

Několik poznámek k materiálnímu znaku přestupků v oblasti veřejných zakázek projednávaných Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže^{*)}

Úvod

Proces zadávání veřejných zakázek by měl (při dodržení zákonných podmínek) v optimálním případě zajistit efektivní vynakládání veřejných prostředků nalezením průsečíku mezi co nejvyšší kvalitou a co nejnižší cenou.¹⁾ Pro případ, že by zadavatel při zadávání veřejné zakázky porušil předepsané postupy dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“), formuloval zákonodárce postup pro přezkum úkonů zadavatele. Jedná se v prvé řadě o institut námitek dle § 241 a násl. ZZVZ; po jeho vyčerpání pak řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) dle § 249 a násl. ZZVZ.

Další prostředek pro případ, kdy ani jeden z výše uvedených institutů nemůže poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům účastníků nebo ochraně veřejného zájmu, představuje přestupkové řízení.²⁾ Pro naplnění skutkové podstaty přestupku se musí správní orgán zabývat také otázkou (ne)naplnění materiálního znaku, tedy společenské nebezpečnosti skutku.³⁾ V kontextu zadávání veřejných zakázek představuje materiální znak citlivé téma, neboť zde dochází k nakládání s veřejnými prostředky – prostředky daňových poplatníků, přičemž excesy ze strany zadavatelů dochází k narušení důvěry ze strany veřejnosti ve veřejné investování, což je jeden z cílů ZZVZ.⁴⁾

O to zajímavější je vývoj pojetí materiálního znaku v kontextu ZZVZ. Ustanovení § 270 odst. 1 ZZVZ původně obsahovalo speciální úpravu materiálního znaku, která však byla s tzv. „technickou novelou“ ZZVZ, jež nabyla účinnosti 16. července 2023, vypuštěna. Tento příspěvek se zabývá problematikou a vývojem pojetí materiálního znaku přestupku v kontextu ZZVZ, a to včetně názorů soudů.

^{*)} Článek vznikl v rámci projektu „Správní trestání ve veřejných zakázkách“, číslo projektu MUNI/A/1801/2024.

¹⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „Dz 134/2016 Sb.“)

²⁾ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 63/2018-130 ze dne 27. ledna 2022.

³⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 301/2020-29 ze dne 9. června 2021.

⁴⁾ Dz 134/2016 Sb.

1. Obecně k pojetí materiálního znaku přestupku

Materiální znak přestupku, označovaný též jako společenská škodlivost nebo nebezpečnost činu, představuje nezbytnou podmínku pro to, aby bylo možné konkrétní jednání postihnout jako přestupek. Obecnou definici přestupku obsahuje zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „PřZ“). Dle § 5 tohoto zákona je přestupkem „společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.“. Společenská škodlivost je tedy znakem povinným a s tím souvisí požadavek, aby posuzované jednání dosahovalo i relevantní míry společenské nebezpečnosti, která již takový skutek činí společensky nepřijatelným, nežádoucím a hodným postihu. Nemůže se tak jednat o jednání zcela neškodné, případně „jen“ nevhodné a nezdvořilé, které však ještě není nutno postihovat (i s ohledem na subsidiaritu nejen trestní, ale i správnětrestní, represe).⁵⁾ Společenskou škodlivost určitého jednání lze vnímat jako prvotní impuls k tomu, aby zákonodárce dané jednání zakázal. Každé pro společnost škodlivé jednání však nemusí být přestupkem či trestným činem, na druhou stranu protiprávní jednání je vždy do jisté míry společensky škodlivé.⁶⁾

Rozhodovací praxe soudů uvádí, že „[p]ozitivní vymezení přestupku je vyjádřeno jednak formálními znaky uvedenými přímo v zákoně a dále materiálním znakem, který vyjadřuje míru společenské škodlivosti. Pro odpovědnost za spáchaný přestupek je nutné naplnit jak formální, tak materiální znaky přestupku. Materiálním znakem přestupku je jeho společenská škodlivost, přičemž za společensky škodlivé je považováno porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem.“⁷⁾ Nezáleží tedy pouze na tom, zda jednání formálně naplňuje znaky uvedené ve skutkové podstatě – k odpovědnosti za přestupek je zapotřebí také, aby šlo o čin, který je svým významem a dopadem způsobilý ohrozit nebo porušit chráněný zájem společnosti.

Materiální znak v systému správního trestání zajišťuje, že odpovědnost nebude vyvozována mechanicky vždy, když dojde k formálnímu porušení zákona, ale pouze tehdy, pokud má porušení skutečný význam z hlediska veřejného zájmu. Umožňuje správním orgánům zohlednit konkrétní okolnosti případu – zejména závažnost porušení, dopad na právem chráněné hodnoty a míru újmy, ale i další okolnosti případu, které mohou mít vliv na společenskou škodlivost posuzovaného skutku. Tento požadavek však současně vyžaduje náležitě a přesvědčivě odůvodnění. Závěr o naplnění (nebo nenaplnění) materiálního znaku nesmí být libovolný či formální – musí vycházet z konkrétních skutkových okolností a být logicky i právně obhajitelný.

Při posuzování materiální stránky přestupku bude taktéž záležet na formulaci konkrétní skutkové podstaty zákonodárcem. Některé skutkové podstaty mohou být více konkrétní, jiné méně. Právě u přestupků s abstraktně formulovanou

⁵⁾ Srov. Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2013, 220.

⁶⁾ Prášková, H.: *Přestupkové právo*. Vydání druhé. Praha: Leges, 2022, str. 132.

⁷⁾ Např. rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 52 A 9/2022 – 58 ze dne 27. července 2023 (potvrzeno Nejvyšším správním soudem v usnesení č. j. 7 As 210/2023 – 29 ze dne 30. května 2024.

skutkovou podstatou je prostor pro zkoumání materiální stránky přestupku podstatně větší a dává tedy smysl zvažovat, zda se určité jednání z hlediska míry společenské škodlivosti nevymyká typovým případům.⁸⁾

V rozhodovací praxi nicméně dosud neexistuje jednotný výklad toho, zda a do jaké míry by se měl správní orgán při rozhodování o vině v samotném rozhodnutí naplněním materiální stránky přestupku zabývat. Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 5 As 104/2008-49 ze dne 14. prosince 2009 konstatoval, že správní orgán má povinnost (s odkazem na § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SprŘ“) „zjistit, zda došlo k naplnění jak formálních, tak i materiálních znaků přestupku.“ Nejvyšší správní soud zde vyšel též z ust. § 50 odst. 3 SprŘ, dle kterého „v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ Z citovaných pasáží by bylo možné dovodit závěr, že správní orgán je povinen zabývat se otázkou naplnění materiálního znaku podrobně vždy, neboť má z úřední povinnosti zjistit všechny skutečnosti ve prospěch i v neprospěch podezřelého.

V další rozhodovací praxi však Nejvyšší správní soud tento výklad mírnil, když konstatoval, že „[v] uvedeném rozsudku tedy zdejší soud zdůraznil nutnost zabývat se materiální stránkou přestupku v případech při nepatrném překročení nejvyšší dovolené rychlosti a to při existenci takové významné skutečnosti, která by vylučovala, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Pokud tedy uvedeným rozsudkem ve svůj prospěch stěžovatel argumentuje, činí tak zcela nepřipadně. V případě stěžovatele se neobjevily takové významné skutečnosti, které by vyloučily, aby jeho jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, pro které by nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání by nemohlo být označeno za přestupek“⁹⁾

Ve zcela jednoznačných situacích lze poukázat taktéž na rozsudek Nejvyššího správního soudu¹⁰⁾, který konstatoval, že pokud posuzované protiprávní jednání není hraniční, ale je zjevné, není třeba materiální stránku v odůvodnění vypořádat (opět šlo o překročení nejvyšší dovolené rychlosti).

Setkat se lze s rozsudky, kde se správní orgány nezabývaly otázkou naplnění materiálního znaku přestupku, krajský soud tuto žalobní námitku nevypořádal a vlastní hodnocení naplnění materiálního znaku provedl až Nejvyšší správní soud.¹¹⁾ Jindy Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgány se mají otázkou naplnění materiálního znaku zabývat *ex officio*.^{12) 13)}

Z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že pokud správní orgán v řízení o přestupku v meritorním rozhodnutí neuvede posouzení

⁸⁾ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 410/2021-37 ze dne 18. srpna. 2022.

⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 33/2017-36 ze dne 21. září 2017.

¹⁰⁾ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 24/2013-- 28 ze dne 6. června 2013.

¹¹⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 109/2019-45 ze dne 17. dubna 2020.

¹²⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 260/2019-37 ze dne 9. dubna 2020.

¹³⁾ Na rozdílné přístupy Nejvyššího správního soudu poukazuje např. Jemelka, L., Vetešník P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025.

materiálního znaku, nemůže toto posouzení následně provádět krajský soud, pokud to žalobce nenamítal.¹⁴⁾

S ohledem na požadavky § 3 a § 50 odst. 3 SprŘ se lze spíše přiklonit k závěru, že správní orgán má povinnost zabývat se naplněním materiálního znaku přestupku vždy, a přezkoumatelným způsobem toto posouzení uvést v meritorním rozhodnutí. Tento přístup lze označit také za systematicky konformní, neboť by zamezil situacím, kdy se naplnění materiálního znaku poprvé věnuje až Nejvyšší správní soud, bez možnosti opravných prostředků proti takovému posouzení.¹⁵⁾

2. Právní úprava u veřejných zakázek do 15. července 2023 včetně

ZZVZ ve znění ke dni 15. července 2023 (dále jen „ZZVZ2023“) obsahoval ustanovení § 270 odst. 1 následujícího znění: *„Má se za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý.“* ZZVZ2023 tak formuloval právní úpravu odlišně od obecné právní úpravy PŘZ. V zásadě platilo, že v případě naplnění formálních znaků protiprávního jednání se jednalo automaticky i o čin společensky škodlivý.

Toto ustanovení tedy stanovilo vyvratitelnou právní domněnku, že pokud Úřad shledal v jednání zadavatele naplnění formálních znaků přestupku, byl automaticky naplněn i materiální znak přestupku. Úřad se tak při projednání přestupku nemusel materiální stránkou zabývat, jestliže jednání zadavatele naplňovalo formální znaky skutkové podstaty některého z přestupků upravených v ZZVZ2023. Zákonodárce však postavil konstrukci daného ustanovení na vyvratitelné domněnce, ve správním řízení mohl být prokázán opak - tedy že materiální stránka přestupku naplněna není. Toto tvrzení a důkazy by měly vycházet od účastníka řízení, je to tedy obviněný, který by měl výše uvedenou domněnku vyvracet, a to s ohledem na skutečnost, že se Úřad materiální stránkou přestupku zabývat nemusí.¹⁶⁾ Pokud je taková námitka ze strany obviněného vznesena, má Úřad povinnost se jí zabývat. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu, *„[v] takové situaci pak je úkolem stěžovatele, aby přednesené argumenty řádně zhodnotil a posoudil, zda jsou v konkrétním případě způsobily 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*

¹⁴⁾ Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku č. j. 3 As 302/2017-29 ze dne 27. září 2018 upozornil na vázanost soudu dispoziční zásadou, a dále konstatoval, že posouzení materiálního znaku přestupku vybočuje z rozsahu přezkumu, který by měl soud provádět *ex lege* i bez toho, aby to bylo namítáno v žalobě. Závěrem soud uzavřel, že *„případná absence materiálního znaku přestupku nepatří mezi případy, kdy by měl správní soud takovou skutečnost při svém přezkumu posuzovat i bez toho, že by na ní bylo žalobou poukazováno.“*

¹⁵⁾ Opačný názor prezentuje např. J. Scheuer, který dospěl k závěru, *„že ve správním právu trestním i v trestním právu existuje tzv. „automatický“ materiální znak, což znamená, že při naplnění formálních znaků skutkové podstaty veřejnoprávního deliktu je automaticky přítomen i materiální znak.“* Srov. Seuer J.: Materiální znak veřejnoprávních deliktů, *Správní právo*, číslo 6 / 2015.

¹⁶⁾ Srov. Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022 – komentář k § 270 odst. 1.

účastník v řízení před stěžovatelem, že materiální znak naplněn nebyl (tj. předestře důkaz opaku), musí se stěžovatel s takovou argumentací řádně vypořádat.“¹⁷⁾

Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že „ [Úřad] se tak musí otázkou naplnění materiální stránky přestupku ve smyslu ZZVZ výslovně zabývat pouze tehdy, pokud tuto věc účastník správního řízení dostatečně namítá.“¹⁸⁾

Rozhodovací praxí tedy bylo dosaženo až takového výkladu, že se Úřad vůbec nemusel materiálním znakem přestupku zabývat, pokud to účastník přestupkového řízení aktivně nenamítal. Domníváme se, že lze s úspěchem pochybovat o tom, že závěry soudů o zproštění Úřadu povinnosti zabývat se materiálním znakem přestupku byly zcela správné. Ust. § 270 odst. 1 ZZVZ2023 sice stanoví vyvratitelnou právní domněnku, avšak nezabavuje Úřad povinnosti vyhledat i takové okolnosti ve prospěch obviněného z přestupku, které by mohly přispět k vyvrácení této právní domněnky. Jak již bylo řečeno výše, SpŘ ve svém ustanovení § 50 odst. 3 stanovuje povinnost správního orgánu v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Ve spojení se zásadou materiální pravdy (§ 3 SpŘ) má tato povinnost zajistit objektivní posouzení projednávaného případu a nestranný přístup daného správního orgánu.¹⁹⁾ Pokud tedy společenská škodlivost není zcela zřejmá, správní orgán by se měl zabývat skutečnostmi, které by mohly vést k závěru, že materiální stránka posuzovaného protiprávního jednání naplněna není.

Zákonodárce obviněného z přestupku zatížil povinností aktivního přístupu v přestupkovém řízení – tedy ve svém důsledku zasáhl do práva na obhajobu, ze kterého se v případě posuzování materiální stránky stává povinnost obhajoby – bez této námítky se správní orgán danou skutečností nezabýval a měl ji za „splněnou“.

3. Důsledky změny právní úpravy

Znění § 270 odst. 1 obsažené v ZZVZ2023 bylo nakonec v souvislosti s technickou novelou č. 166/2023 Sb. od 16. července 2023 vypuštěno a dnešní právní úprava neobsahuje ani výkladově blízkou náhradu. Na přestupky v oblasti veřejných zakázek tak plně dopadá právní úprava daná v PŘZ. S ohledem na skutečnost, že jde o změnu ještě stále relativně čerstvou, je vhodné zabývat se otázkou, jaké jsou praktické dopady této změny a proč k ní došlo.

V prvé řadě se budeme věnovat tomu, jak se zvláštní úprava materiálního znaku do ust. § 270 odst. 1 ZZVZ2023 vůbec dostala. Toto ustanovení bylo do ZZVZ „přidáno“ v souvislosti s přijetím zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (PŘZ) a zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. PŘZ zákon představoval celkovou rekonstrukci právní úpravy správního trestání.

¹⁷⁾ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 As 397/2020-41 ze dne 22. července 2021.

¹⁸⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Af 12/2021 – 59 ze dne 20. června 2023.

¹⁹⁾ Srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023.

Zakotvení speciální úpravy materiálního znaku v ZZVZ tedy bylo dílem systémové změny. Motivy této změny se snažila vysvětlit důvodová zpráva k § 270 odst. 1 ZZVZ2023, která uvádí, že „[m]ateriálně-formální pojetí se pro oblast zadávání veřejných zakázek nejeví jako zcela vhodné. Společenská škodlivost je u těchto přestupků dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku. V případě, že by konkrétní společenská škodlivost protiprávního jednání nedosahovala ani minimální hranice typové škodlivosti, nebyl by dán veřejný zájem na jeho stíhání.“²⁰⁾

Nabízí se závěr, že výše uvedené ustanovení bylo do zákona vtěleno na podnět Úřadu s cílem neprokazovat materiální stránku projednávaných přestupků a tím „urychlit“ celé řízení.²¹⁾ Dále můžeme mít za to, že zákonodárce při stanovení výše uvedeného pravidla vycházel ze závěru, že skutkové podstaty přestupků formulované pro oblast veřejných zakázek jsou dostatečně konkrétní, a každé naplnění formálních znaků tedy představuje automaticky i společenskou škodlivost. Co se jeví jako nepřiléhavé je však to, že tak učinil prostřednictvím vyvratitelné právní domněnky. Obviněnému tak umožnil v řízení vznášet námitky a označovat důkazy zpochybňující společenskou škodlivost. Těmito námitkami byl ÚOHS povinen se zabývat a řádně je vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí. Nad přístupem zákonodárce se pozastavovala i odborná veřejnost. Např. P. Mates a K. Šemík vznášejí pochybnosti o smysluplnosti vyvratitelné domněnky a poukazují na skutečnost, že v případě pochybností stejně musí ÚOHS vyhodnotit přítomnost a intenzitu materiálního znaku.²²⁾ Světlo do této problematiky nevnese ani důvodová zpráva k technické novele ZZVZ č. 166/2023 Sb., kde se ve vztahu k novelizaci § 270 ZZVZ2023 pouze stroze konstatuje, že „[p]řede vším dochází k vypuštění odstavce 1, který zcela neodpovídal principu materiálního pojetí přestupku.“²³⁾ Otázka, jaký cíl vlastně zákonodárce formulací ust. § 270 odst. 1 ZZVZ2023 sledoval, zůstává nezodpovězena. Pokud se chtěl zákonodárce odchýlit od obecné úpravy dané v PŘZ, lepší cestou by se mohla jevit inspirace trestním právem, kde je materiální znak nahrazen materiálním korektivem.²⁴⁾

Vypuštění ust. § 270 lze interpretovat tak, že zákonodárce dospěl k závěru o neúčelnosti právní úpravy postavené na vyvratitelné domněnce, a navrátit přestupky v režimu ZZVZ pod systematické materiálně-formální pojetí přestupků v režimu PŘZ.

Krajský soud v Brně tuto změnu shrnuje tak, že „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

²⁰⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb.

²¹⁾ Úřad jmenovitě v rámci připomínkového řízení k návrhu zákona č. 183/2017 Sb. varuje, že akceptací materiálně-formálního pojetí v oblasti přezkumu veřejných zakázek může vést k ohrožení funkčnosti správního trestání – srov. stanovisko Úřadu č.j. ÚOHS-L0143/2016/NV-24558/2016/441/KEi ze dne 8. června 2016.

²²⁾ MATES, Pavel, ŠEMÍK, Karel. Společenská škodlivost jako znak přestupku. *Bulletin advokacie*, 2021, č. 4, s. 30-33.

²³⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 166/2023 Sb.

²⁴⁾ Srov. RŮŽIČKA, Miroslav. K formálnímu pojetí trestného činu s materiálním korektivem z pohledu státního zástupce. *Trestněprávní revue*, 2011, č. 6, s. 159-165.

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.“²⁵⁾

Jakkoliv se tedy tato změna může zdát nenápadná, dopad do procesu řízení o přestupku před Úřadem je značný. Úřad totiž nyní musí vždy prokázat, že byly naplněny nejen formální znaky přestupku, ale také znak materiální – a tato iniciativa leží na něm (srov. se stavem za ZZVZ2023, kde se v souladu s citovanou rozhodovací praxí Úřad nemusel zabývat otázkou materiálního znaku, pokud to účastník přestupkového řízení aktivně nenamítal). Na druhou stranu lze taktéž poukázat na skutečnost, že obvyklou praxí správních orgánů, pokud jde o odůvodňování existence materiální stránky přestupku, je stručná zmínka v odůvodnění (pokud zde vůbec je). V případě přestupků dle ZZVZ založených na abstraktní skutkové podstatě však může mít tato změna signifikantní dopad, a to s ohledem na skutečnost, že v některých případech (např. omezení hospodářské soutěže) sice formálně postačuje, aby mělo jednání zadavatele potenciální dopad [26)*], avšak povinnost Úřadu zabývat se materiálním znakem přestupku by mohla vyústit ve vlastní dovození závěru (Úřadem), že se o přestupek nejedná.²⁶⁾ Závěrem lze konstatovat, že uvedenou změnu lze přivítat a považovat ji za systémový krok směřující k posílení objektivního posuzování přestupků v oblasti veřejných zakázek.

Závěr

Technická novela ZZVZ č. 166/2023 Sb. úpravou § 270 odst. 1 ZZVZ ukončila období, v němž byla materiální stránka přestupků v zadávání veřejných zakázek presumována a správní orgán ji řešil primárně až na základě námítky účastníka řízení o přestupku. Navrácení správního trestání v oblasti veřejných zakázek ke koncepčnímu materiálně-formálnímu pojetí přestupku lze z hlediska systematiky přestupkového práva a zachování práv účastníků přestupkového řízení jistě kvitovat, byť tato změna klade na Úřad (i soudy) v některých situacích vyšší nároky na dokazování i odůvodnění rozhodnutí; zároveň však dochází ke kultivaci kvality rozhodování: o přestupku lze mluvit teprve tehdy, je-li prokázána nejen formální, ale i materiální stránka přestupku. Bude zajímavé sledovat, jak se s touto změnou vypořádá nejen Úřad, ale také soudy ve své rozhodovací praxi, a zda se tato změna statisticky projeví na rozhodovací činnosti Úřadu.

Shrnutí:

Příspěvek se zabývá problematikou materiálního znaku přestupku v řízení vedených před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti zadávání veřejných zakázek. Materiální znak, chápaný jako společenská škodlivost protiprávního jednání, představuje nezbytnou podmínku pro naplnění skutkové

²⁵⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Af 1/2024-163 ze dne 29. dubna 2025.

²⁶⁾ Srov. rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-10346/2023/500 ze dne 14. března 2023.

podstaty přestupku dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Autoři analyzují vývoj právní úpravy, zejména význam a důsledky zrušení ustanovení § 270 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, k němuž došlo novelou č. 166/2023 Sb. Tato změna znamená odklon od presumování materiálního znaku a návrat k materiálně-formálnímu pojetí přestupku tak, jak jej zakotvuje zákon o přestupcích. Článek se dále věnuje judikatornímu vývoji, který osciluje mezi požadavkem na obligatorní posouzení materiální stránky přestupku správním orgánem a výkladem, jenž tuto povinnost podmiňuje aktivní procesní obranou obviněného. Autoři se přiklání k názoru, že s ohledem na zásady správního řízení je správní orgán povinen zkoumat naplnění materiálního znaku vždy, a to i bez výslovné námítky účastníka řízení.

Klíčová slova: veřejné zakázky, přestupky, společenská škodlivost, dokazování, odůvodnění správního rozhodnutí.

A few notes on the material nature of public procurement violations handled by the Office for the Protection of Competition – summary:

The paper addresses the issue of the material element of an administrative offence in proceedings conducted before the Office for the Protection of Competition in the field of public procurement. The material element, understood as the social harmfulness of unlawful conduct, constitutes a necessary condition for fulfilling the elements of an administrative offence under Act No. 250/2016 Coll., on Liability for Administrative Offences and Proceedings Thereon. The authors analyze the development of the legal framework, particularly the significance and implications of the repeal of Section 270(1) of Act No. 134/2016 Coll., on Public Procurement, which occurred through Amendment No. 166/2023 Coll. This change marks a departure from the presumption of the material element and a return to the material-formal concept of administrative offences as enshrined in the Administrative Offences Act. The article further examines the development of case law, which oscillates between the requirement for the administrative authority to obligatorily assess the material aspect of the offence and an interpretation that conditions this obligation on the active procedural defence of the accused. The authors advocate the view that, in light of the principles of administrative procedure, the administrative authority is obliged to examine the fulfilment of the material element ex officio, even in the absence of an explicit objection by the party to the proceedings.

Keywords: public procurement, administrative offences, social harmfulness, evidence procedure, justification of administrative decisions.