



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., a Mgr. Jana Jirásky, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Statutární město Jablonec nad Nisou**, IČ 00262340
sídlem Mírové náměstí 3100/19, 466 01 Jablonec nad Nisou
zastoupený advokátem Mgr. Andrejem Gundelem
sídlem Anenská 58/26, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2022, č. j. ÚOHS-02000/2022/162, sp. zn. ÚOHS-R0181/2021/Vz,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 1. 2022, sp. zn. ÚOHS-R0181/2021/VZ, č. j. ÚOHS-02000/2022/162, **se ruší** a věc **se vrací** předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k dalšímu řízení.
- II. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 11. 2021, sp. zn. ÚOHS-S0322/2021/VZ, č. j. ÚOHS-37167/2021/500/AIv, **se ruší**.
- III. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám Mgr. Andreje Gundla, advokáta se sídlem Anenská 26, 602 00 Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně brojil žalobce proti shora označenému rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „žalovaného“), kterým byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Úřadu na ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), kterým Úřad rozhodl, že se žalobce dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVS“), a to tím, že nedodržel postup stanovený v § 18 v návaznosti na § 22 odst. 1 písm. a) ZVS, když dne 5. 11. 2020 uzavřel s dopravcem UMBRELLA Coach & Buses s.r.o., IČO 02665824, se sídlem Revoluční 1082/8, 110 00 Praha 1 Smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících č. SD/2020/0706, a to s odůvodněním, že nebyly splněny podmínky pro postup podle § 18 a § 22 ZVS, jelikož nedošlo k mimořádné situaci ve smyslu § 22 odst. 1 písm. a) ZVS spočívající v přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo její bezprostřední hrozbě. Žalovaný uložil žalobci za spáchání přestupku pokutu ve výši 150 000 Kč.

II. Podání účastníků

2. V podané žalobě žalobce namítl, že se jak Úřad, tak i žalovaný dopustili nesprávného právního hodnocení pojmu *mimořádná situace* dle ZVS. Žalobce namítl, že udělal všechno, co bylo v jeho moci, aby došlo k uzavření nové smlouvy na zabezpečení dopravní obslužnosti v dostatečném časovém předstihu, ale v důsledku okolností, které žalobce nemohl předvídat — zejména na straně samotného žalovaného — nemohl uzavřít zadávací řízení včas. Důvodem uzavření smlouvy v podmínkách mimořádné situace dle ZVS bylo ukončení původní smlouvy a nutnost zajištění poskytování dopravní obslužnosti s tím, že pro postup dle § 22 ZVS byly splněny všechny předpoklady.
3. Žalovaný ve svém *vyjádření* navrhl zamítnutí žaloby. Podrobně se vyjádřil ke srovnání znění § 22 ZVS a § 63 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, s tím, že nemůže akceptovat takový výklad ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) ZVS, který by nereflekoval skutečnost, že zánik závazků ze smluv uzavřených na dobu určitou plynutím času je jevem obvyklým a předvídatelným, tedy nikoliv mimořádným, neboť ten by zásadním způsobem otevřel prostor pro obcházení zákona. S ohledem na smysl a účel ZVS uvedl, že jeho výklad pojmu *mimořádná situace* je třeba považovat za jediný správný. Nedůvodná je podle něj i argumentace žalobce ohledně materiálních podmínek § 22 ZVS i ohledně zjevné nepřiměřenosti výše uložené pokuty.
4. Žalobce v *replíce* k vyjádření žalovaného setrval na svých námitkách, které v podrobnostech rozvinul, a svoji argumentaci podpořil odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2022, č. j. 31 Af 80/2020-83.

III. Posouzení věci

5. Krajský soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

6. Přes bohatost a podrobnost vyjádření žalovaného i jasné sdělení náhledu na podmínky § 22 ZVS považuje soud za nutné žalobou napadené rozhodnutí zrušit jako nezákonné. Soud nezpochybnuje, že se jak v případě žalobou napadeného rozhodnutí, tak i vyjádření k žalobě jedná o konstantně zastávaný výklad *mimořádné situace* dle § 22 ZVS, nicméně tento názor v přezkumu jiného rozhodnutí žalovaného ve věci Libereckého kraje (rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2020, č. j. ÚOHS-32860/2020/322/DJA, a rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 2. 2022, č. j. 31 Af 80/2020-83) neobstál.
7. I nyní je podstatou věci ujasnění výkladu § 18 a § 22 ZVS, zejména zodpovězení otázky, jaké musí nastat podmínky pro uzavření smlouvy přímým zadáním.
8. Podle § 18 písm. b) ZVS lze přímým zadáním uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravcem, který má zajišťovat veřejné služby v mimořádné situaci podle § 22 ZVS, pokud jsou splněny podmínky přímo použitelného předpisu Evropské unie.
9. Podle § 22 odst. 1 písm. a) ZVS může objednatel v souladu s přímo použitelným předpisem Evropské unie uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících na poskytování dotčených veřejných služeb přímým zadáním, pokud dojde k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo takového přerušení bezprostředně hrozí.
10. V rozsudku ze dne 16. 2. 2022, č. j. 31 Af 80/2020-83, zdejší soud podrobil přezkumu rozhodnutí žalovaného, kterým byl zamítnut rozklad Libereckého kraje proti rozhodnutí ze dne 24. 8. 2020, č. j. ÚOHS-26220/2020/522/JMr/JKr, kterým byl Liberecký kraj shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) ZVS, kterého se měl Liberecký kraj dopustit tím, že nedodržel postup stanovený v § 18 písm. b) ZVS v návaznosti na § 22 odst. 1 písm. a) ZVS, když dne 9. 12. 2019 uzavřel s dopravcem – ČSAD Česká Lípa a.s., IČO 25497987, se sídlem Rotavská 2656/2b, Stodůlky, 155 00 Praha 5 – „Smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové dopravě na dočasné zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje pro oblast Západ č. OLP/5467/2019“ s počátkem plnění od 15. 12. 2019 přímým zadáním s odkazem na vznik mimořádné situace spočívající v bezprostřední hrozbě přerušení poskytování veřejných služeb, aniž by však byly splněny podmínky pro postup podle citovaných ustanovení ZVS, neboť k mimořádné situaci bezprostřední hrozby přerušení poskytovaných služeb v daném případě nedošlo, jelikož obviněný měl poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících zajištěno „Smlouvou o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové dopravě na dočasné zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje pro oblast Západ č. OLP/1696/2017“ uzavřenou dne 31. 5. 2017, ve znění „Dodatku č. 1“ ze dne 29. 1. 2018, a to až do dne 14. 12. 2019, kdy citovaná smlouva zanikla uplynutím času, na který byla sjednána, takže k přerušení či ohrožení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících ve smyslu § 22 odst. 1 písm. a) citovaného zákona nedošlo, neboť ke dni 15. 12. 2019, tj. ke dni zahájení plnění z výše uvedené smlouvy ze dne 9. 12. 2019, neexistoval závazek poskytování těchto služeb, k jehož přerušení či ohrožení (v mimořádné situaci) by mohlo dojít.
11. V nyní projednávané věci se žalobce dle rozhodnutí Úřadu dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) ZVS, tím, že nedodržel postup stanovený v § 18 v návaznosti na § 22 odst. 1 písm. a) ZVS, když dne 5. 11. 2020 uzavřel s dopravcem - UMBRELLA Coach & Buses s.r.o., IČO 02665824, se sídlem Revoluční 1082/8, 110 00 Praha 1 - Smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících č. SD/2020/0706 s počátkem plnění od 1. 2. 2021 přímým zadáním s odkazem na vznik mimořádné situace, aniž by byly splněny podmínky pro postup podle

citovaných ustanovení zákona, neboť k mimořádné situaci ve smyslu § 22 odst. 1 písm. a) citovaného zákona spočívající v přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo bezprostřední hrozbě přerušení poskytování těchto služeb v daném případě nedošlo, jelikož jmenovaný obviněný měl poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících zajištěno Smlouvou o veřejných službách v přepravě cestujících, uzavřenou dne 30. 1. 2019 s dopravcem BusLine LK s.r.o., IČO 05666384, se sídlem Na Rovinkách 211, 513 01 Semily, a to až do dne 31. 1. 2021, kdy tato smlouva zanikala uplynutím času, na který byla sjednána, tudíž ke dni 1. 2. 2021, tj. ke dni zahájení plnění z výše uvedené smlouvy ze dne 5. 11. 2020 neexistoval závazek poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících, k jehož přerušení či ohrožení by mohlo dojít.

12. Při srovnání obou výroků je zřejmé, že žalovaný, resp. Úřad postihli v podstatě shodnou situaci. V obou případech byli postiženi Liberecký kraj a žalobce za uzavření smlouvy v době, kdy byla stále platná a účinná dříve uzavřená smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících, tj. podle žalovaného a Úřadu v situaci, kdy byla platná a účinná smlouva, která by v budoucnu zanikla uplynutím času, na který byla sjednána, nemohla vzniknout mimořádná situace, neboť ke dni, ke kterému byla uzavřena navazující smlouva, již neexistoval závazek poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících, k jehož přerušení či ohrožení by mohlo dojít.
13. Ve shora citovaném rozsudku se zdejší soud „neztotožnil s výkladovou variantou žalovaného, podle které je podmínkou pro využití přímého uzavření smlouvy trvající subjektivní povinnost poskytovat veřejné služby v přepravě cestujících obsažená ve smlouvě mezi objednatelem a dopravcem. Jazykový výklad daných ustanovení závěry žalovaného nepodporuje. Hypotézy citovaných norem obsahují sousloví „přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo takovéto přerušení bezprostředně hrozí“ nebo „přerušení služeb nebo v případě bezprostředního rizika vzniku takové situace“. Z jazykového rozboru těchto hypotéz podmínka existence smlouvy mezi zadavatelem a dosavadním dopravcem nevyplyvá. Žalovaný prakticky pouze ze slova „přerušení“ dovozuje, že musí existovat určitý soukromoprávní vztah mezi zadavatelem a dopravcem, k jehož přerušení by mohlo dojít. Žalovaný ovšem opomíjí skutečnost, že zákon nehovoří o přerušení plnění soukromoprávního závazku, nýbrž toliko o přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě. Podle názoru soudu je proto podmínkou přímého uzavření smlouvy faktický stav (přerušení činnosti), respektive hrozba jeho vzniku, bez ohledu na soukromoprávní příčiny či důsledky takového stavu. Ty se sice mohou promítnout do hodnocení mimořádnost nastalé situace (viz dále), nikoliv však do interpretace samotného slovního spojení „přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě“. Je nutno vzít v úvahu, že právní úprava předpokládá, že veřejné služby v přepravě cestujících mají být poskytovány nepřetržitě (viz např. čl. 2 písm. a) nařízení 1370/2007). Za přerušení poskytování těchto služeb lze proto považovat i uplynutí závazku veřejné služby dosavadního dopravce.

13. Stejný závěr vyplývá také ze systematického výkladu ZVS. Legislativní záměr zákonodárce totiž v daném zákoně důrazně rozlišuje mezi pojmy „poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících“ a „smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících“. Ustanovení, která upravují podmínky či konkrétní práva a povinnosti v návaznosti na smlouvu o poskytování veřejných služeb, tak stanoví výslovně. Jako příklad lze uvést ustanovení § 18, § 19 nebo § 20, která vždy pracují s pojmem „smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících“, pokud vymezují pravidla vztahující se k soukromoprávnímu závazku mezi objednatelem a dopravcem. Také nařízení 1370/2007 přísně rozlišuje mezi pojmy „smlouva o veřejných službách“ a „služba v přepravě cestujících obecného zájmu“. Z přísného rozlišování těchto pojmů v uvedených právních předpisech vyplývá, že pokud

by měl zákonodárce skutečně v úmyslu podmínit možnost uzavření smlouvy přímým zadáním existenci soukromoprávního závazku mezi zadavatelem a dopravcem, použil by k tomu odpovídající pojem.

14. Výše uvedené potvrzuje také účel dotčeného právního institutu. Přímé uzavření smlouvy je zjevně výjimkou z pravidla. Jak ZVS, tak nařízení 1370/2007 totiž stanovuje, že naprostá většina smluv o veřejných službách v přepravě cestujících má být uzavírána po proběhnutí nabídkového řízení. Účelem převážné části pravidel je chránit hospodářskou soutěž v oblasti veřejné dopravy. Hospodářská soutěž je chráněna právě požadavkem na průběh transparentního a nediskriminačního nabídkového řízení. Je však obecně známo, že nabídkové řízení je vysoce formalizovaný postup, který je časově náročný. Proto se může stát, že objednatel nebude v některých mimořádných situacích schopen plnění veřejných služeb v přepravě cestujících zajistit pomocí dopravců vybraných v nabídkovém řízení a bude muset přikročit k přímému uzavření smlouvy o veřejných službách. Institut přímého uzavření smlouvy tak na první pohled směřuje proti tomuto obecnému cíli ZVS a nařízení 1370/2007, a to proto, že reaguje na výjimečnou situaci, kdy je nutno upozadit zájem na řádném fungování hospodářské soutěže a dát přednost jinému veřejnému zájmu, kterým je zájem na zajištění (či obnovení) nepřetržitého poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících. Účelem institutu přímého uzavření smlouvy tak není zajištění ochrany jednoho smluvního partnera před možným neplněním smlouvy druhou stranou, nýbrž faktické zajištění dopravní obslužnosti obyvatelstva.

15. Dle názoru soudu nelze trvat na podmínce existence smlouvy uzavřené mezi objednatelem a dopravcem, jelikož by se tak nesmyslně zúžil okruh situací, ve kterých bude možné uzavřít smlouvu přímým zadáním. To se projeví zejména v těch situacích, ve kterých je přímé uzavření smlouvy legitimní a plně odpovídá smyslu tohoto institutu, avšak současně není mezi zadavatelem a dopravcem uzavřena smlouva. Může se například jednat o situace, kdy došlo k nečekanému zániku závazku mezi zadavatelem a dopravcem z důvodů na straně dopravce. Uvedené může nastat v případě vypovězení smlouvy, odstoupení od smlouvy nebo v případě náhlého zániku dopravce. Tyto situace jsou mimořádné, nečekané a zcela mimo vůli zadavatele, avšak dle výkladové varianty žalovaného by k uzavření smlouvy přímým zadáním nemohlo dojít a uvrhlo by zadavatele do obtížně řešitelné situace, aniž by se na jejím vzniku jakkoliv podílel

16. Podobně, aniž by pro to existovaly jakékoliv objektivní důvody, vylučuje výklad žalovaného přímé uzavření smlouvy v případech, kdy je poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících zajišťováno vnitřním dopravcem. I zde přitom může nastat situace, kdy vnitřní dopravce nebude schopen veřejné služby plnit z objektivních důvodů, například z důvodu živelné pohromy. Výkladová varianta žalovaného by neumožňovala uzavření smlouvy přímým zadáním ani v tomto případě. Je nutné zdůraznit, že žalobce tuto námitku uplatnil již v odvolání. Žalovaný na ni reagoval argumentem, že i v případech kdy si zadavatel zajišťuje dopravní obslužnost sám, má k tomu uzavřeny různé nájemní smlouvy nebo pracovní smlouvy, jejichž ukončení nemůže představovat mimořádnou událost ve smyslu § 22 odst. 1 ZSV. Uvedená argumentace žalovaného je však zcela nepřesvědčivá. Z argumentace žalovaného plyne, že za „přerušeni“ považuje pouze přerušeni plnění určitého smluvního závazku, přičemž v této části naznačuje, že se nemusí jednat o samotný smluvní závazek k přepravě cestujících, ale o jakýkoliv „navázaný“ smluvní závazek. Pokud by však skutečně měla být právní úprava vykládána tímto způsobem, zcela jistě by bylo možné v každé situaci (i v nyní posuzované) nalézt nějaký takový související smluvní vztah. Krajskému soudu pak není vůbec zřejmé, jak by takový výklad, který vůbec nemá oporu v textu zákona, mohl alespoň směřovat k naplnění účelu § 18 písm. b) a § 22 odst. 1 písm. a) ZVS.

17. Krajský soud nadto považuje za nutné poznamenat, že ani rozhodovací praxe žalovaného není ohledně podmínky existence platné smlouvy mezi zadavatelem a dopravcem jednotná. V rozhodnutí ze dne 12. 6. 2015, č. j. R142/2014/VZ-14134/2015/321/PMa, předseda žalovaného přezkoumával splnění podmínek pro uzavření smlouvy přímým zadáním podle § 18 ZVS. Mimořádnou situaci v daném případě představovalo vypovězení smlouvy ze strany dopravce, čímž daný závazek mezi zadavatelem a dopravcem po uplynutí výpovědní doby skončil. I když v této situaci (tedy při absenci závazku mezi zadavatelem a dopravcem) došlo k uzavření smlouvy přímým zadáním, žalovaný ani jeho předseda nesplnění podmínky existence smlouvy mezi zadavatelem a dopravcem údajně zakotvené v § 22 odst. 1 ZSV nekonstatovali.

18. Ze všech výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že sousloví „poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících“ v § 22 odst. 1 ZVS je nutné vykládat ve smyslu faktického poskytování služeb v přepravě cestujících. Za přerušení poskytování těchto služeb se tedy nepovažuje pouze stav, kdy nedochází k plnění platné smlouvy mezi objednatelem a dopravcem, nýbrž obecně stav, kdy nedochází k přepravě cestujících (tedy „autobusy nejezdí“).

14. Na uvedených závěrech neshledal soud v nyní projednávané věci potřebu cokoliv měnit.
15. Zdejší soud se proto v nyní projednávané věci zabýval tím, co bylo nosným důvodem žalobou napadeného rozhodnutí.
16. Z obsahu rozhodnutí Úřadu jasně vyplývá, že skutkový a právní závěr Úřadu se týkal pouze (ne)existence mimořádné situace bezprostřední hrozby přerušení poskytovaných služeb dle § 22 odst. 1 písm. a) ZVS, neboť v době zahájení plnění podle smlouvy nebyly pro žalobce na základě jiné smlouvy poskytovány žádné veřejné služby v přepravě cestujících v oblasti Jablonecka, tudíž k mimořádné situaci nemohlo dojít, ani takováto situace nemohla hrozit v situaci uzavření smlouvy se dnem zahájení plnění následujícím po dni, kdy platnost předcházející smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících v dané oblasti (tj. původní smlouvy) skončila uplynutím času, na který byla smlouva sjednána (bod 50 rozhodnutí). Naplněním materiální podmínky přímého zadání se pro účely rozhodnutí fakticky nezabýval (bod 57 rozhodnutí), což plyne z jeho konstatování: „i pokud by tak zkoumal obviněným namítanou „materiální“ podmínku přímého zadání smlouvy ...“ Z uvedeného je patné, že závěry stran materiálních podmínek přímého zadání smlouvy byly uvedeny zcela nad rámec nosného důvodu.
17. Z obsahu napadeného rozhodnutí plyne, že se žalovaný naplněním materiálních podmínek přímého zadání smlouvy sice zabýval, nicméně v bodu 37 svého rozhodnutí uvedl: „**Tedy i kdyby byl připuštěn alternativní výklad z rozhodnutí R0181/2020/VZ v části obiter dictum, tak by obviněný nenaplnil materiální stránku přestupku. Úřad však správně uvedl, že alternativní výklad u spojení „přerušení poskytování veřejných služeb“, který klade důraz na fakticitu poskytování takových služeb, byl v rozhodnutí R0181/2020/VZ uváděn toliko v rámci obiter dictum jakožto úvah, které nejsou nosné, proto nelze tyto úvahy použít na nyní přezkoumávaný případ. Nosným důvodem v tamním případě bylo naopak to, že přerušení poskytování přepravních služeb bylo spatřováno vtom, že závazek ze smlouvy sjednané na dobu určenou měl zaniknout plynutím času, což za mimořádnou situaci považovat nelze. Na tomto právním názoru předseda Úřadu i nadále trvá a názor vyslovený v rozhodnutí R0181/2020/VZ považuje i nadále za toliko alternativní výklad práva, který ale nelze aplikovat z důvodu, že správným je výklad práva, z něž vyšel Úřad. Přitom ani ve zdejším případě by se naplnění podmínek formulovaných v citovaném obiter dictu nemohl obviněný dovolávat. Obviněný by musel velmi přesvědčivě prokázat, že dopravní obslužnost nemohl zajistit jinak než přímým**

uzavřením smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Přitom by musel popsat a doložit, že se dostatečně snažil o zajištění dopravní obslužnosti postupem v nabídkovém řízení či v jiném otevřeném zadávacím řízení. O takovém dostatečném úsilí jistě nesvědčilo to, že objednatel sám na základě vlastních domněnek vyhodnotil časový prostor pro přípravu na plnění ze smlouvy, a v důsledku toho si pak zrušil nabídkové řízení.“

18. Žalobou napadené rozhodnutí nemůže obstát bez ohledu na to, že žalovaný se určitým způsobem vypořádával s argumentací žalobce ohledně naplnění materiální podmínky přímého zadání smlouvy. Rozhodnutí Úřadu a na něj navazující rozhodnutí o rozkladu je totiž postaveno na tom, že ve věci žalobce nedošlo k mimořádné události a ani k ní dojít nemohlo, protože žalobce měl smluvně zajištěno poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících až do 31. 1. 2021, kdy „*smlouva* (s původním dodavatelem služeb – pozn. soudu) *zanikala uplynutím času, na který byla sjednána, tudíž ke dni 1. 2. 2021, tj. ke dni zahájení plnění výše uvedené smlouvy ze dne 5. 11. 2020, neexistoval závazek poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících, k jehož přerušení či ohrožení by mohlo dojít.*“
19. Jinými slovy důvodem pro rozhodnutí o přestupku (zejména v prvním stupni) vůbec nebylo věcné hodnocení *materiálních* podmínek toho, zda mohla mimořádné situace nastat, případně zda a jak se podílel žalobce na vzniku mimořádné situace. Rozhodnutí žalovaného i Úřadu nejsou postavena na výkladu ve smyslu faktického poskytování služeb v přepravě cestujících a žalovaný (i Úřad), na rozdíl od soudu, považoval za přerušení poskytování těchto služeb pouze stav, kdy nedochází k plnění platné smlouvy mezi objednatelem a dopravcem, který v žalované věci nenastal. Oproti tomu soud považuje za přerušení poskytování těchto služeb i stav, kdy nedochází k přepravě cestujících (tedy „autobusy nejezdí“, jak uvedl ve svém předcházejícím rozsudku), což je stav, který podle žalobce bezprostředně hrozil.
20. Otázkou, zda v nyní projednávané věci existoval stav bezprostřední hrozby *faktického* přerušení poskytování služeb ve veřejné dopravě, se žalovaný ani Úřad věcně ve vztahu k výroku rozhodnutí prvního stupně nezabývali. Soud proto nemůže hodnotit ani zákonnost úvah, které zejména žalovaný uvedl ve vztahu k důvodům, proč žalobce uzavřel dne 5. 11. 2020 s dopravcem UMBRELLA Coach & Buses s.r.o. smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících č. SD/2020/0706.
21. Na tomto místě soud proto opětovně zdůrazňuje, jak již uvedl i ve shora citovaném rozsudku, že mimořádnými situacemi, jež opravňují k přímému uzavření smlouvy, budou zejména takové situace, které objednatel *nezpůsobil, nemá nad nimi kontrolu, jsou překvapivé, nepředvídatelné apod.* Jednoduše řečeno půjde o ty situace, kdy převáží veřejný zájem na pokračování přepravy cestujících nad veřejným zájmem na férové hospodářské soutěži. Požadavkem na mimořádnost (výjimečnost) situace je vyjádřena skutečnost, že férová hospodářská soutěž má být standardem a vyloučit ji lze pouze ve specifických případech. Právě požadavek „mimořádnosti“ situace proto zaručuje, aby nebylo možné pomocí přímého uzavírání smluv obcházet zákon.
22. Soud nepovažuje za nutné nic měnit ani na závěru, že lze institut uzavírání smlouvy přímým zadáním podle § 18 ZVS přirovnat k jednacím řízením bez uveřejnění (dále jen „JŘBÚ“) podle § 63 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek, zejména pak k JŘBÚ z důvodu krajně naléhavé okolnosti podle § 63 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek. Oba způsoby uzavření smlouvy jsou netransparentní, lze je využít pouze ve výjimečných případech, představují málo formální alternativu běžného zadávacího či nabídkového řízení,

podmínkou pro jejich využití je mimořádná situace a oba způsoby uzavírání smluv se přibližují běžnému občanskoprávnímu kontraktačnímu procesu. Judikatorní závěry vyslovené ve vztahu k JŘBÚ lze přiměřeně vztáhnout také na uzavření smlouvy přímým zadáním podle § 18 ZVS.

23. Opětovně proto soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31. 8. 2020, č. j. 2 As 126/2019-78, v němž NSS podmínil použití JŘBÚ splněním 4 kumulativních předpokladů: 1) existuje krajně naléhavá okolnost, 2) tuto okolnost zadavatel nemohl předvídat, 3) tuto okolnost zadavatel nezpůsobil, a 4) nelze dodržet lhůty pro otevřené řízení, užší řízení nebo jednací řízení s uveřejněním.
24. Analogicky by bylo možné stanovit pro použití institutu uzavření smlouvy přímým zadáním taktéž 4 kumulativní předpoklady: 1) přerušování poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo hrozba takového přerušování, 2) tuto situaci objednatel nemohl předvídat, 3) tuto situaci objednatel nezavinil a 4) nelze dodržet lhůtu pro nabídkové řízení. Právě ve splnění těchto podmínek spočívá požadovaná „mimořádnost“ situace, která je k použití institutu uzavření smlouvy přímým zadáním stěžejní.
25. S ohledem na to, že Úřad se v prvostupňovém rozhodnutí hodnocením uvedených podmínek prakticky vůbec nezabýval (a pokud, tak pouze nad rámec nosných důvodů svého rozhodnutí), byť obsahem správního spisu jsou (alespoň částečně) podklady, které by Úřadu umožnily se touto otázkou zabývat, tak ani (dílčí) závěry žalovaného soud nemůže přezkoumat, a to ani k žalobním námitkám, neboť by tím zcela nahradil rozhodování správních orgánů.
26. Pro účely dalšího řízení nicméně soud konstatuje, že bude na Úřadu, aby se zabýval okolnostmi, za kterých bylo zadáno původní zadávací řízení, i důvody, pro které bylo zrušeno. Podle názoru soudu není postačující odkaz na jiné rozhodnutí, ve kterém byla posuzována zákonnost zrušení původního zadávacího řízení, neboť, jak plyne z rozhodnutí žalovaného, rozhodnutí ve věci zákonnosti zrušení původního zadávacího řízení byla vydána dne 8. 3. 2021, č. j. ÚOHS-07882/2021/163/PBI), resp. dne 19.4.2021, č. j. ÚOHS-13086/2021/500/Alv, zatímco dotčená smlouva byla uzavřena 5. 11. 2020. Úřad má tedy povinnost hodnotit splnění předpokladů pro použití institutu uzavření smlouvy přímým zadáním ke dni uzavření smlouvy samostatně.
27. V rámci tohoto hodnocení Úřad neopomene zabývat se i tím, zda mohl a měl žalobce vycházet z analýzy společnosti PRO CEDOP s. r. o., IČO: 27174069, se sídlem Milady Horákové 893, 272 01 Kladno, týkající se stanovení kritického momentu, kdy by už vítězný uchazeč nebyl schopný začít s provozováním dopravní obslužnosti ke dni 1. 2. 2021
28. S ohledem na to, že v soudním přezkumu neobstál výrok o vině, nezabýval se již soud podrobněji námitkami týkajícími se výroku o trestu. Důvodem je především skutečnost, že v důsledku zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, může dojít ke změně v nahlížení na závažnost přestupku či další okolnosti hodnocené při stanovení pokuty. V dalším řízení bude mít navíc žalobce dále reagovat, což lze považovat za zcela legitimní s ohledem na zaměření původního řízení primárně na otázku splnění tvrzené podmínky trvání smluvního vztahu.

IV. Závěr a náklady řízení

29. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že základní žalobní námitka je důvodná a napadené rozhodnutí proto zrušil jako nezákonné (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

30. Jelikož žalobce navrhl i zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a jelikož soud spatřuje primární pochybení již v rámci hodnocení věci Úřadem, zrušil soud i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť toto je zatíženo stejnými vadami, jako žalobou napadené rozhodnutí.
31. Výroky o náhradě nákladů řízení vychází z § 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. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému.
32. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplacených soudních poplatků ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobce. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepsí žaloby a sepsí repliky) 3 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Jelikož zástupce vykonává advokacii jako advokát ve společnosti Momentum legal s.r.o., advokátní kancelář (dříve „Advokátní kancelář AGM partners s.r.o.“), která je plátekyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 2 142 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 15 342 Kč.
33. Procesně neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 31. ledna 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu