



UOHSX008JUN2

## PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-R0032/2016/VZ-34093/2016/322/KBe

Brno 18. srpna 2016

V řízení o rozkladu ze dne 28. 1. 2016 doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže téhož dne, podaném navrhovatelem –

- **RegioJet a.s.**, IČO 28333187, se sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno-město, 602 00 Brno, ve správním řízení zastoupený na základě plné moci ze dne 15. 9. 2015 JUDr. Ondřejem Doležalem, advokátem, IČO 71333614, se sídlem Koliště 1912/13, 602 00 Brno - Černá Pole, proti usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. ÚOHS-S0790/2015/VZ-00051/2016/512/MHr ze dne 12. 1. 2016 vydanému ve správním řízení vedeném ve věci přezkoumání úkonů objednatele –

- **Česká republika – Ministerstvo dopravy**, IČO 66003008, se sídlem nábřeží L. Svobody 1222/12, 110 00 Praha 1, Nové Město,

učiněných v rámci přímého zadání při zajišťování veřejných služeb v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou vlaky celostátní dopravy na lince R13 Brno – Břeclav – Olomouc na dobu 10 let, jehož oznámení (č. j. 18/2015-190-EKO/1 ze dne 7. 10. 2015) bylo zveřejněno na úřední desce objednatele dne 7. 10. 2015 a informace o rozhodnutí uzavřít smlouvu byla uveřejněna v Úředním věstníku Evropské unie dne 7. 10. 2014 pod ev. č. 2014/S 192-338151 a opravena dne 18. 10. 2014 pod ev. č. 2014/S 201-353928,

jsem podle § 152 odst. 5 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, na základě návrhu rozkladové komise jmenované podle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0790/2015/VZ-00051/2016/512/MHr ze dne 12. 1. 2016

**p o t v r z u j i**

a podaný rozklad

**z a m í t á m.**

## **ODŮVODNĚNÍ**

### **I. Zadávací řízení a správní řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže**

1. Dne 6. 11. 2015 obdržel Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) příslušný podle § 25 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“),<sup>1</sup> kvýkonu dohledu nad dodržováním postupu při uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících na základě nabídkového řízení nebo přímým zadáním, návrh navrhovatele – RegioJet a. s., IČO 28333187, se sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno-město, 602 00 Brno, ve správním řízení zastoupeného na základě plné moci ze dne 15. 9. 2015 JUDr. Ondřejem Doležalem, advokátem, IČO 71333614, se sídlem Koliště 1912/13, 602 00 Brno - Černá Pole (dále jen „**navrhovatel**“) na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů (dále jen „**návrh**“) objednatele České republiky – Ministerstva dopravy, IČO 66003008, se sídlem nábrž. L. Svobody 1222/12, 110 00 Praha 1, Nové Město (dále jen „**objednatel**“) učiněných v rámci přímého zadání při zajišťování veřejných služeb v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou vlaky celostátní dopravy na lince R13 Brno – Břeclav – Olomouc na dobu 10 let, přičemž oznámení (č. j. 18/2015-190-EKO/1 ze dne 7. 10. 2015) bylo zveřejněno na úřední desce objednatele dne 7. 10. 2015 a informace o rozhodnutí uzavřít smlouvu byla uveřejněna v Úředním věstníku Evropské unie dne 7. 10. 2014 pod ev. č. 2014/S 192-338151 a opravena dne 18. 10. 2014 pod ev. č. 2014/S 201-353928 (dále jen „**veřejná zakázka**“).
2. Dne 6. 11. 2015, kdy byl Úřadu doručen návrh navrhovatele, bylo podle § 26 zákona ve spojení s § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), zahájeno toto správní řízení ve věci přezkoumání úkonů

<sup>1</sup> Pokud je v rozhodnutí uveden odkaz na zákon, jedná se vždy o znění účinné ke dni zahájení šetřeného přímého zadání ve smyslu § 9 zákona v návaznosti na § 35 odst. 1 zákona.

objednatel. Návrhem se navrhovatel u Úřadu domáhal, aby Úřad rozhodl o zrušení rozhodnutí objednatel uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky přímým zadáním. Současně navrhovatel v návrhu žádal, aby Úřad před vydáním rozhodnutí ve věci vydal předběžné opatření podle ustanovení § 61 správního řádu spočívající v nařízení zákazu objednateli uzavřít smlouvu s vybraným dopravcem – České dráhy, a.s., IČO 70994226, se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, 110 15, Praha 1 (dále jen „**dopravce**“), než dojde k řádnému prošetření případu.

3. Dne 4. 12. 2015 vydal Úřad rozhodnutí č.j. ÚOHS-S0790/2015/VZ-42728/2015/512/MHr z téhož dne, jímž zamítl návrh navrhovatele na vydání předběžného opatření, jímž měl být objednateli podle ustanovení § 61 odst. 1 správního řádu uložen zákaz uzavřít smlouvu přímým zadáním.
4. Dne 21. 12. 2015 obdržel Úřad oznámení objednatel, jehož přílohou byla smlouva na plnění veřejné zakázky uzavřená dne 11. 12. 2015 mezi objednatel a dopravcem.

## **II. Napadené usnesení**

5. Dne 12. 1. 2016 vydal Úřad usnesení č. j. ÚOHS-S0790/2015/VZ-00051/2016/512/MHr (dále jen „**napadené usnesení**“).
6. Výrokem napadeného usnesení Úřad rozhodl, že se toto správní řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavuje, neboť se návrh navrhovatele směřující proti postupu objednatel stal zjevně bezpředmětným.
7. Výrok napadeného usnesení Úřad odůvodnil tím, že s ohledem na to, že objednatel uzavřel dne 11. 12. 2015 s dopravcem smlouvu na plnění veřejné zakázky, nastala tak skutečnost, která je důvodem pro zastavení tohoto správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť nápravné opatření, které navrhovatel ve svém návrhu požadoval (tj. zrušit rozhodnutí objednatel uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky), již nelze uložit. S ohledem na výše uvedené se proto stal návrh zjevně bezpředmětným.

## **III. Námitky rozkladu**

8. Dne 13. 1. 2016 bylo napadené usnesení doručeno navrhovateli. Dne 28. 1. 2016 byl Úřadu doručen v zákonné lhůtě rozklad navrhovatele z téhož dne.
9. Navrhovatel v rozkladu namítá, že Úřad svým postupem porušil svoji kontrolní působnost na úseku veřejných služeb v přepravě cestujících uloženou mu zákonem, jelikož se Úřad nikterak nezabýval tvrzeními navrhovatele obsaženými v návrhu. Dle navrhovatele Úřad fakticky rezignoval na meritorní přezkum návrhu, neboť na základě nesprávného právního posouzení rozhodl nepřezkoumatelným rozhodnutím o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření, čímž fakticky umožnil uzavřít smlouvu mezi objednatel a dopravcem. Tím zmařil možnost navrhovatele domáhat se efektivního přezkumu úkonů objednatel a zároveň dle navrhovatele ignoruje vlastní dohledovou povinnost nad dodržováním zákona.
10. Navrhovatel dále zdůrazňuje, že k uzavření smlouvy o veřejných službách může v obecné rovině dojít pouze v případě, pokud takový postup není v rozporu s vnitrostátní právem. Dle navrhovatele byla smlouva uzavřena v rozporu s ust. § 19a zákona č. 143/2001 Sb.,

o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZOHS**“), dle kterého nesmí orgány veřejné správy podporou zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem narušit hospodářskou soutěž. K uzavření smlouvy tedy nemělo dojít, neboť došlo ke zvýhodnění dopravce oproti ostatním dopravcům a daný rozpor může způsobit neúčinnost smlouvy od počátku. Úřad však tuto skutečnost dle navrhovatele ignoroval.

11. Navrhovatel namítá, že napadeným usnesením došlo k porušení jeho práv a chráněných zájmů, tj. kodepření prostředků procesní obrany, jakož i porušení základních premis správního práva, zejména zásady zákonnosti a zásady ochrany veřejného zájmu. V této souvislosti navrhovatel uvádí, že je mu známa dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí sp. zn. 4 As 249/2014 ze dne 31. 3. 2015) týkající se zastavení řízení z důvodu uzavření smlouvy, ale dle navrhovatele nelze tyto závěry bez dalšího aplikovat na posuzovaný případ, jelikož se vztahují k zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZVZ**“), a nadto v uvedeném případě bylo ze strany Úřadu již meritorně rozhodnuto.
12. Navrhovatel spatřuje nezákonný postup Úřadu v tom, že smlouva o veřejných službách měla být uzavřena pro období jízdních řádů již od roku 2015/2016, z čehož mělo být Úřadu zřejmé, že zamítnutím návrhu na vydání předběžného opatření bude fakticky znemožněn meritorní přezkum návrhu před uzavřením smlouvy. V tomto případě dle navrhovatele ani nehrozilo riziko nezajištění veřejných služeb drážní dopravy, jelikož v současné době byla uzavřena smlouva do konce platnosti jízdního řádu pro období 2018/2019.
13. Navrhovatel tedy namítá, že bylo závažně zasaženo do jeho procesních práv, kdy přestože navrhovatel využil řádně veškeré dostupné prostředky za účelem přezkoumání úkonů objednatele, nebylo ze strany Úřadu meritorně rozhodnuto a Úřad se jakkoli nevypořádal s tvrzeními navrhovatele. Daný postup představuje zásah do základního práva navrhovatele, a to práva obsaženého v čl. 36 Listiny základních práv a svobod na jinou právní ochranu, neboť byla navrhovateli upřena možnost domáhat se přezkumu úkonů objednatele dle zákona.
14. Závěrem navrhovatel uvádí, že zastavením řízení bez meritorního rozhodnutí ve věci může založit případný nárok navrhovatele na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Navrhovatel tedy nadále trvá na řádném projednání věci a na meritorním rozhodnutí o návrhu.

#### **Závěr rozkladu**

15. Navrhovatel se rozkladem domáhá, aby předseda Úřadu napadené usnesení zrušil a věc vrátil Úřadu k dalšímu projednání.

#### **IV. Řízení o rozkladu**

16. Úřad po doručení rozkladu neshledal podmínky pro postup podle § 87 správního řádu a podle § 88 odst. 1 správního řádu předal spis se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladu.

### **Stanovisko předsedy Úřadu**

17. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného usnesení a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k následujícímu závěru.
18. Úřad tím, že napadeným usnesením toto správní řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť se návrh navrhovatele stal zjevně bezpředmětnou žádostí, rozhodl správně a v souladu s právními předpisy.

### **V. K námitkám rozkladu**

19. Podle § 31 odst. 1 zákona, nedodrží-li objednatel postup stanovený tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropských společenství, přičemž tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky nebo uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním, a dosud nedošlo k uzavření smlouvy, Úřad uloží nápravné opatření tím, že zruší nabídkové řízení nebo jednotlivý úkon objednatele.
20. Podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže se žádost stala zjevně bezpředmětnou.
21. Ze správního spisu šetřeného případu vyplývá, že dne 11. 12. 2015 byla uzavřena smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících na plnění veřejné zakázky mezi objednatelem a dopravcem. Jelikož se navrhovatel návrhem domáhal uložení nápravného opatření v podobě zrušení rozhodnutí objednatele uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky přímým zadáním podle § 31 odst. 1 zákona, pak se za tohoto stavu návrh navrhovatele stal zjevně bezpředmětným dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť o návrhu navrhovatele již není možné rozhodnout způsobem, který zákon předpokládá.
22. Ve správním řízení tedy nastal takový stav, který je nutno vnímat jako bezpředmětnost žádosti (návrhu) ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť ani hypotetickým přijetím jakéhokoli rozhodnutí ve věci návrhu, ať už pro navrhovatele kladného, či záporného, by právní postavení navrhovatele nebylo nijak ovlivněno či změněno. Jak konstatuje Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 6. 2013 č. j. 7 Afs 79/2012-37, *„důvod pro zastavení řízení podle ust. § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je dán tehdy, pokud v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam“*.
23. Vzhledem ke shora uvedenému není možné přisvědčit rozkladové námitce, dle které měl Úřad meritorně rozhodnout o tom, zda byl postup objednatele v souladu se zákonem či nikoli i poté, co se návrh stal zjevně bezpředmětnou žádostí. Pokud totiž v průběhu správního řízení nastala taková situace, jak je tomu v tomto případě (uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky, resp. bezpředmětnost návrhu navrhovatele), nemohl Úřad postupovat jinak, než správní řízení zastavit.
24. Pokud navrhovatel Úřadu vytýká, že posouzení otázky, zda objednatel postupoval v souladu se zákonem, nebylo v rámci napadeného usnesení provedeno, pak uvádím, že k takovému posouzení v rámci tohoto řízení po uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky dojit

ani nemohlo. Navrhovatel se svým návrhem domáhal zrušení rozhodnutí objednatele uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky přímým zadáním. Jednou z podmínek, za nichž lze toto nápravné opatření uložit je bezesporu rozhodnutí Úřadu o tom, že byl postup objednatele nezákonný, zároveň je však další podmínkou skutečnost, že dosud nedošlo k uzavření smlouvy. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 249/2014 ze dne 31. 3. 2015 dovodil, že „v případě, že po podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele dojde k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, je namíste řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Tento závěr je ostatně v souladu se standardní komentářovou literaturou (srov. Jurčík R.: *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání. Praha, C. H. Beck, 2012, str. 686: „Ustanovením § 118 odst. 1 není dotčena možnost zastavení řízení podle obecné procesní úpravy v § 66 správního řádu. Například pokud by byl podán návrh na opatření k nápravě po uzavření smlouvy, jednalo by se o žádost zjevně právně nepřijatelnou – § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, popř. pokud by došlo k uzavření smlouvy v průběhu řízení o návrhu na uložení opatření k nápravě, stala by se žádost zjevně bezpředmětnou – § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.“*“

25. K danému dodávám, že se neztotožňuji s námitkou navrhovatele, dle které nelze na projednávanou věc aplikovat závěry uvedené v rozsudku č. j. 4 As 249/2014, jelikož se rozhodnutí vztahuje k ZVZ. V daném případě bylo Nejvyšší správním soudem posuzováno, zda Úřad postupoval v souladu se ZVZ, když zastavil správní řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu po uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky. V ZVZ je přitom řízení o přezkoumání úkonů upraveno takřka totožně jako v zákoně, stejně jako možnosti ukládání nápravných opatření. Pro posouzení této otázky není dále ani dle zákona ani dle ZVZ rozhodné, zda již byla v určité fázi řízení nepravomocně dovozena nezákonnost postupu objednatele. Z hlediska zastavení řízení pro bezpředmětnost je relevantní pouze to, zda došlo v průběhu řízení ke skutečnosti, která činí žádost zjevně bezpředmětnou (tj. k uzavření smlouvy). Poté Úřad musí správní řízení zastavit bez toho, aby byl postup objednatele ve správním řízení zahájeném na návrh pravomocně meritorně rozhodnut. Z tohoto důvodu lze závěry obsažené v uvedených rozsudcích vztahujících se k bezpředmětnosti návrhu podle ZVZ aplikovat též na projednávanou věc, jelikož se jedná o skutkově velmi obdobný případ.
26. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 8 As 103/2011-92 ze dne 19. 3. 2012, „*důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je dán tehdy, pokud v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam.*“ Obecně lze tedy říci, že návrh se stává bezpředmětným v situaci, kdy nastanou takové skutečnosti, že rozhodnutí správního orgánu přestane mít pro navrhovatele význam, neboť vydáním takového rozhodnutí nedojde fakticky ke změně právního postavení navrhovatele. Na zjevnou bezpředmětnost lze také pohlédnout z perspektivy toho, zda po změně skutkových okolností bude správní orgán i nadále vůbec oprávněn rozhodnout o právních poměrech, jež chce navrhovatel upravit uplatněním svého nároku ve správním řízení. Důležitým aspektem takové situace je přitom skutečnost, že správní orgán již nemůže rozhodnout ve smyslu navrhovatelovy žádosti, neboť nelze rozhodnout o uložení nápravného opatření kvůli změně skutkových okolností – správní orgán tedy nemůže rozhodnout ani ve prospěch ani v neprospěch návrhu navrhovatele.

27. Navrhovatel v rámci správního řízení, jež předcházelo vydání napadeného usnesení, usiloval o zrušení rozhodnutí objednatele uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky přímým zadáním, nicméně objednatel v mezidobí uzavřel smlouvu s dopravcem. Bezpředmětnost byla tedy založena tím, že Úřad již nemůže z povahy věci uložit nápravné opatření spočívající ve zrušení úkonu objednatele učiněného při uzavírání smlouvy na veřejnou zakázku přímým zadáním, neboť zadání již bylo skončeno uzavřením smlouvy. Rozhodnutí objednatele již ani nelze zrušit formou nápravného opatření, jehož uložení se navrhovatel domáhal. Návrhu tedy nelze vyhovět či nevyhovět, lze pouze zastavit správní řízení v souladu s § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, jak bylo Úřadem učiněno v napadeném usnesení. Je tedy nutno konstatovat, že došlo k takové změně skutkových okolností, že již nelze rozhodnout o návrhu navrhovatele.
28. K nezákonnosti výroku o zastavení řízení pro bezpředmětnost navrhovatel dále dovozuje, že Úřad porušil svoji kontrolní působnost uloženou mu zákonem a dohledovou působnost nad dodržováním zákona, neboť nezjišťoval, zda objednatel postupoval v souladu se zákonem. K tomu uvádím, že jsou rozlišovány dva typy správních řízení před Úřadem, a to o uložení nápravného opatření a o spáchání správního deliktu. Správní řízení o správním deliktu, které Úřad zahajuje pouze z úřední povinnosti, je správní řízení s odlišným předmětem, než správní řízení zahajované na návrh. K tomu uvádím, že správní řízení zahájené na základě návrhu a správní řízení zahájené z moci úřední o správním deliktu jsou dvě samostatná a různá správní řízení (k samostatnosti správního řízení o uložení nápravného opatření a správního řízení zahájeného ex offo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 147/2014 ze dne 18. 9. 2015). Tato správní řízení se odlišují nejen procesním úkonem vedoucím k jeho zahájení, aplikovatelnou právní úpravou týkající se vedení řízení, okruhem účastníků, právy a povinnostmi účastníků, povinnostmi správního orgánu (zde Úřadu), ale především správní řízení o návrhu a správní řízení o deliktu mají různý předmět řízení. K předmětu správního řízení se dále vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 8 As 47/2005-86 ze dne 21. 10. 2008 tak, že *„vymezení předmětu řízení je určeno hospodářským či společenským cílem, který subjekt vyvoláním řízení sleduje“*. Zároveň je třeba takový navrhovatelem sledovaný význam vnímat jako právě ten zamýšlený význam, který by mělo pro navrhovatele eventuální budoucí rozhodnutí Úřadu, nikoli význam jiný. Takový význam přitom vždy vyplývá již z původního obsahu návrhu a v zásadě se kryje s předmětem řízení o přezkoumání úkonů objednatele učiněných v rámci přímého zadání veřejné zakázky, tj. s cílem uložit konkrétní nápravné opatření, tj. to, kterého se navrhovatel domáhal.
29. Předmět správního řízení zahájeného na návrh je tedy vždy určen obsahem toho kterého návrhu (v čem navrhovatel spatřuje porušení zákona a čeho se domáhá). Úřad dlouhodobě a konstantně ve své rozhodovací praxi účastníkům deklaruje po zahájení správního řízení na základě návrhu, že předmět řízení je vymezen právě obsahem návrhu. Sám návrh musí ve smyslu § 27 odst. 1 zákona směřovat proti úkonům objednatele, v jejichž důsledku hrozí nebo vznikla újma na právech navrhovatele, neboť pouze o úkonech lze rozhodnout ve správním řízení o návrhu dle § 27 odst. 1 zákona tak, že Úřad zruší nabídkové řízení nebo jen jednotlivý úkon objednatele podle § 31 odst. 1 zákona.
30. Předmětem, resp. věcí, o níž je rozhodováno ve správním řízení o správním deliktu, je správní delikt. V této souvislosti odkazuji na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem 5/2008, dle kterého *„Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. (...) Věcí, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru (...) je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen (...) Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu“*. K vymezení správního deliktu jako předmětu správního řízení dále odkazuji na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 12/2005-51 ze dne 26. 1. 2006, dle kterého *„Je-li správním deliktem protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za které ukládá správní úřad trest stanovený normou správního práva (srov. Hendrych D. a kol, Správní právo, obecná část, 5. Vydání, Praha, C. H. Beck, 2003, str. 201); je jednoznačné vymezení takového protiprávního jednání condicio sine qua non zákonnosti správního rozhodnutí.“*

31. Nezanedbatelnou složkou a jedním ze znaků, které musí být naplněny, u skutkové podstaty správního deliktu spočívajícího v nedodržení postupu podle zákona objednatelem je, že smlouva již byla uzavřena. Vzhledem k tomu je Úřad oprávněn po uzavření smlouvy zahájit správní řízení o správním deliktu objednatele, a to v případě, že zjistí skutečnosti, jež zakládají podezření, že se určitý objednatel dopustil správního deliktu nebo při uzavírání smlouvy na plnění veřejné zakázky postupoval v rozporu se zákonem. Tuto možnost ale Úřad nemá v době podání návrhu podle § 27 odst. 1 zákona, jelikož ten je podáván před uzavřením smlouvy. Předmět takového návrhu (žádosti) navrhovatele, tedy nápravné opatření, kterého se navrhovatel domáhá, zatím uložit lze, což se ovšem mění v okamžiku uzavření smlouvy. Jinak řečeno, žádost se stává v průběhu správního řízení uzavřením smlouvy bezpředmětnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, tedy nastává situace, při které je naplněna hypotéza pro zastavení správního řízení o žádosti. Úřad tak tím, že postupoval v souladu s uvedeným ustanovením správního řádu, nezatížil napadené usnesení jakoukoli vadou a postupoval správně. K tomuto však dodávám, že předmětným postupem není dotčeno oprávnění Úřadu zahájit s objednatelem řízení o spáchání správního deliktu z moci úřední.
32. K tvrzení navrhovatele, že napadeným usnesením došlo k porušení zásady ochrany veřejného zájmu, uvádím, že veřejný zájem v podobě dohledu nad dodržováním zákona je Úřadem vykonáván nezávisle na návrhu navrhovatele, a to v rámci projednávání správních deliktů v řízení zahájeném ex offio. Účel tohoto řízení je vymezen například v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ans 1/2009 – 58 ze dne 8. 7. 2009, dle kterého *„možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob“*. K účelu řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se naopak vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp.zn.4 As 249/2014 ze dne 31. 3. 2015, když konstatoval, že tímto účelem je *„uložení nápravného opatření v případě kvalifikovaného porušení postupu pro zadání veřejné zakázky zadavatelem, tedy zjednání nápravy v době, kdy lze ještě pochybení zadavatele napravit, tj. před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku.“* V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru,



že „v případě, že po podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele dojde k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, je namíste řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu“. Tyto závěry lze dle mého názoru přiléhavě užít i na projednávanou věc.

33. V době podání návrhu k Úřadu bylo cílem navrhovatele to, aby Úřad zrušil úkon objednatele spočívající v rozhodnutí uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku přímým zadáním. V průběhu vedení tohoto správního řízení však již byla na veřejnou zakázku uzavřena smlouva, čímž byl proces uzavírání smlouvy skončen. I v případě, že by Úřad shledal v úkonech objednatele učiněných při procesu uzavírání smlouvy porušení zákona, nemohl by podle § 31 odst. 1 zákona, právě z důvodu uzavření smlouvy, uložit nápravné opatření spočívající ve zrušení úkonu objednatele. Prvotního cíle (resp. významu), kterého navrhovatel podáním návrhu k Úřadu chtěl dosáhnout, tj. uložení nápravného opatření, tedy již nelze dosáhnout, a proto Úřad postupoval zcela v souladu se zákonem a výše uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu.
34. S ohledem na výše uvedené jsem neshledal pochybení Úřadu, když napadeným usnesením správní řízení zastavil bez toho, aniž by se zabýval tím, zda postup objednatele byl v souladu se zákonem či nikoli, přičemž tento závěr je rovněž plně v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 249/2014 ze dne 31. 3. 2015 vyplývá, že „podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze konstruovat nad rámec platné právní úpravy a zákonem stanovené pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže povinnost stěžovatele vést řízení i po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, tj. poté, co odpadl předmět řízení, kterým je trvajícím zadávacím řízením, které lze korigovat uložením opatření dle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, a vydat de facto deklaratorní rozhodnutí o tom, zda došlo ke kvalifikovanému porušení povinností zadavatele“. Jsem přesvědčen, že závěry tohoto rozsudku je možné přiléhavě aplikovat i na přezkoumávaný případ.
35. Navrhovatel namítá, že z důvodu nepřezkoumatelného rozhodnutí Úřadu o zamítnutí předběžného opatření Úřad fakticky umožnil objednateli uzavřít smlouvu s dopravcem. Dále tvrdí, že smlouva na veřejnou zakázku měla být uzavřena již pro období jízdních řádů od roku 2015/2016, z čehož mělo být Úřadu zřejmé, že zamítnutím návrhu na vydání předběžného opatření bude fakticky znemožněn meritorní přezkum návrhu. K tomu předně uvádím, že přezkum vydávání předběžných opatření není předmětem tohoto řízení. Dále dodávám, že rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-S0790/2015/VZ-42728/2015/512/MHr ze dne 4. 12. 2015, kterým Úřad zamítl návrh navrhovatele na vydání předběžného opatření v této veřejné zakázce, bylo již přezkoumáno v samostatném řízení o rozkladu, v němž bylo dne 24. 5. 2016 vydáno rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R434/2015/VZ-22101/2016/322/KBe.
36. Navrhovatel je dále toho názoru, že smlouva na předmět veřejné zakázky je v rozporu s § 19a ZOHS, neboť došlo k zvýhodnění dopravce, a proto je smlouva neúčinná od počátku. K této námitce uvádím, že podle § 19a odst. 1 ZOHS nesmí orgány veřejné správy podporovat zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem narušit hospodářskou soutěž. K šíři tohoto zákonného zákazu bylo právní doktrínou dovozeno, že se zákaz nevztahuje na „činnosti rozhodovací v rámci samostatného rozhodovacího procesu, přezkoumatelného opravnými prostředky a případně i navazujícími žalobami ve správním soudnictví. (...) Stěžít lze představit, že by správní rozhodnutí vydané v souladu se zvláštními předpisy, byť by mohlo

*působit protisoutěžně, mohlo být fakticky přezkoumatelné nejen v rámci instančního (a navazujícího přezkumu soudního), nýbrž i takto „diagonálně“ Úřadem.“* (Raus, D., Oršulová, A. Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s. 409). Ve vydání napadeného usnesení nelze tedy spatřovat zvýhodnění dopravce ani objednatele, jelikož bylo vydáno v souladu se zákonem a správním řádem. Proto musím dále k této námitce konstatovat, že ze zjištěného stavu mi nevyplývají žádné závěry o neplatnosti uzavřené smlouvy a Úřad v napadeném usnesení vycházel ze správného předpokladu platnosti uzavřené smlouvy.

37. Navrhovatel v podaném rozkladu uvádí, že napadeným usnesením bylo zasaženo do jeho procesních práv a do práva obsaženého v čl. 36 Listiny základních práv a svobod na jinou právní ochranu, jelikož mu byla odňata možnost domáhat se přezkumu úkonů objednatele. K tomu zdůrazňuji, že s ohledem na výše řečené Úřad postupoval správně, když po zjištění, že smlouva na realizaci předmětu veřejné zakázky již byla uzavřena, správním řízením zahájené na návrh navrhovatele ve věci přezkoumání úkonů objednatele zastavil. Uzavřením této smlouvy byl ukončen proces uzavírání smlouvy na plnění veřejné zakázky. Z povahy věci plyne, že již nelze přezkoumat napadené usnesení z pohledu správnosti postupu objednatele, neboť již není materie, která by mohla být přezkoumávána. Nejprve musí existovat proces uzavírání smlouvy na základě nabídkového řízení nebo přímého zadání, ve kterém může objednatel provádět úkony, aby tyto úkony bylo možno přezkoumat a případně uložit opatření k nápravě ve smyslu ustanovení § 31 zákona. Tato podmínka však v nyní šetřené věci již není splněna, neboť proces při uzavírání smlouvy na veřejnou zakázku, ve kterém by objednatel mohl činit úkony, byl ukončen právem předpokládaným způsobem, tj. uzavřením smlouvy dle § 9 zákona. Ze strany Úřadu se tedy již nemůže jednat o přezkum postupu objednatele při uzavírání smlouvy na předmětnou veřejnou zakázku.
38. Pokud jde o námitku náhrady škody vztahující se k zákonu č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 82/1998 Sb.**“), tak by podle navrhovatele zastavení řízení bez meritorního rozhodnutí mohlo založit případný nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím.
39. K uvedené námitce konstatuji, že ji nelze vypořádat v rámci rozkladové argumentace proti napadenému usnesení. K tomu dodávám, že pokud je navrhovatel přesvědčen, že Úřad ve správním řízení porušil zákonem (nebo správním řádem) mu uloženou právní povinnost nebo povinnosti, v důsledku čehož vznikla navrhovateli újma na jeho právech, případně škoda, je právem navrhovatele uplatnit jeho nárok v režimu výše uvedeného zákona č. 82/1998 Sb., přičemž o takovém návrhu autoritativně rozhodují výhradně soudy (dle § 14 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.) za podmínek v tomto zákoně uvedených.
40. Ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu jsem kromě věcné správnosti napadeného usnesení přezkoumal i jeho zákonnost a současně jsem přezkoumal i zákonnost postupu Úřadu, když napadené usnesení jsem shledal rovněž zákonným. Úřad ve správním řízení dostatečně zjistil skutkový stav věci tak, aby mohl posoudit, zda v daném případě nastaly podmínky pro zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Současně Úřad všechny podklady pro vydání usnesení řádně označil a uvedl závěry, které z těchto podkladů zjistil a které ho vedly k závěru, že byly splněny podmínky pro zastavení správního řízení, přičemž zjištěný skutkový stav vyhodnotil z hlediska naplnění zákonných ustanovení.

Dále Úřad uvedl všechny právní normy, které v dané věci aplikoval a současně dostatečně odůvodnil jejich použití.

41. Nelze tedy po přezkoumání napadeného usnesení přisvědčit tvrzení navrhovatele, že napadené usnesení je nezákonné a nesprávné. Závěrem tedy shrnuji, že Úřad rozhodl správně a v souladu se zákonem, když správní řízení zastavil, neboť se návrh navrhovatele stal zjevně bezpředmětným.

#### **VI. Závěr**

42. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v souladu se zákonem a správním řádem, jsem dospěl k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení nebo změnu napadeného usnesení z důvodů uváděných v rozkladu.
43. Vzhledem k výše uvedenému, když jsem neshledal důvody pro zrušení či změnu napadeného usnesení, rozhodl jsem tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

## **POUČENÍ**

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 4 téhož zákona, nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

Ing. Petr Rafaj  
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

### **Obdrží:**

1. Česká republika – Ministerstvo dopravy, nábr. L. Svobody 1222/12, 110 00 Praha 1, Nové Město
2. JUDr. Ondřej Doležal, advokát, Koliště 1912/13, 602 00, Brno, Černá Pole

### **Vypraveno dne:**

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy