Filippi. Tento svůj postup odůvodnil specifickým předmětem veřejných zakázek, jejichž účelem byla obnova sportovního vybavení národní veslařské reprezentace ČR. Cílem obnovy vybavení bylo zlepšení nebo aspoň zachování dosavadních sportovních výsledků a každá z poptávaných typů lodí nahradila totožný, již používaný typ. Při užití jiného typu lodě by mohlo dojít k zásahu do návyků a zkušeností členů posádky.

[4] Žalovaný zahájil dne 25. 1. 2023 kontrolu postupu žalobce při zadávání výše vymezených veřejných zakázek. Na základě získaných podkladů následně žalovaný shledal, že se žalobce dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Zadávací podmínky veřejných zakázek stanovil tak široce, že v důsledku této skutečnosti došlo k bezdůvodnému omezení hospodářské soutěže. Pokud by žalobce rozdělil předmět zakázky do více částí (čemuž ostatně nic nebránilo), mohlo by se o veřejné zakázky ucházet více dodavatelů. Tím došlo k bezdůvodnému zvýhodnění vybraných dodavatelů. Za přestupek žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 90 000 Kč.

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí rozklad. Předseda žalovaného rozkladu nevyhověl. Uvedl, že okruh znevýhodněných dodavatelů představovali všichni dodavatelé, kteří za stanovených podmínek dodávat nemohli, ale při jejich zákonném nastavení by dodávat mohli. Žalobce totiž omezil trh pouze na dodavatele, kteří dodávají lodě výrobců Empacher a Filippi, a to, aniž by odůvodnil, proč by mu plnění nemohli dodat dva samostatní dodavatelé v případě, že by zakázku rozdělil na části. Nadto by vybranému dodavateli, který je osobou ovládanou žalobcem, nic nebránilo v tom, aby se zadávacího řízení účastnil i v případě, že by žalobce předmět veřejné zakázky rozdělil do více částí.

[6] Krajský soud žalobě žalobce vyhověl a rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil. Uvedl, že žalovaný v řízení o přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek nedostatečně vzal do úvahy též materiální stránku přestupku spočívající ve společensky škodlivém jednání. Svůj závěr opřel o dva stěžejní argumenty.

[7] Prvním z nich je povaha přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že se jedná o ohrožovací přestupek. Jeho následek - dopad na hospodářskou soutěž v podobě jejího omezení - nemusí nastat. Správní orgány se sice v odůvodnění rozhodnutí nemusí materiální stránkou přestupku výslovně zabývat, nicméně v posuzované věci žalobce namítal její nenaplnění. Žalovaný i proto měl podrobně zjistit a prokázat, jakým konkrétním způsobem nezákonné nastavení zadávacích podmínek dopadlo na hospodářskou soutěž, tj. jak konkrétně ovlivnilo relevantní trh a výběr dodavatele. Na takovou úvahu sice žalovaný zcela nerezignoval, ale posouzení, které provedl, shledal krajský soud nedostatečné.

[8] Druhým z nich je novelizace právní úpravy. Zákon o zadávání veřejných zakázek původně obsahoval v § 270 odst. 1 vyvratitelnou domněnku, podle které se mělo za to, že čin vykazující formální znaky přestupku, je společensky škodlivý. Před vydáním rozhodnutí

pokračování

žalovaného a předsedy žalovaného ale nabyla účinnosti novela zákona o zadávání veřejných zakázek (zákon č. 166/2023 Sb.), která vyvratitelnou domněnku vypustila. I pro přestupky podle zákona o zadávání veřejných zakázek proto podle krajského soudu platí, že ne každé protiprávní jednání je bez dalšího společensky škodlivé. Hledisko společenské škodlivosti je hmotněprávním korektivem, a pokud absentuje, nejedná se o přestupek.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[9] Žalovaný (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností.

[10] Namítal, že se v napadeném rozhodnutí tím, jaký dopad měl postup žalobce na relevantní trh, zabýval dostatečně. Poukázal na to, že rozhodnutí předsedy žalovaného a žalovaného tvoří jeden celek. Závěry ohledně naplnění materiální stránky přestupku žalovaný blíže rozebral v rozhodnutí prvního stupně, se kterým se následně předseda žalovaného ztotožnil. V rozhodnutí vymezil, o jaký trh se jedná a provedl úvahu, jaké dodavatele mohl žalobcův postup ovlivnit (konkrétní dodavatele uvedl v rozhodnutí žalovaného). Obdobné (byť stručnější) úvahy obsahuje i rozhodnutí předsedy žalovaného. Z obou rozhodnutí tak implicitně vyplývá, že se materiální stránkou zabýval a dospěl k závěru, že žalobce ji svým jednáním naplnil.

[11] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti považoval výklad stěžovatele za nesprávný. Znamenalo by to totiž, že naplnění zákonného znaku přestupku spočívajícího ve společenské škodlivosti je možné automaticky presumovat. Tím by došlo k porušení základních zásad správního řádu a také čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zopakoval, že svým postupem překážku hospodářské soutěže nevytvořil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] V nyní projednávané věci je stěžejní otázka, v jaké míře má správní orgán zkoumat naplnění materiální stránky přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek.

[13] Podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že: „[z]adavatel se dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem v soutěži o návrh, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr návrhu“. Pravidly stanovenými zákonem o zadávání veřejných zakázek se myslí i pravidla v jeho § 36 odst. 1, podle kterých „[z]adávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže“ a zásada zákazu diskriminace uvedená v § 6 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[14] Nejvyšší správní soud nepominul, že před vydáním rozhodnutí stěžovatele a předsedy stěžovatele došlo ke změně právní úpravy. Původní právní úprava obsahovala vyvratitelnou domněnku, dle které se mělo za to, že čin, který vykazoval znaky přestupku podle zákona o zadávání veřejných zakázek, je společensky škodlivý (§ 270 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek ve znění do 15. 7. 2023). Současná právní úprava tuto domněnku již neobsahuje. Při projednávání přestupku podle zákona o zadávání veřejných zakázek se proto uplatní obecná východiska, která judikatura dovodila k přestupkům a řízením o nich.

III.a Obecná východiska

[15] Správní orgány při projednávání přestupku zjišťují, zda došlo k naplnění formální a materiální stránky přestupku (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45). Formální stránka je naplněná v případě, že jednání vykazuje znaky stanovené zákonem a je v něm za přestupek výslovně označené. Materiální stránka přestupku spočívá v tom, že jednání porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti chráněný právními předpisy (rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011-62, bod 13; ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28; ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 330/2017-75, body 24 a 25). Obecně však platí, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, zpravidla naplňuje i materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2012, čj. 1 As 118/2012-23, bod 14; a ze dne 27. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016-23, bod 18).

[16] Okolnosti vylučující naplnění materiální stránky přestupku, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku rozpornému s účelem a funkcí správního trestání, se objevují pouze ve výjimečných případech. V takovém případě se k okolnostem jednání, které naplňuje formální znaky přestupku, připojí další okolnosti, které vylučující, aby byl takovým jednáním chráněný zájem ohrožený nebo porušený. Pro existenci takových okolností je však jen značně omezený prostor (rozsudky NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45; ze dne 6. 1. 2012, čj. 5 As 106/2011-77; ze dne 27. 9. 2012, čj. 1 As 118/2012-23, body 14-16 a ze dne 21. 9. 2017, čj. 5 As 33/2017-36, bod 22). Od takových okolností je třeba odlišovat okolnosti, které „jen“ snižují závažnost správního deliktu (zejména způsob jeho spáchání či následky) a jsou relativně častým jevem. Ty mají vliv na určení výše sankce (rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2018, čj. 1 As 240/2018-43, bod 27).

[17] Přestupky lze rozdělit na porušující a ohrožovací. U ohrožovacího přestupku je materiální stránka spočívající ve společenské škodlivosti naplněná již samotným vytvořením potenciálně nebezpečné situace, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým důsledkům. Součástí skutkové podstaty ohrožovacích přestupků totiž není na rozdíl od přestupků porušujících následek v podobě zasažení do zákonem chráněných zájmů, nýbrž jejich ohrožení (rozsudky NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 1 As 237/2015-31, bod 25; nebo ze dne 24. 3. 2021, čj. 1 As 170/2019-29, bod 17).

[18] Povinnost zjistit, zda byla naplněná jak materiální, tak formální stránka přestupku nicméně neznamená, že správní orgán musí v odůvodnění rozhodnutí takovou úvahu výslovně uvést. Takový požadavek by byl s ohledem na výše uvedené přehnaným a bezúčelným formalismem (rozsudky NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 1 As 237/2015-31, bod 25 nebo ze dne 24. 3. 2021, čj. 1 As 170/2019-29, bod 17). Odůvodnění rozhodnutí tak musí obsahovat posouzení intenzity konkrétní společenské škodlivosti v případě, že správní orgán přistoupí ke korekci přes materiální stránku, tj. pokud shledá, že materiální stránka přestupku nebyla naplněná, jelikož existují skutečnosti, které její naplnění vylučují (rozsudky NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, ze dne 6. 1. 2012, čj. 5 As 106/2011-77, a ze dne 27. 9. 2012, čj. 1 As 118/2012-23, body 14-16).

[19] K požadavkům na odůvodnění rozhodnutí Nejvyšší správní soud dále připomíná, že řízení před správním orgánem prvního a druhého stupně (stejně jako rozhodnutí orgánu prvního a druhého stupně) tvoří jeden celek. Odvolací správní orgán se proto v rozhodnutí nemusí zabývat těmi otázkami, které již zodpověděl orgán prvního stupně. Pokud se s jejich

pokračování

posouzením ztotožňuje, může na konkrétní pasáže rozhodnutí pouze odkázat (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2021, čj. 3 As 36/2019-45, bod 42 a 49).

III.b Materiální stránku žalovaný posoudil dostatečně

[20] Stěžovatel namítal, že materiální stránku ve svém rozhodnutí posoudil dostatečně. Konkrétní závěry blíže rozebral v rozhodnutí prvního stupně a předseda se s nimi ztotožnil. Provedl též úvahu, jaké dodavatele mohl žalobcův postup ovlivnit.

[21] Předně je vhodné uvést, že z § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek vyplývá, že se jedná o ohrožovací přestupek; chráněnou hodnotou je volná hospodářská soutěž. To ostatně Nejvyšší správní soud potvrdil i v rozsudku ze dne 20. 9. 2022, čj. 5 As 65/2021-73, ve kterém k povaze tohoto přestupku uvedl, že z něj: „*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 daném případě nejde o delikt poruchový, nýbrž ohrožovací – indikuje nebezpečí dopadu na hospodářskou soutěž, který ovšem nemusí nutně nastat.*“

[22] Krajský soud v bodě 45 svého rozsudku shrnul, že se stěžovatel nedostatečně zabýval naplněním materiální stránky přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Za účelem takového posouzení měl totiž podrobně zkoumat trh, vymezit konkrétní dodavatele, kteří byli nezákonným nastavením zadávacích podmínek znevýhodněni a prokázat, jaké dopady mělo nezákonné nastavení zadávacích podmínek do hospodářské soutěže.

[23] Nejvyšší správní soud s takovým posouzením krajského soudu nesouhlasí. Lze sice přisvědčit tomu, že materiální stránku nelze při posuzování přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek pominout (viz výše citovaný rozsudek čj. 5 As 65/2021-73). Stěžovatel nakonec tento závěr ani nespornuje. To však neznamená, že by stěžovatel musel podrobně a konkrétně zkoumat a prokázat, jaké dopady mělo nezákonné nastavení zadávacích podmínek do hospodářské soutěže, jak se domnívá krajský soud. A to ani z důvodu novelizace právní úpravy. Z té pouze vyplývá, že je při posouzení nutné vycházet z obecných východisek vymezených v části III.a.

[24] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, materiální stránka bývá u ohrožovacích přestupků naplněná již samotným vytvořením nebezpečné situace, tj. v posuzovaném případě v nezákonném stanovení zadávacích podmínek, které měly potenciál bezdůvodně zvýhodnit dodavatele a omezit hospodářskou soutěž. Samotný účinek jednání na chráněný zájem nastat nemusí. Materiální stránka přestupku je tu dána tím, že zadávací podmínky jsou schopny hospodářskou soutěž omezit. Postačuje tedy, že negativní dopad na hospodářskou soutěž je potenciální. Nicméně tento dopad musí být reálně možný. Tak je nutno chápat zmínku Nejvyššího správního soudu, že „*otázku dopadu do hospodářské soutěže zcela „vyřadit ze hry“*“ (čj. 5 As 65/2021-73, bod 39), ze které krajský soud při posuzování věci vyšel. Z citovaného rozsudku tedy nevyplývá (jak se mylně domnívá krajský soud), že by se stěžovatel musel podrobně zabývat dopadem na hospodářskou soutěž a tento dopad

prokázat. Musí pouze odůvodnit, že negativní dopad na hospodářskou soutěž je v konkrétním případě reálně možný. V kontextu této věci by reálná možnost nebyla dána například v případě, že by na relevantním trhu neexistovali žádní jiní potenciální dodavatelé. Sporné zadávací podmínky by tak nemohly reálně hospodářskou soutěž negativně ovlivnit.

[25] Zásadní otázkou tedy je, v jaké míře se stěžovatel zabýval naplněním materiální stránky a zda to byla míra dostatečná, a to s ohledem na obecná východiska ustálené judikatury k přestupkům.

[26] Ze spisového materiálu se podává následující. Stěžovatel v prvostupňovém rozhodnutí provedl za účelem posouzení, zda byla naplněná materiální stránka přestupku, úvahu, zda bylo možné předmět veřejné zakázky rozdělit na více částí (tj. zda se jedná o plnění, která se od sebe významně neodlišují nebo o plnění, která jsou svým charakterem vzájemně podstatně odlišná). Došel k závěru, že plnění spočívající v dodávce lodí značek Empacher a Filippi se od sebe odlišují. Odlišují se také od plnění, které by spočívalo v dodání lodí od nespécifického výrobce. Dále uvedl, že plnění spolu nejsou provázána. Přistoupil proto k posouzení, zda by takto rozdělená plnění bylo schopno dodat více dodavatelů. Za tímto účelem posoudil situaci na relevantním trhu (trh s veslařskými loděmi určenými pro použití na vrcholových sportovních soutěžích) a ověřil, že se na něm pohybuje několik dodavatelů, kteří by byli schopni dodat buď veslařské lodě značky Empacher nebo lodě značky Filippi či lodě od jiných výrobců (jejich konkrétní výčet uvedl v poznámce pod čarou na str. 29). Na základě zjištěného konstatoval, že žalobce zúžil okruh potenciálních dodavatelů předmětu plnění zadaných veřejných zakázek. Ze soutěže totiž předem vyloučil všechny dodavatele, kteří by byli schopni dodat pouze lodě značky Empacher nebo Filippi nebo pouze lodě od jiných výrobců, a to, aniž by pro toto omezení existoval důvod. Argument žalobce, že plnění musel poptávat jako celek s ohledem na způsob financování prostřednictvím dotace, kterou by v případě nezadání zakázky nezískal, neshledal přesvědčivým. Vybraný dodavatel by se mohl zadávacího řízení účastnit i v případě, že by žalobce předmět zakázky rozdělil na více částí. Ke zrušení veřejných zakázek z důvodu nezískání nabídek by proto nemuselo dojít.

[27] Stěžovatel na tyto závěry v napadeném rozhodnutí odkázal. K přestupku dále vyložil, že není nutné určit konkrétního dodavatele, který byl nezákonným nastavením zadávacích podmínek znevýhodněn. Okruh znevýhodněných dodavatelů totiž tvoří všichni dodavatelé, kteří dodávat nemohli, ale za zákonného nastavení podmínek by dodávat mohli. Bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže tak žalobce vytvořil již tím, že neumožnil účast dodavatelů, kteří dodávají pouze jedno z poptávaných plnění. Relevantní trh totiž omezil na ty dodavatele, kteří jsou odběrateli obou značek výrobců lodí Empacher a Filippi, a to i u lodí, které nemají být od těchto výrobců.

[28] Z uvedeného je dle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že se žalovaný materiální stránkou přestupku zabýval a výslovně uvedl, jakou překážku žalobce vytvořil. Zabýval se i situací na relevantním trhu a vymezil okruh znevýhodněných dodavatelů. Takové posouzení materiální stránky a jejího naplnění je podle Nejvyššího správního soudu dostačující a v souladu s výše uvedenou ustálenou judikaturou.

[29] Nejvyšší správní soud proto nemůže přisvědčit krajskému soudu v tom, že by se stěžovatel materiální stránkou přestupku nezabýval dostatečně. Nesouhlasí tedy s obecnými

pokračování

závěry krajského soudu, dle kterých by měl stěžovatel za účelem posouzení naplnění materiální stránky přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek podrobně zkoumat trh, vymezit konkrétní dodavatele, kteří byli nezákonným nastavením zadávacích podmínek znevýhodnění a prokázat, jaké dopady mělo nezákonné nastavení zadávacích podmínek do hospodářské soutěže. Byť ani při posuzování tohoto přestupku nelze materiální stránku pominout, takové požadavky jsou přehnané a bez opory v ustálené judikatuře.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 soudního řádu správního rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 soudního řádu správního).

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 soudního řádu správního).

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

V Brně 8. září 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu