



UOHSX00H13R0

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-S0500/2022/VZ
Číslo jednací: ÚOHS-00219/2023/500

Brno 3. 1. 2023

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 25 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v řízení o přestupcích zahájeném z moci úřední dne 3. 11. 2022, jehož účastníkem je

- obviněný – Karlovarský kraj, IČO 70891168, se sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary, ve věci možného spáchání přestupků 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, obviněným v souvislosti s uzavřením
- **smlouvy č. KK 03123/2018 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje ze dne 31. 10. 2018 s dopravcem – Autobusy Karlovy Vary, a.s., IČO 25332473, se sídlem Sportovní 578/4, 360 01 Karlovy Vary,**
- **smlouvy č. KK 03170/2019 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje ze dne 30. 10. 2019 s dopravcem – Autobusy Karlovy Vary, a.s., IČO 25332473, se sídlem Sportovní 578/4, 360 01 Karlovy Vary,**
- **smlouvy č. KK 03727/2021 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje**

ze dne 20. 10. 2021 s dopravcem – Autobusy Karlovy Vary, a.s., IČO 25332473, se sídlem Sportovní 578/4, 360 01 Karlovy Vary,

rozhodl takto:

I.

Obviněný – Karlovarský kraj, IČO 70891168, se sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary – se 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, tím, že dne 31. 10. 2018 uzavřel s dopravcem – Autobusy Karlovy Vary, a.s., IČO 25332473, se sídlem Sportovní 578/4, 360 01 Karlovy Vary – smlouvu č. KK 03123/2018 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 citovaného zákona, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu § 18 písm. b) citovaného zákona, neboť jmenovaný obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí smlouvy č. 113/2006 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, ve znění jejího dodatku č. 36, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření uvedeného dodatku dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření citované smlouvy prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona.

II.

Obviněný – Karlovarský kraj, IČO 70891168, se sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary – se 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, tím, že dne 30. 10. 2019 uzavřel s dopravcem – Autobusy Karlovy Vary, a.s., IČO 25332473, se sídlem Sportovní 578/4, 360 01 Karlovy Vary – smlouvu č. KK03170/2019 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 citovaného zákona, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu § 18 písm. b) citovaného zákona, neboť jmenovaný obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí uzavřené smlouvy č. KK 03123/2018 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2019, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 31. 10. 2018, stejně jako konec platnosti smlouvy č. 113/2006 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, ve znění jejího dodatku č. 36, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření uvedeného dodatku dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření citované smlouvy prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona.

III.

Obviněný – Karlovarský kraj, IČO 70891168, se sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary – se 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, tím, že dne 20. 10. 2021 uzavřel s dopravcem – Autobusy Karlovy Vary, a.s., IČO 25332473, se sídlem

Sportovní 578/4, 360 01 Karlovy Vary – **smlouvu č. KK 03727/2021 o veřejných službách v přepravě cestujících** ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje **přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 citovaného zákona, resp. v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu článku 5 odst. 5 citovaného nařízení,** neboť jmenovaný obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí uzavřené smlouvy č. KK03170/2019 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2021, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 30. 10. 2019, stejně jako konec platnosti smlouvy č. KK 03123/2018 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2019, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 31. 10. 2018, a konec platnosti smlouvy č. 113/2006 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, ve znění jejího dodatku č. 36, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření uvedeného dodatku dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření citované smlouvy prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona.

IV.

Za spáchání přestupků uvedených ve výrocích I. až III. tohoto rozhodnutí se obviněnému – Karlovarský kraj, IČO 70891168, se sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary – podle § 33 odst. 2 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ukládá

pokuta ve výši 2 700 000 Kč (dva miliony sedm set tisíc korun českých).

Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

V.

Podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, **se obviněnému – Karlovarský kraj, IČO 70891168, se sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary – ukládá povinnost**

uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (jeden tisíc korun českých).

Náklady řízení jsou splatné **do dvou měsíců** od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

ODŮVODNĚNÍ

I. K POSTUPU OBVINĚNÉHO PŘI UZAVÍRÁNÍ SMLOUVY č. KK 03123/2018

1. Obviněný – Karlovarský kraj, IČO 70891168, se sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary (dále jen „obviněný“ nebo též „objednatel“) – uzavřel dne 31. 10. 2018 s dopravcem – Autobusy Karlovy Vary, a.s., IČO 25332473, se sídlem Sportovní 578/4, 360 01 Karlovy Vary (dále jen „dopravce“) – dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“) smlouvu č. KK 03123/2018 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje (dále jen „smlouva 2018“).
2. Předmětem plnění smlouvy 2018 je dle jejího článku II. odst. 1 „[z]ávazek dopravce provozovat veřejnou linkovou osobní dopravu v rozsahu schváleném Radou Karlovarského kraje, podle linek a spojů uvedených v příloze č. 1 této smlouvy a podle platných jízdních řádů schválených příslušným dopravním úřadem“. Doba plnění smlouvy 2018 je dle jejího čl. VIII. stanovena do 31. 12. 2019.

II. K POSTUPU OBVINĚNÉHO PŘI UZAVÍRÁNÍ SMLOUVY č. KK 03170/2019

3. Obviněný uzavřel dne 30. 10. 2019 s dopravcem dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona smlouvu č. KK 03170/2019 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje (dále jen „smlouva 2019“).
4. Předmětem plnění smlouvy 2019 je dle jejího článku II. odst. 1 „[z]ávazek dopravce provozovat veřejnou linkovou osobní dopravu v rozsahu schváleném Radou Karlovarského kraje, podle linek a spojů uvedených v příloze č. 1a) této smlouvy a podle platných jízdních řádů schválených příslušným dopravním úřadem, uvedeným v příloze 1b) smlouvy“. Doba plnění smlouvy 2019 je dle jejího čl. VIII. stanovena do 31. 12. 2021.

III. K POSTUPU OBVINĚNÉHO PŘI UZAVÍRÁNÍ SMLOUVY č. KK 03727/2021

5. Obviněný uzavřel dne 20. 10. 2021 s dopravcem dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona smlouvu č. KK 03727/2021 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje (dále jen „smlouva 2021“).
6. Předmětem plnění smlouvy 2021 je dle jejího článku II. odst. 1 „[z]ávazek dopravce provozovat veřejnou linkovou osobní dopravu v rozsahu schváleném Radou Karlovarského kraje, podle linek a spojů uvedených v příloze č. 1a) této smlouvy a podle platných jízdních řádů schválených příslušným dopravním úřadem, uvedeným v příloze 1b) smlouvy“. Doba plnění smlouvy 2021 je dle jejího čl. VIII. stanovena „do 31.12.2022, resp. do doby provedení finančního vyrovnání provedeného v souladu s čl. III odst. 14 smlouvy“.

IV. POSTUP ÚŘADU PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH

7. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), jako orgán příslušný podle § 25 zákona, obdržel dne 15. 6. 2022 podnět z téhož dne s žádostí o prošetření postupu

obviněného ve věci uzavření smlouvy 2018, smlouvy 2019 a smlouvy 2021 (dále společně rovněž jako „předmětné smlouvy“). Dle podatele podnětu při uzavírání předmětných smluv obviněný postupoval přímým zadáním podle § 18 zákona v návaznosti na deklaraci vzniku, respektive přetrvávání mimořádné situace dle § 22 odst. 1 písm. a) zákona, a to za situace, kdy neexistoval materiální důvod zakládající relevanci deklarované mimořádné situace opravňující obviněného pro postup prostřednictvím přímého zadání.

8. V rámci šetření dotčeného podnětu si Úřad vyžádal od obviněného jeho písemné vyjádření k obsahu podnětu a zároveň jej vyzval k zaslání související dokumentace o příslušném postupu objednatele. Vyjádření obviněného k podnětu ze dne 1. 7. 2022 obdržel Úřad dne 4. 7. 2022.

Vyjádření obviněného

9. Obviněný ve svém vyjádření ze dne 1. 7. 2022 uvedl, že primárním cílem při uzavírání předmětných smluv přímým zadáním nebylo zvýhodnění jednoho konkrétního subjektu, resp. uvedeného dopravce, nýbrž udržení systému zajišťujícího dopravní obslužnost území Karlovarského kraje za přijatelných a odpovídajících ekonomických podmínek v situaci, kdy se objednateli nepodařilo realizovat naplánovaná výběrová řízení. Obviněný považuje ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona za specifické ustanovení odlišující „standardní“ veřejné zakázky od zakázek, jejichž cílem je povinné zajišťování dopravní obslužnosti území krajů veřejnou linkovou dopravou. Obviněný má přitom zato, že zatímco u „standardních“ veřejných zakázek lze jejich plnění v případě včas nedokončeného výběrového řízení zpravidla odložit, u poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících tomu tak není, neboť takový postup by na daném území vyvolal rozsáhlé plošné krizové situace v oblasti mobility občanů, a proto legislativa umožňuje specifické řešení přímým zadáním. Dle názoru obviněného přitom k uvedenému postupu postačuje, když takové přerušování poskytování přepravních služeb bezprostředně hrozí.
10. Obviněný zdůrazňuje, že jeho motivací pro uzavření předmětných smluv nebylo negativní ovlivnění prostředí hospodářské soutěže v oblasti zajišťování přepravních potřeb obyvatel kraje, nýbrž snaha postupovat tak, aby do doby realizace nového modelu zajišťování dopravní obslužnosti území kraje vlastními novými ekologickými CNG autobusy nedošlo k diskriminaci některých stávajících dopravců nebo k redukci dodavatelů přepravních služeb.
11. Obviněný dále odkazuje na svá předchozí písemná vyjádření k předběžné zprávě a ke kontrolnímu zjištění v protokole oznamovatele, která byla Úřadu předložena pisatelem podnětu. V odkazovaných dokumentech (především ve „Vyjádření Karlovarského kraje k dosavadním kontrolním zjištěním Ministerstva financí ČR uvedeným v zápisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření Karlovarského kraje za rok 2021“ ze dne 22. 4. 2022 a ve „Stanovisku k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření Karlovarského kraje za rok 2021 ze dne 13. 5. 2022“ ze dne 13. 5. 2022; pozn. Úřadu) pak obviněný zpochybňuje zjištění kontrolní skupiny jako založené na nesprávném právním výkladu rozhodujících zákonných ustanovení a nezohledňující mimořádnosti okolností, které dle něj panují v oblasti zajišťování veřejné dopravy. Obviněný konkrétně uvedl, že ke dni 31. 1. 2020 podal žádost o dotaci na nákup nových nízkoemisních CNG vozidel pro veřejnou autobusovou dopravu (přičemž přípravné práce související s podáním žádosti o dotaci dle obviněného probíhaly již od roku 2018), nicméně že pořízení těchto nízkoemisních vozidel dosud nebylo z objektivních důvodů realizováno. Obviněný má s ohledem na uvedené zato, že realizace nabídkového řízení

na zajištění dopravní obslužnosti by za podmínek, kdy by poskytovatelé používali nová nebo jen minimálně ojetá vozidla, přičemž tato spolupráce by byla garantována jen do doby zahájení provozu nových CNG autobusů, byla v rozporu se zásadou hospodárnosti a účelnosti. S ohledem na skutečnost, že budoucí provozování nakoupených nízkoemisních CNG autobusů bude zajišťovat dlouhodobý partner, pak bylo dle obviněného jediným možným řešením situace přímé zadání dopravci. Obviněný je přitom přesvědčen, že za podmínek, kdy proces získání nových vozidel závisí na okolnostech, nad nimiž nemá žádnou kontrolu, mu nelze vytýkat, že nebyl schopen jednoznačně určit, kdy budou nízkoemisní CNG autobusy k dispozici a kdy je bude možné předat vysoutěženému provozovateli. Obviněný má zato, že předmětné smlouvy byly uzavřeny v souladu s ust. § 18 a § 22 odst. 1 písm. a) zákona z důvodu mimořádné situace a že v daném případě rovněž došlo k naplnění podmínek stanovených rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 80/2020-83 ze dne 16. února 2022 (dále jen „rozsudek Krajského soudu“). Obviněný nicméně uvádí, že cit. rozsudek není na řešenou situaci aplikovatelný, neboť proti němu byla podána kasační stížnost a závěry rozsudku tak nelze brát za finální a závazné pro obdobné případy. Obviněný s uvedeným rozsudkem souhlasí v tom, že v obecných ohledech lze institut uzavírání smlouvy přímým zadáním podle § 18 zákona přirovnat k jednacím řízením bez uveřejnění (dále jen „JŘBU“) podle § 63 a násl. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“), zejména pak k JŘBU z důvodu krajně naléhavé okolnosti podle § 63 odst. 5 ZZVZ, zdůrazňuje nicméně zároveň nutnost respektovat diametrální rozdílnost ZZVZ a zákona. Dle obviněného přitom zákon oproti ZZVZ obsahuje vlastní úpravu, která reflektuje specifika plnění dle zákona. Stěžejní zásadou, na které stojí úprava zákona a která převládá nad zásadou zachování soutěže, je pak dle obviněného ochrana veřejného zájmu, dle které je obviněný jako vyšší územní samosprávný celek za každé situace povinen zajistit v rámci svého území dopravní obslužnost. Obviněný rovněž konstatoval, že jím popisovaná transformace autobusové dopravy v rámci kraje založená na nákupu nízkoemisních vozidel veřejnými zadavateli je v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1161 ze dne 20. června 2019, kterou se mění směrnice 2009/33/ES o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel, jež měla být transponována do českého právního řádu, nicméně tato transpozice je neustále posunována a není jisté, od kdy bude příslušná úprava účinná, a rovněž s usnesením vlády České republiky ze dne 26. července 2021 č. 685 o zavedení Pravidel podpory nízkoemisních vozidel prostřednictvím zadávání veřejných zakázek a veřejných služeb v přepravě cestujících.

Další postup Úřadu

12. Úřad dne 19. 7. 2022 přípisem sp. zn. ÚOHS-P0352/2022/VZ, č. j. ÚOHS-24119/2022/524 vyzval obviněného ke sdělení, jakým způsobem měl jako objednatel ve smyslu zákona zajištěno provozování veřejných služeb v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti v rozsahu předmětných smluv před účinností smlouvy 2018, resp. v období před rokem 2019. Obviněný dne 20. 7. 2022 doručil Úřadu sdělení z téhož dne, ve kterém uvedl, že před účinností smlouvy 2018 objednal obviněný provozování veřejných služeb u dopravce na základě smlouvy ev. č. 113/2006 (dále jen „smlouva 2006“), uzavřené s dopravcem dne 26. 5. 2006, a to formou přímého uzavření smlouvy v souladu s ustanoveními platného znění zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě a v souladu s ustanoveními nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70. Obviněný dále uvedl, že způsob ukončení platnosti této smlouvy pak byl řešen uzavřením dodatku č. 36 k této smlouvě

(dále jen „dodatek ke smlouvě 2006“), na jehož základě byla platnost smlouvy stanovena do dne 31. 12. 2018. Obviněný Úřadu předložil kopie smlouvy 2006 a dodatku ke smlouvě 2006. Z předložené kopie dodatku ke smlouvě 2006 není zřejmé, kdy tento podepsal obviněný, nicméně z veškerých okolností je zřejmé, že jeho uzavření schválila Rada Karlovarského kraje na svém jednání konaném dne 8. 2. 2016.

13. Úřad dne 2. 8. 2022 přípisem sp. zn. ÚOHS-P0352/2022/VZ, č. j. ÚOHS-26178/2022/524 dále vyzval obviněného s ohledem na jeho dřívější vyjádření ke sdělení, zda byly předmětné smlouvy skutečně uzavírány dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona, a dále ke sdělení na základě kterého ustanovení uvedeného nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 (dále jen „nařízení č. 1370/2007“) postupoval při uzavření předmětných smluv, a k prokázání naplnění uvedeného důvodu, resp. o doložení tvrzeného důvodu relevantními podklady.
14. Obviněný dne 9. 8. 2022 doručil Úřadu sdělení ze dne 8. 8. 2022, ve kterém uvedl, že předmětné smlouvy byly uzavřeny dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona a dle čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007, přičemž poukázal na znění článku I. „Účel smlouvy“ předmětných smluv. Obviněný dále uvedl, že důvodem pro postup dle uvedených ustanovení byla situace, kdy se mu nedařilo z objektivních důvodů realizovat připravená výběrová řízení na dlouhodobé desetileté smlouvy v důsledku připravovaného specifického programu RE:START Ministerstva pro místní rozvoj České republiky určeného pro tzv. strukturálně postižené uhelné regiony a z toho programu následně vyplývající výzvy na podporu pořízení nízkoemisních a bezemisních vozidel. Obviněný rovněž uvedl, že aktuálně probíhá výběrové řízení na zhotovitele 170 ks CNG autobusů, přičemž komplikace v rámci tohoto soutěžního řízení způsobily, že zamýšlené smlouvy na provozování veřejné linkové dopravy nebudou moci být spuštěny od 1. 1. 2023, ale s největší pravděpodobností až od 1. 1. 2024. S ohledem na zjištění kontrolní skupiny podavatele podnětu proto obviněný aktuálně realizuje zadávací řízení na krátkodobé zajištění dopravní obslužnosti území Karlovarského kraje. Obviněný závěrem svého sdělení uvedl, že měl za to, že uzavření smluv napřímo v rámci disponibilní výjimky je legitimním způsobem uzavírání smluv i pro případy, kdy se ještě nepodařilo plánované dlouhodobé kontrakty řádně vysoutěžit a tím pádem hrozilo, že přepravní služby budou přerušeny. Zároveň měl obviněný zájem, aby mohly být přepravní služby poskytovány stávajícími „dosluhujícími“ autobusy s průměrným stářím vozového parku do 15 let a výrazným způsobem tak snížit výdaje krajského veřejného rozpočtu. Objednatel má za to, že tento výklad efektivní úspory nákladů je i v souladu s výkladem Ministerstva dopravy České republiky.

V. PRŮBĚH ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH

15. Po přezkoumání relevantních podkladů vydal Úřad dne 3. 11. 2022 příkaz sp. zn. ÚOHS-S0500/2022/VZ, č. j. ÚOHS-38926/2022/500 (dále jen „příkaz“), neboť považoval skutková zjištění za dostatečná. Výrokem I. příkazu Úřad rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona tím, že dne 31. 10. 2018 uzavřel s dopravcem smlouvu 2018 přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 zákona, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu § 18 písm. b) zákona, neboť jmenovaný obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí smlouvy 2006, ve znění dodatku ke smlouvě 2006, která byla uzavřena na dobu určitou

s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření dodatku smlouvě 2006 dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření smlouvy 2018 prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona. Výrokem II. příkazu Úřad rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona tím, že dne 30. 10. 2019 uzavřel s dopravcem smlouvu 2019 přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 zákona, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu § 18 písm. b) zákona, neboť obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí uzavřené smlouvy 2018, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2019, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 31. 10. 2018, stejně jako konec platnosti smlouvy 2006, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření dodatku ke smlouvě 2006 dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření smlouvy 2019 prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona. Výrokem III. příkazu Úřad rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona tím, že dne 20. 10. 2021 uzavřel s dopravcem smlouvu 2021 přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 zákona, resp. v nařízení č. 1370/2007, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu článku 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007, neboť jmenovaný obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí uzavřené smlouvy 2019, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2021, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 30. 10. 2019, stejně jako konec platnosti smlouvy č. 2018, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2019, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 31. 10. 2018, a konec platnosti smlouvy 2006, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření dodatku ke smlouvě 2006 dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření smlouvy 2021 prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona.

16. Dnem 11. 3. 2022, kdy byl příkaz obviněnému doručen, bylo podle § 249 zákona ve spojení s § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zahájeno předmětné řízení o přestupcích.
17. Účastníkem řízení o přestupcích je podle § 256 zákona obviněný.
18. Proti uvedenému příkazu podal obviněný dne 11. 11. 2022 odpor z téhož dne (dále jen „odpor“).

Odpor obviněného

19. Dle názoru obviněného vydaný příkaz nedostatečným způsobem zohledňuje skutkové okolnosti uzavření předmětných smluv. Konkrétně příkaz údajně ignoruje postup obviněného při zajišťování CNG autobusů pro veřejnou autobusovou dopravu v Karlovarském kraji, kdy dle vyjádření obviněného již jednou došlo ke zrušení veřejné zakázky a nyní probíhá její opakované zadávání. Základní premisa Úřadu ohledně toho, že obviněnému muselo být zřejmé, kdy končí platnost jednotlivých smluv s dopravcem, dle názoru obviněného nemůže obstát. Obviněný má přitom zato, že při vynaložení odpovídající odborné péče nemohl předvídat, že pořízení CNG autobusů prostřednictvím prostředků získaných z dotačního programu Ministerstva pro místní rozvoj bude přesahovat platnost smluv¹, když do průběhu procesu dotačního a zadávacího řízení vstoupila řada vnějších vlivů, jejichž působení obviněný

¹ Obviněný blíže nespecifikoval, jaké smlouvy má konkrétně na mysli, patrně se však jedná o smlouvu 2006 ve znění dodatku; pozn. Úřadu

nemohl předjímat. Příkaz dle obviněného rovněž zcela ignoruje omezení, která pro objednatele veřejných služeb v přepravě cestujících vyplývají z nařízení č. 1370/2007. Obviněný dále uvedl, že podrobnější argumentaci a relevantní dokumentaci, kterou navrhuje provést jako důkaz, doplní ve lhůtě, kterou mu Úřad stanoví v návaznosti na zrušení příkazu.

Další průběh správního řízení

20. Vzhledem k tomu, že proti uvedenému příkazu podal obviněný dne 11. 11. 2022 odpor, příkaz byl podle § 150 odst. 3 správního řádu (*ex lege*) zrušen a správní řízení pokračuje.
21. Usnesením č. j. ÚOHS-40802/2022/524 ze dne 18. 11. 2022, které bylo obviněnému doručeno téhož dne, určil Úřad obviněnému lhůtu, ve které byl podle § 36 odst. 1 správního řádu oprávněn navrhopat důkazy a činit jiné návrhy a podle § 36 odst. 2 správního řádu oprávněn vyjádřit v řízení své stanovisko.
22. Obviněný doručil Úřadu dne 25. 11. 2022 přípis z téhož dne, ve kterém předložil své stanovisko k zahájenému řízení včetně návrhů na doplnění dokazování (dále jen „stanovisko obviněného“).

Stanovisko obviněného

23. Obviněný se ve svém stanovisku předně vyhrazuje vůči závěru Úřadu, dle kterého obviněný svým postupem ignoroval zákonem stanovené požadavky na průběh a realizaci nabídkového řízení. Obviněný je přitom přesvědčen, že zákonnou úpravu, resp. své právní povinnosti v žádném případě neignoroval, neboť postupoval v souladu s v relevantní době známými odbornými právními názory. Obviněný k tomuto rovněž doplňuje, že tuto argumentaci předestřel Úřadu již v rámci dříve postoupeného vyjádření k dosavadním kontrolním zjištěním Ministerstva financí, přičemž Úřad tuto argumentaci nevypořádal. Obviněný přitom upozorňuje, že k uzavření předmětných smluv došlo ve dnech 31. 10. 2018, 30. 10. 2019 a 20. 12. 2021, tedy v době, kdy nebyly k dispozici právní závěry rozhodovací praxe Úřadu či správních soudů adresované k předmětné otázce, resp. nebyly judikatorně definovány žádné aplikační podmínky pro přímé zadání smluv v mimořádné situaci, přičemž z dikce zákona dle názoru obviněného takové požadavky nevyplyvaly ani nevyplyvají. Obviněný cituje odbornou komentářovou literaturu², jakožto údajně jediný dostupný zdroj v době uzavírání smluv, dle které „[n]ařízení (ES) č. 1370/2007 ani zákon nevymezují mimořádnou situaci důvodem, který ji zapříčinil. Může se tak jednat o důvod objektivní, který nastal bez zavinění dopravce nebo objednatele v přepravě cestujících, ale rovněž o důvod, který zavinil buďto dopravce, nebo objednatel.“. Obviněný dále cituje právní názor Mgr. Tomáše Machurka vyslovený v lednu 2019, dle kterého by jako mimořádná situace měla být považována „[j]akákoliv situace, jejímž bezprostředním následkem je faktické přerušení služeb obecného hospodářského zájmu, které mají být příslušnými orgány zajišťovány nepřetržitě – tj. například rovněž situace, kdy stávající smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících skončí uplynutím sjednané doby a současně nebude zajištěno plnění těchto služeb na základě nově uzavřené smlouvy.“. Rozsudek Krajského soudu, na základě kterého Úřad dle obviněného provedl své posouzení předmětu správního řízení, byl vyhlášen dne 12. 6. 2022, tedy až po uzavření poslední z předmětných smluv. Obviněný má tak zato, že s tímto právním výkladem nemohl být ve své praxi objektivně seznámen. Úřad přitom ve svém právním posouzení dle názoru obviněného závěry rozsudku Krajského soudu zcela automatizovaně aplikoval, aniž by jakkoliv zohlednil, že jde o rozhodnutí

² Obviněný u citace neuvedl zdroj; pozn. Úřadu

naprosto průlomové, když je jednak prvním rozhodnutím správního soudu v otázce vzniku mimořádné situace dle § 22 zákona a jednak jde o rozhodnutí, které je přímým protikladem vůči dříve vysloveným právním názorům odborné veřejnosti. Dle názoru obviněného by Úřad měl výše uvedené zohlednit při posuzování, zda obviněný naplnil svým jednáním skutkovou podstatu přestupku, nebo přinejmenším alespoň při rozhodování o výši trestu, kde by toto měl přijmout jako významnou polehčující okolnost svědčící ve prospěch obviněného, a významně tak snížit udělenou peněžitou sankci.

24. Obviněný dále zpochybňuje závěr Úřadu uvedený v příkazu, dle kterého obviněný věděl, že od 1. 1. 2019 nemá zajištěnou předmětnou dopravní obslužnost, a rovněž mu bylo známo, že nepodniká žádné relevantní kroky k jejímu zajištění prostřednictvím nabídkového řízení. Obviněný zásadně odmítá, že by při zajišťování dopravní obslužnosti postupoval liknavě, přičemž uvádí, že řádně a v odpovídající časové souslednosti zahájil kroky k zadání smlouvy na veřejné služby v přepravě cestujících, což dokládá související prenotifikací provedenou dle čl. 7 odst. 2 Nařízení č. 1370/2007. Obviněný dále doplňuje, že konzistentní postup prací na zahájení nabídkového řízení pro účely uzavření smlouvy na veřejné služby v přepravě cestujících prokazuje jím předkládaná aktualizace oznámení 2015/S 149-274517 provedená obviněným dne 10. 3. 2018, jímž byla notifikována změna oblastí dopravní obslužnosti v rámci územního obvodu Karlovarského kraje. Z uvedeného dle obviněného vyplývá, že ještě v březnu 2018 obviněný prokazatelně směřoval k zahájení nabídkového řízení. Výše uvedené přitom dle obviněného vyvrací, že by obviněný ignoroval zákonné požadavky, a současně nade vší pochybnost prokazuje, že obviněný dlouhodobě postupoval pořadem práva s cílem uzavření smlouvy postupem garantujícím širokou hospodářskou soutěž. Obviněný k tomuto doplňuje, že důvodem, proč tento prokazatelně započatý záměr nedokončil, byla dotační výzva Ministerstva pro místní rozvoj. Obviněný v této souvislosti připojuje jako důkaz komunikaci obviněného, resp. hejtmanky Karlovarského kraje s ministryní pro místní rozvoj, z níž vyplývá, že obviněný od roku 2018 prováděl přípravné práce ve vztahu k zapojení se do daného dotačního programu. Obviněný dále odmítá hypotézu Úřadu, dle které obviněný v případě všech smluv „*znal okamžik ukončení platnosti předchozí smlouvy (...), která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do (...), a měl tak dostatek času pro uzavření citované smlouvy prostřednictvím nabídkového řízení dle ZVS*“. Obviněný k tomuto uvádí, že jak bylo výše prokázáno, přerušil práce na přípravě nabídkového řízení z důvodu uveřejnění informací o dotační výzvě, při jejímž využití bylo možno pořídit nízkoemisní vozidla s dotací ve výši 85 %. Obviněný má s ohledem na uvedené zato, že se v průběhu roku 2018, kdy se poprvé dozvěděl o uvedené dotační výzvě, bez svého zavinění ocitl v situaci, kdy již nebylo možno zajistit veřejné služby v přepravě cestujících postupem garantujícím hospodářskou soutěž. Ve vztahu k původnímu prenotifikovanému řízení pak obviněný dodává, že toto nemohl dokončit, neboť avizoval uzavření smluv na dobu 10 let, přičemž jejich vypovězení např. pouze po jejich dvouleté realizaci by dopravcům byly s ohledem na značnou technologickou i personální vybavenost, která s sebou nutně přináší vysoké vstupní náklady, způsobeny značné škody. Obviněný má rovněž zato, že v průběhu roku 2018 již bylo objektivně nemožné uskutečnit nabídkové či otevřené řízení nové, tj. řízení na zadání krátkodobé smlouvy na zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících. Takový postup, aby byl souladný s právními předpisy, by dle názoru obviněného vyžadoval uveřejnění nových předběžných informací v Úředním věstníku Evropské unie pro nabídkové či otevřené řízení, jehož předmětem by bylo uzavření krátkodobých smluv např. na dobu dvou let (do zajištění autobusů na CNG pohon z dotačních

prostředků), když by se nepochybně jednalo o změnu zadávací podmínky způsobilé rozšířit okruh potenciálních dopravců, což vyžaduje časový prostor nejméně jednoho roku před zahájením samotného nabídkového či otevřeného řízení. Již pouze z důvodu objektivní nemožnosti splnit tuto základní povinnost plynoucí z čl. 7 odst. 2 nařízení a ustanovení § 19 odst. 1 zákona, byl tak dle názoru obviněného dán důvod k postupu v režimu ustanovení § 22 odst. 1 zákona, a tedy k uzavření smlouvy přímým zadáním. Pro úplnost obviněný dodává, že pokud by nevyužil dotační výzvy na autobusy CNG, vystavil by se nesplnění zákonných objemů tzv. nízkoemisních vozidel, které mají veřejní zadavatelé z legislativy na podporu nízkoemisních vozidel za povinnost dodržovat. Bylo by absurdní klást obviněnému k tíži, že bral tuto svou povinnost na zřetel dříve, než byla Česká republika schopna zajistit transpoziční zákon, neboť skutečnost, že jeho účinnost nabyde natolik zásadního zpoždění oproti povinnosti uložené evropskými orgány, byla jednoznačně nepředvídatelná.

25. Obviněný dále shrnuje výše uvedené tím, že v případě předmětných smluv byly splněny všechny podmínky rozsudku Krajského soudu pro postup přímým zadáním smlouvy z důvodu mimořádné situace. K tomuto nicméně obviněný dodává, že i v případě, kdyby nebyly splněny podmínky č. 2) až 4) dle rozsudku Krajského soudu, by se stále při naplnění podmínky spočívající v přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo hrozby bezprostředního přerušení jednalo o mimořádnou situaci ve smyslu zákona. Dle názoru obviněného totiž rozsudek Krajského soudu není bez dalšího použitelný na postup obviněného při uzavírání předmětných smluv. Obviněný je přesvědčen, že rozsudek Krajského soudu nemůže u Nejvyššího správního soudu obstát, neboť pod požadavkem na neomezování hospodářské soutěže nelze přehlížet, že zajišťování veřejných služeb v sobě nese značná specifika, a především že je svázáno naprosto dominujícím veřejným zájmem na jeho kontinuálním zajištění.
26. Závěrem svého stanoviska obviněný shrnuje, že v případě, pokud by snad Úřad dospěl k odchylnému závěru, tedy že obviněný nepostupoval v souladu se zákonem, je na straně obviněného dána řada polehčujících okolností, které by měly být zohledněny při úvahách o výši trestu, který by měl být případně významně snížen. Předně obviněný zdůrazňuje, že jednal jako řádný profesionál a ničeho nezanedbal, když při svém postupu vycházel ze soudobých doktrinálních závěrů. Obviněný v této souvislosti zdůrazňuje, že v relevantní době neexistovala žádná rozhodnutí Úřadu ani správních soudů, která by doktrinální závěry zpochybňovala. Obviněný má dále zato, že zákon v normativním textu žádné podmínky pro kvalifikaci mimořádné situace nad rámec vzniku stavu nebo hrozby přerušení veřejných služeb nestanoví a nově dovozené právní závěry, které jsou vůči textu zákona významně extenzivní, nelze aplikovat zpětně k tíži obviněného, který je objektivně v daném čase nemohl aplikovat. Obviněný je přitom přesvědčen, že při vzniku soudních rozhodnutí takového významu, kdy dochází k aplikačnímu výkladu zákonného ustanovení nad rámec jeho zákonné dikce, nelze nové závěry aplikovat automatizovaně při řešení případů, jejichž vznik předcházely vyhlášení těchto rozhodnutí, když by docházelo k obdobným účinkům jako u pravé retroaktivity právních předpisů, která je v právním řádě zakázána. V neposlední řadě musí být dle obviněného případně ve výměře trestu zohledněno rovněž to, že se obviněný nedopustil úmyslného ani vědomého narušení hospodářské soutěže. Obviněný přistoupil k přímému uzavření předmětných smluv po vzniku mimořádných okolností, nadto v dobré víře, že tak činí v nejlepším zájmu občanů kraje, resp. ve snaze zlepšovat životní prostředí a dbát tak o veřejné zdraví v lokalitě.

Další průběh správního řízení

27. Usnesením č. j. ÚOHS-43616/2022/524 ze dne 6. 12. 2022 Úřad obviněnému stanovil lhůtu, v níž se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí.
28. Dne 13. 12. 2022 obdržel Úřad žádost obviněného o prodloužení lhůty, v níž se mohl vyjádřit k podkladům, které Úřad vyhověl a předmětnou lhůtu usnesením č. j. ÚOHS-44673/2022/524 ze dne 13. 12. 2022 prodloužil, a to do 16. 12. 2022. Obviněný se v rámci prodloužené lhůty ani později k podkladům rozhodnutí nevyjádřil.

VI. ZÁVĚRY ÚŘADU

29. Úřad přezkoumal na základě § 25 a následujících ustanovení zákona případ ve všech vzájemných souvislostech a po zhodnocení všech podkladů, zejména obdržené dokumentace o příslušném postupu objednatele, a na základě vlastního zjištění rozhodl o tom, že se obviněný dopustil přestupků podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona. Ke svému rozhodnutí Úřad uvádí následující rozhodné skutečnosti.

K výrokům I. až III. tohoto rozhodnutí

Relevantní ustanovení zákona

30. Podle § 9 odst. 1 zákona může objednatel v souladu s přímo použitelným předpisem Evropské unie [nařízení č. 1370/2007 – pozn. Úřadu] uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravcem vybraným na základě nabídkového řízení. Jsou-li splněny podmínky § 18 zákona, může objednatel uzavřít smlouvu s dopravcem přímým zadáním.
31. Podle § 18 písm. b) zákona ve znění účinném do 14. 1. 2020 platí, že pokud jsou splněny podmínky přímo použitelného předpisu Evropské unie [čl. 5 odst. 2 a 4 až 6 nařízení č. 1370/2007 – pozn. Úřadu], lze přímým zadáním uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravcem, který má zajišťovat veřejné služby v mimořádné situaci podle § 22 zákona.
32. Podle § 18 zákona v platném znění platí, že pokud jsou splněny podmínky přímo použitelného předpisu Evropské unie [čl. 5 odst. 2, 3a, 3b a 4 až 6 nařízení č. 1370/2007 – pozn. Úřadu], lze přímým zadáním uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících.
33. Podle § 19 odst. 1 zákona platí, že nejpozději 1 rok před zahájením nabídkového řízení nebo před uzavřením smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním podle § 18 zákona uveřejní objednatel informace o svém rozhodnutí uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících v rozsahu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie [nařízení č. 1370/2007 – pozn. Úřadu] v Úředním věstníku Evropské unie, pokud přímo použitelný předpis Evropské unie [nařízení č. 1370/2007 – pozn. Úřadu] nestanoví jinak.
34. Podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona platí, že pokud dojde k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo takovéto přerušení bezprostředně hrozí, může objednatel v souladu s přímo použitelným předpisem Evropské unie [čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 – pozn. Úřadu] uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících na poskytování dotčených veřejných služeb přímým zadáním.
35. Podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona se objednatel dopustí přestupku tím, že uzavře smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním v rozporu s § 18 zákona.

36. Podle § 33 odst. 2 zákona lze za přestupek podle odstavce 1 písm. f) citovaného ustanovení zákona uložit pokutu do 5 % z předpokládané hodnoty veřejných služeb v přepravě cestujících nebo do 20 000 000 Kč, pokud tuto předpokládanou hodnotu nelze zjistit.

Relevantní ustanovení dalších právních předpisů

37. Podle čl. 2 písm. k) nařízení č. 1370/2007 se „hodnotou“ rozumí hodnota služby, trasy, smlouvy o veřejných službách nebo režimu kompenzací pro veřejnou přepravu cestujících odpovídající celkovému odměňování, bez DPH, provozovatele nebo provozovatelů veřejných služeb, včetně jakýchkoli kompenzací, které vyplatily orgány veřejné správy, a příjmů pocházejících z prodeje jízdenek, které nejsou vráceny zpět příslušnému orgánu.
38. Podle čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1370/2007 se smlouvy o veřejných službách uzavírají v souladu s pravidly stanovenými tímto nařízením. Zakázky na služby nebo veřejné zakázky na služby, jak jsou definovány ve směrnici 2004/17/ES nebo ve směrnici 2004/18/ES, v přepravě cestujících autobusem či tramvají se však zadávají v souladu s postupy stanovenými podle uvedených směrnic, pokud tyto smlouvy nemají podobu koncesí na služby, jak jsou definovány v uvedených směrnicích. Mají-li být smlouvy uzavřeny v souladu se směrnicemi 2004/17/ES nebo 2004/18/ES, nepoužijí se odstavce 2 až 6 tohoto článku nařízení.
39. Podle čl. 5 odst. 4 nařízení č. 1370/2007 není-li to zakázáno vnitrostátním právem, mohou příslušné orgány rozhodnout o přímém uzavření smluv o veřejných službách buď pokud se jejich průměrná roční hodnota odhaduje na méně než 1 000 000 EUR, nebo pokud se týkají poskytnutí méně než 300 000 kilometrů veřejných služeb v přepravě cestujících ročně. V případě smlouvy o veřejných službách uzavřené přímo s malým nebo středním podnikem, který provozuje maximálně 23 vozidel, mohou být tyto prahy zvýšeny buď na průměrnou roční odhadovanou hodnotu nižší než 2 000 000 EUR, nebo pokud se týkají poskytnutí méně než 600 000 kilometrů veřejných služeb v přepravě cestujících ročně.
40. Podle čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 může v případě přerušení služeb nebo v případě bezprostředního rizika vzniku takové situace příslušný orgán přijmout mimořádné opatření. Toto mimořádné opatření má podobu přímého uzavření smlouvy nebo formální dohody o rozšíření smlouvy o veřejných službách nebo požadavku vykonat určité závazky veřejné služby. Provozovatel veřejných služeb má právo odvolat se proti rozhodnutí o uložení povinnosti vykonat určité závazky veřejné služby. Uzavření smlouvy o veřejných službách nebo její prodloužení prostřednictvím mimořádného opatření nebo uložení povinnosti vykonat takový závazek by neměly překročit dva roky.
41. Podle č. 7. odst. 2 nařízení č. 1370/2007 každý příslušný orgán přijme nezbytná opatření s cílem nejpozději jeden rok před zahájením nabídkového řízení nebo jeden rok před přímým uzavřením smlouvy zveřejnit v Úředním věstníku Evropské unie alespoň tyto informace:
- a) název a adresa příslušného orgánu;
 - b) typ plánovaných smluv;
 - c) služby a oblasti, na něž se možné smlouvy vztahují.

Zjištěné skutečnosti k uzavření smlouvy 2018

42. Dne 31. 10. 2018 uzavřel obviněný s dopravcem smlouvu 2018. Z identifikace smlouvy 2018 vyplývá, že uvedená smlouva byla uzavřena podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona.

43. V článku I. „Účel smlouvy“ smlouvy 2018 je uvedeno následující: *»Účelem této smlouvy je dočasné zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících ve smyslu ustanovení § 8, § 9 a § 18 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, v platném znění a v souladu s čl. 5 odst. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, v platném znění (dále také „Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007“) a bližší úprava práv a povinností vyplývajících z tohoto závazkového vztahu. Tímto závazkem se rozumí závazky ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje dopravcem, na základě platných licencí.«.*
44. Předmětem smlouvy 2018 je dle článku II. „Předmět smlouvy“ závazek dopravce *„provozovat veřejnou linkovou osobní dopravu v rozsahu schváleném Radou Karlovarského kraje, podle linek a spojů uvedených v příloze č. 1 této smlouvy a podle platných jízdních řádů schválených příslušným dopravním úřadem“.*
45. Dle článku VIII. „Doba platnosti smlouvy“ byla smlouva 2018 uzavřena na dobu určitou do 31. 12. 2019.
46. V příloze č. 2 smlouvy 2018 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ je pro období od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019 uvedena předpokládaná hodnota výnosů ve výši 53 317 770 Kč a předpokládaná hodnota kompenzace ve výši 86 163 330 Kč.
47. V příloze č. 2 smlouvy 2018 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ je pro období od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019 uveden předpokládaný dopravní výkon 3 613 480 km.
48. Z přílohy č. 5 smlouvy 2018 „Výchozí model provozních aktiv“ vyplývá, že dopravce pro plnění uvedené smlouvy disponoval celkem 48 autobusy.

Zjištěné skutečnosti k uzavření smlouvy 2019

49. Dne 30. 10. 2019³ uzavřel obviněný s dopravcem smlouvu 2019. Z identifikace smlouvy 2019 vyplývá, že uvedená smlouva byla uzavřena podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona.
50. V článku I. „Účel smlouvy“ smlouvy 2019 je uvedeno následující: *»Účelem této smlouvy je dočasné zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících ve smyslu ustanovení § 8, § 9 a § 18 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, v platném znění a v souladu s čl. 5 odst. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, v platném znění (dále také „Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007“) a bližší úprava práv a povinností vyplývajících z tohoto závazkového vztahu. Tímto závazkem se rozumí závazky ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje dopravcem, na základě platných licencí.«.*
51. Předmětem smlouvy 2019 je jejího dle článku II. „Předmět smlouvy“ závazek dopravce *„provozovat veřejnou linkovou osobní dopravu v rozsahu schváleném Radou Karlovarského*

³ Datum uzavření smlouvy 2019 jednoznačně vyplývá z metadat smlouvy uveřejněných prostřednictvím registru smluv; pozn. Úřadu

kraje, podle linek a spojů uvedených v příloze č. 1a) této smlouvy a podle platných jízdních řádů schválených příslušným dopravním úřadem, uvedených v příloze č. 1b) smlouvy“.

52. Dle článku VIII. „Doba platnosti smlouvy“ byla smlouva 2019 uzavřena na dobu určitou do 31. 12. 2021.
53. V příloze č. 2 smlouvy 2019 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ je pro období od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020 uvedena předpokládaná hodnota výnosů ve výši 59 509 962 Kč a předpokládaná hodnota kompenzace ve výši 88 927 000 Kč a pro období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 předpokládaná hodnota výnosů ve výši 59 509 962 Kč a předpokládaná hodnota kompenzace ve výši 88 927 000 Kč.
54. V příloze č. 2 smlouvy 2019 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ je pro období od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020 uveden předpokládaný dopravní výkon 3 626 445 km, přičemž stejný předpokládaný dopravní výkon je uveden též pro období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021.
55. Z přílohy č. 6 smlouvy 2019 „Výchozí model provozních aktiv“ vyplývá, že dopravce pro plnění uvedené smlouvy disponoval celkem 33 autobusy.

Zjištěné skutečnosti k uzavření smlouvy 2021

56. Dne 20. 10. 2021⁴ uzavřel obviněný s dopravcem smlouvu 2021. Z identifikace smlouvy 2021 vyplývá, že uvedená smlouva byla uzavřena podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona.
57. V článku I. „Účel smlouvy“ smlouvy 2021 je uvedeno následující: *»Účelem této smlouvy je dočasné zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících ve smyslu ustanovení § 8, § 9 a § 18 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, v platném znění a v souladu s čl. 5 odst. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, v platném znění (dále také „Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007“) a bližší úprava práv a povinností vyplývajících z tohoto závazkového vztahu. Tímto závazkem se rozumí závazky ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje dopravcem, na základě platných licencí.«.*
58. Předmětem smlouvy 2021 je jejího dle článku II. „Předmět smlouvy“ závazek dopravce *„provozovat veřejnou linkovou osobní dopravu v rozsahu schváleném Radou Karlovarského kraje, podle linek a spojů uvedených v příloze č. 1a) této smlouvy a podle platných jízdních řádů schválených příslušným dopravním úřadem, uvedených v příloze č. 1b) smlouvy“.*
59. Dle článku VIII. „Doba platnosti smlouvy“ byla smlouva 2021 uzavřena *„na dobu určitou do 31. 12. 2022, resp. do doby provedení finančního vyrovnání provedeného v souladu s čl. III. odst. 14 smlouvy“.*
60. V příloze č. 2 smlouvy 2021 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ je pro období od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022 uvedena předpokládaná hodnota výnosů ve výši 45 849 952 Kč a předpokládaná hodnota kompenzace ve výši 105 689 921 Kč.

⁴ Datum uzavření smlouvy 2021 jednoznačně vyplývá z metadat smlouvy uveřejněných prostřednictvím registru smluv; pozn. Úřadu

61. V příloze č. 2 smlouvy 2021 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ je pro období od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022 uveden předpokládaný dopravní výkon 3 640 448 km.
62. Z přílohy č. 6 smlouvy 2021 „Výchozí model provozních aktiv“ vyplývá, že dopravce pro plnění uvedené smlouvy disponoval celkem 32 autobusy.

Další relevantní skutečnosti zjištěné Úřadem

63. Zadavatel dne 11. 1. 2006 uzavřel dodatek č. 36 ke smlouvě 2006. V čl. I. odst. 4 je uvedeno následující: *»V článku VIII. Doba platnosti smlouvy se stávající text nahrazuje novým textem ve znění: „Tato smlouva se uzavírá na dobu určitou s dobou platnosti do 31. 12. 2018.“«.*

Právní posouzení

64. Úřad předně v obecné rovině uvádí, že obce a kraje zajišťují dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících, přičemž při uzavírání smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících mohou dle čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1370/2007 volit mezi postupem dle zákona či ZZVZ. Pokud zvolí postup dle zákona, pak mohou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících uzavřít s dopravcem vybraným na základě nabídkového řízení, nebo – jsou-li splněny podmínky dle § 18 zákona, resp. podmínky dle nařízení č. 1370/2007 – mohou uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravcem přímým zadáním (viz k tomu § 9 odst. 1 zákona). U přímého zadání smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících se však jedná o takový postup, který vzhledem k jeho povaze v podstatě vylučuje hospodářskou soutěž o předmět plnění smlouvy, když je smlouva uzavírána s dopravcem přímo bez široké soutěže o cenu, případně další parametry plnění, a měl by tedy být skutečně až krajním řešením používaným pouze v situacích, kdy není jinak možné zajistit plnění požadované objednatelem. Jedná se proto o výjimečný způsob uzavírání smluv, který může objednatel využít pouze za splnění podmínek stanovených v příslušných ustanoveních zákona.
65. Jedním z případů, kdy je objednatel oprávněn užít přímé zadání smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících dle § 18 zákona, je tzv. „mimořádná situace“ ve smyslu § 22 zákona, tedy v případě, kdy dojde k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo takového přerušení bezprostředně hrozí. S ohledem na výše uvedené však i v tomto případě platí, že přímé zadání smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících je postupem výjimečným, a je tudíž povinností objednatele tento postup řádně a relevantním způsobem odůvodnit a existenci důvodů pro užití tohoto postupu (tedy, že reálně dojde k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo takového přerušení bezprostředně hrozí) prokázat.
66. Předmětnou tematikou se v nedávné době zabýval Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí č. j. 31 Af 80/2020-83 ze dne 16. 2. 2022, které se obsáhle věnuje výkladu ustanovení § 18 a § 22 zákona. Krajský soud předně odmítl předpoklad předsedy Úřadu uvedený v rozhodnutí č. j. 32860/2020/322/DJa ze dne 9. 11. 2020 vydaném pod sp. zn. R0181/2020/VZ, dle kterého je podmínkou pro využití přímého uzavření smlouvy trvající subjektivní povinnost poskytovat veřejné služby v přepravě cestujících obsažená ve smlouvě mezi objednatelem a dopravcem. Krajský soud k tomuto uvedl následující: *»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“ (...) 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 objednatelům a dopravcem, nýbrž obecně stav, kdy nedochází k přepravě cestujících (tedy „autobusy nejezdí“).«.

67. Krajský soud v citovaném rozsudku dále ve vztahu k samotnému uzavření smlouvy přímým zadáním z důvodu tzv. mimořádné situace uvedl následující: »K tomuto závěru je však nutno dodat, že faktické přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo bezprostřední hrozba takové situace není podle názoru soudu postačující podmínkou pro uzavření smlouvy o veřejných službách přímým zadáním. (...) Dle názoru soudu lze institut uzavírání smlouvy přímým zadáním podle § 18 ZVS přirovnat k jednacímu řízení bez uveřejnění (dále jen „JŘBÚ“) podle § 63 a násl. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“), zejména pak k JŘBÚ z důvodu krajně naléhavé okolnosti podle § 63 odst. 5 ZZVZ. JŘBÚ je druhem zadávacího řízení s nejnižší mírou transparentnosti, proto se používá pouze ve výjimečných případech. V tomto řízení zadavatel oslovuje omezený okruh dodavatelů, který sám zadavatel stanoví. V některých případech může oslovit pouze jediného dodavatele. JŘBÚ se tak více než zadávacímu řízení podobá obecnému kontraktačnímu procesu upravenému v občanském zákoníku. Je zřejmé, že by v praxi mohlo pomocí JŘBÚ docházet k obcházení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, ZZVZ proto stanoví taxativní výčet případů, ve kterém lze k použití JŘBÚ přistoupit. Jedním z těchto případů je situace, kdy je uzavření smlouvy nezbytné v důsledku krajně naléhavé okolnosti, kterou zadavatel nemohl předvídat a ani ji nezpůsobil, přičemž nelze dodržet lhůty pro otevřené řízení, užší řízení nebo jednací řízení s uveřejněním. Jelikož JŘBÚ představuje výjimku z obecného pravidla pořádání transparentního zadávacího řízení, je potřeba rozsah případů, ve kterých lze přistoupit k využití JŘBÚ, vykládat restriktivně. (...) Lze proto odkázat například 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. **Analogicky by bylo možné stanovit pro použití institutu uzavření smlouvy přímým zadáním taktéž 4 kumulativní předpoklady: 1) přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo hrozba takového přerušení, 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.**« (zvýraznění provedeno Úřadem).
68. Úřad v obecné rovině shrnuje, že možnost přímého zadání smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících s ohledem na vznik mimořádné situace stanoví zákon pouze jako výjimku z postupu uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících v nabídkovém

řízení. Jedná se o výjimečný způsob uzavírání smluv, kdy je taková smlouva sice zadávána v režimu podle zákona, ale vzhledem k povaze tohoto způsobu zadávání smlouvy je hospodářská soutěž o předmět plnění dané smlouvy fakticky vyloučena; vyloučen je tak ten aspekt nabídkového řízení, jenž má zajistit ekonomickou výhodnost pořízení veřejných služeb v přepravě cestujících. Úřad na tomto místě uvádí, že postup přímého zadání smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících ve smyslu § 18 zákona v návaznosti na § 22 zákona je ze své podstaty postupem výjimečným a je nutno naplnit podmínky pro použití takového postupu. Úřad s odkazem na výše citované rozhodnutí Krajského soudu uvádí, že v rámci zadávání veřejných zakázek postupem dle ZZVZ – na postupy dle ZZVZ ostatně zákon v rámci postupů nabídkového řízení mnohdy odkazuje – je výjimečným postupem pro zadání veřejné zakázky jednacím řízením bez uveřejnění. Pro postup zadavatele v jednacím řízení bez uveřejnění platí obdobně jako pro objednatele v případě přímého zadávání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících z důvodu mimořádné situace, že se jedná skutečně o výjimečný způsob uzavírání smluv, který může zadavatel (objednatel) využít pouze za splnění podmínek stanovených v příslušném zákoně, neboť tento postup v podstatě vylučuje hospodářskou soutěž o předmět plnění veřejné zakázky (smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících), když je smlouva uzavírána s dodavatelem (dopravcem) přímo bez široké soutěže o cenu, případně další parametry plnění, a měl by tedy být skutečně až krajním řešením používaným pouze v situacích, kdy není jinak možné zajistit plnění požadované zadavatelem (objednatelem). V žádném případě by nemělo docházet k nadužívání tohoto postupu. Sjednací prvkem přímého zadání a jednacím řízením bez uveřejnění je tak výjimečnost použití těchto postupů při naplnění zákonem stanovených – omezujících – podmínek, resp. podmínek dovozených soudní praxí ve smyslu výše cit. rozhodnutí Krajského soudu. Úřad je toho názoru, že jelikož se v případě přímého zadání z důvodu mimořádné situace bezesporu jedná o výjimku z jinak obecných postupů pro zadání veřejných služeb v přepravě cestujících, je třeba v případě aplikace tohoto zákonného ustanovení zastávat restriktivní výklad podmínek pro použití takového postupu, stejně jako v případě jednacím řízením bez uveřejnění.

69. Obecně dále platí, že přímé zadání smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících z důvodu mimořádné situace je postupem výjimečným, a je tudíž povinností objednatele tento postup řádně a relevantním způsobem odůvodnit a existenci uváděných důvodů prokázat. Z důvodů výjimečnosti použití přímého zadání ve smyslu § 22 zákona tak objednatel musí především velice pečlivě zvážit, zda jsou vůbec naplněny podmínky pro přímé zadání.
70. V šetřeném případě z předmětných smluv vyplývá, že všechny tyto smlouvy (tedy smlouva 2018, smlouva 2019 a smlouva 2021) byly shodným způsobem uzavřeny přímým zadáním dle § 18 zákona, a to s odkazem na nastalou mimořádnou situaci ve smyslu § 22 odst. 1 zákona. Mimořádnou situaci přitom obviněný v případech všech předmětných smluv spatřuje v situaci, kdy obviněný v současnosti na základě údajně mimořádné a neopakovatelné dotace pořizuje nové ekologické CNG autobusy, přičemž považuje za nevhodné a neúčelné, aby do okamžiku pořízení těchto autobusů prováděl nabídkové řízení podle zákona, které by následně po jejich pořízení musel opakovat.
71. Úřad v intencích výše uvedeného přistoupil k posouzení, zda obviněný uzavřel předmětné smlouvy přímým zadáním v souladu se shora popsány zákonnými, resp. soudně dovozenými podmínkami. Za tímto účelem Úřad stručně zrekapituluje postup obviněného před uzavřením předmětných smluv.

72. Obviněný dle svého vyjádření ze dne 20. 7. 2022 před účinností smlouvy 2018 objednával provozování veřejných služeb v rozsahu dle předmětných smluv u dopravce na základě smlouvy 2006 uzavřené dne 26. 5. 2006, jejíž platnost byla následně ukončena dodatkem ke smlouvě 2006 ze dne 11. 1. 2016, který byl dne 8. 2. 2016 schválen usnesením Rady Karlovarského kraje č. RK 98/02/16, a to tak, že platnost zmíněné smlouvy měla skončit ke dni 31. 12. 2018. Obviněný s ohledem na ukončení platnosti této původní smlouvy uzavřel dne 31. 10. 2018 smlouvu 2018, jakožto smlouvu na dobu určitou s platností do dne 31. 12. 2019. Obviněný následně s ohledem na blížící se ukončení platnosti smlouvy 2018 uzavřel dne 30. 10. 2019 smlouvu 2019, jakožto smlouvu na dobu určitou s platností do dne 31. 12. 2021. Následně obviněný rovněž s ohledem na blížící se ukončení platnosti smlouvy 2019 uzavřel dne 20. 10. 2021 smlouvu 2021, jakožto smlouvu na dobu určitou s platností do dne 31. 12. 2022.
73. Úřad zhodnotil časové aspekty uzavírání předmětných smluv, přičemž dovodil, že obviněný prokazatelně věděl o nutnosti uzavřít danou smlouvu vždy již okamžikem uzavření smlouvy předcházející, resp. okamžikem uzavření dodatku k původní smlouvě v případě smlouvy 2018. Obviněný v případě všech předmětných smluv totiž postupoval způsobem, kdy vždy již v okamžiku uzavření konkrétní smlouvy (dodatku) zároveň stanovil pevný časový okamžik zániku její platnosti, a to vždy více než rok od okamžiku uzavření dané smlouvy (dodatku). Z uvedeného lze vyvodit, že obviněný věděl o nutnosti uzavřít konkrétní smlouvu vždy více než jeden rok před koncem platnosti smlouvy předcházející (u smlouvy 2018 a smlouvy 2021 dokonce více než dva roky před uzavřením smlouvy 2021). Nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že v případě smlouvy 2019 a smlouvy 2021 byla tato lhůta ve skutečnosti ještě prodloužena, neboť obviněný věděl již okamžikem uzavření dodatku ke smlouvě 2006, tedy od 11. 1. 2016, že od 1. 1. 2019 nemá zajištěnu předmětnou dopravní obslužnost, a rovněž mu bylo známo, že nepodniká žádné relevantní kroky k jejímu zajištění prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona. V takovém případě nelze hovořit o nenadálosti ukončení zajištění dopravní obslužnosti a naléhavosti jejího zajištění např. v období nezbytném pro uskutečnění nabídkového řízení v souladu se zákonem.
74. Úřad dále posoudil postup obviněného při uzavírání předmětných smluv z hlediska kritérií citovaného rozsudku KS, přičemž dovodil, že předmětné smlouvy zcela jednoznačně nesplňují podmínky 2), 3) a 4) stanovené předmětným rozsudkem Krajského soudu pro použití institutu uzavření smlouvy přímým zadáním. Ve vztahu k podmínce uvedené pod číslem 2), tedy podmínce, dle které objednatel nemohl vzniklou situaci způsobující nutnost uzavřít smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním předpokládat, Úřad zohlednil, že, jak již bylo vyloženo výše, obviněný vždy znal okamžik ukončení platnosti předmětných smluv déle než rok od jejich uzavření a situaci, která dle něj následně způsobila nutnost uzavřít smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním, tak nejenže mohl předpokládat, ale dokonce ji předpokládat musel. Lze rovněž konstatovat, že obviněný situaci způsobující nutnost uzavřít předmětné smlouvy přímým zadáním sám způsobil, a to již tím, že úmyslně uzavíral předmětné smlouvy na dobu určitou, přičemž tento postup několikrát zopakoval, aniž by se pokusil poptávat předmětné plnění dle řádného nabídkového řízení ve smyslu zákona. V daném případě tak došlo rovněž k popření podmínky 3) dle citovaného rozsudku Krajského soudu (tedy, že objednatel situaci nezavinil), neboť to byl právě obviněný, kdo v rámci všech uzavřených smluv (dodatku) datum konce platnosti smlouvy do smluv zahrnul. Dále Úřad konstatuje, že obviněný nemůže uspět s tvrzením, že při uzavírání

předmětných smluv nemohl dodržet lhůtu pro řádné nabídkové řízení dle zákona, neboť jak již bylo uvedeno, obviněný věděl o nutnosti uzavřít smlouvu 2019 o více než celý rok před jejím uzavřením a v případě smlouvy 2018 a smlouvy 2021 dokonce více než dva roky před jejich uzavřením. Je přitom nezpochybnitelné, že s takto značným časovým prostorem by obviněný i při respektování nezbytných procesních lhůt [viz např. ustanovení § 10 odst. 1 písm. e) zákona] řádná nabídková řízení stihl. Úřad pro úplnost dodává, že nezpochybňuje, že postup obviněného při uzavírání předmětných smluv je souladný s podmínkou uvedenou pod číslem 1), neboť v případě všech smluv s ohledem na jejich končící časovou platnost skutečně hrozilo přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících. Úřad nicméně zdůrazňuje požadavek kumulativnosti uvedených podmínek, kdy by již neslnění jediné z uvedených podmínek způsobilo nemožnost uplatnění předmětného institutu. S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že postup obviněného při uzavírání předmětných smluv přímým zadáním neodpovídá požadavkům, které pro takový postup dovodil Krajský soud v citovaném rozsudku. Pro úplnost Úřad dodává, že rozsudek Krajského soudu byl toliko potvrzením toho, co již dříve vyplývalo ze zákona, resp. z Nařízení 1370/2007. V tomto ohledu nelze souhlasit s názorem obviněného, že v případě uvedeného rozsudku jde o rozhodnutí průlomové, neboť rozsudkem Krajského soudu nebyla nikterak změněna dosavadní rozhodovací praxe. Sám obviněný, jak uvádí ve svém vyjádření k podnětu (viz bod 11. odůvodnění tohoto rozhodnutí), si přitom byl a je vědom jisté obdobnosti přímého zadání a JŘBU (která je ostatně zcela zjevná – v obou případech se jedná o v podstatě nejméně transparentní a hospodářskou soutěž potenciálně zcela vylučující postupy coby výjimky z obecného pravidla zadávat veřejné zakázky, resp. objednávat dopravní obslužnost ve formalizovaném a hospodářské soutěži naopak co nejvíce otevřených zadávacích, resp. nabídkových řízeních), přičemž rozhodovací praxe (Úřadu, tuzemských i evropských soudů) založená na restriktivním výkladu podmínek pro JŘBU je dlouhodobá, ustálená a musela být obviněnému s ohledem na jeho postavení (velkého) zadavatele zcela jistě známa. K argumentaci, že v době, kdy obviněný předmětné smlouvy uzavíral, neexistovalo soudní rozhodnutí, které by řešilo totožné skutkové okolnosti v kontextu § 22 zákona, nezbyvá než konstatovat, že *vždy ... bude ve vztahu ke každému zákonnému ustanovení někdy první rozhodnutí, které má do jisté míry právo dotvářející povahu, zejména ve vztahu k ustanovením obecným... Takovéto „první“, či snad „precedentní“ rozhodnutí ovšem není retroaktivním trestáním, nýbrž rozhodnutím interpretujícím normu, která je svou povahou nezbytně obecná.* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2020 sp.zn. 5 As 85/2018). Úřad navíc opakuje, že rozsudek Krajského soudu – právě s ohledem jak na text aplikovaného ustanovení, tak na ustálenou judikaturu k obdobnému institutu JŘBU – za precedentní (ve smyslu zaujetí nějakého nového, překvapivého stanoviska) pokládat v žádném případě nelze.

75. Ve vztahu k odkazovaným názorům právnické veřejnosti Úřad toliko dodává, že tyto z povahy věci nemohou být pramenem práva a ani nemohly obviněnému zavdat odůvodněné očekávání ve správnost jím zvoleného postupu. Nad to Úřad podotýká, že ani z těchto závěrů neplyne oprávněnost postupu obviněného, neboť hovoří-li se v nich o situaci, kdy *„stávající smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících skončí uplynutím sjednané doby a současně nebude zajištěno plnění těchto služeb na základě nově uzavřené smlouvy“*, pak tím dozajista není myšlena situace, že objednatel bude tento stav udržovat po dobu několika let bez toho, aniž by provedl kroky k jeho odstranění. V daném případě je důležitá ona mimořádnost – tzn. mohou nastat situace, kdy uplyne předem sjednaná platnost smlouvy a nebudou zajištěny

veřejné služby v přepravě cestujících na základě smlouvy nové⁵, ovšem postup mimo nabídkové řízení musí vždy řešit zajištění předmětných služeb pouze na nezbytně nutnou dobu a zároveň s ním musí být podniknuty kroky k uzavření smlouvy zajišťující předmětné služby v souladu se zákonem. Přijetí opačného závěru by zcela odporovalo smyslu zákona, neboť objednatelé by mohli postupovat s odkazem na mimořádnou situaci v podstatě neustále.

76. Nad rámec výše uvedeného se Úřad dále zabýval, zdali v případě uzavírání předmětných smluv nebyly dány ani jiné důvody opravňující objednatele pro jejich přímé zadání, než je údajná nastalá mimořádná situace ve smyslu § 22 odst. 1 zákona.
77. Úřad se předně zabýval případnou oprávněností přímého zadání uvedených smluv z důvodu uvedeného v § 18 písm. b) zákona ve znění do 14. 1. 2020, resp. v článku 5 odst. 4 nařízení č. 1370/2007, tzn. z důvodu *de minimis*. Úřad přitom shrnuje, že dle citovaných právních předpisů by byl objednatel oprávněn uzavřít „napřímo“ smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících v rozsahu průměrné roční hodnoty nižší než 1 000 000 EUR (tj. 25 920 000,- Kč ke dni uzavření smlouvy 2018, 25 510 000,- Kč ke dni uzavření smlouvy 2019 a 25 520 000,- Kč ke dni uzavření smlouvy 2021; pozn. Úřadu), nebo pokud se týkají poskytnutí méně než 300 000 km veřejných služeb v přepravě cestujících služeb ročně. Uvedené limity přitom mohou být navýšeny na průměrnou roční odhadovanou hodnotu nižší než 2 000 000 EUR (tj. 51 840 000,- Kč ke dni uzavření smlouvy 2018, 51 020 000,- Kč ke dni uzavření smlouvy 2019 a 51 040 000,- Kč ke dni uzavření smlouvy 2021; pozn. Úřadu), resp. poskytnutí méně než 600 000 km veřejných služeb v přepravě cestujících služeb ročně, pokud je daná smlouva uzavírána s malým nebo středním podnikem, který provozuje maximálně 23 vozidel.
78. V případě smlouvy 2018 Úřad konstatuje, že z její přílohy č. 2 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ vyplývá pro období od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019 předpokládaná hodnota výnosů 53 317 770 Kč a předpokládaná hodnota kompenzace 86 163 330 Kč. Celková hodnota služby za jeden rok trvání smlouvy vyplývající z protiplnění za poskytované veřejné služby ve smyslu čl. 2 písm. k) nařízení č. 1370/2007 tak činí 139 481 100 Kč. Dále z uvedené přílohy č. 2 smlouvy 2018 vyplývá předpokládaný dopravní výkon za rok ve výši 3 613 480 km. Z přílohy č. 5 smlouvy 2018 „Výchozí model provozních aktiv“ následně vyplývá, že dopravce pro plnění uvedené smlouvy disponoval 48 autobusy. Z uvedených skutečností tak jednoznačně vyplývá, že objednatel nebyl oprávněn uzavřít smlouvu 2018 přímým zadáním dopravci z důvodu *de minimis* ve smyslu uvedené právní úpravy.
79. V případě smlouvy 2019 Úřad konstatuje, že z její přílohy č. 2 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ vyplývá pro období od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020 předpokládaná hodnota výnosů 59 509 962 Kč a předpokládaná hodnota kompenzace 88 927 000 Kč, přičemž pro období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 jsou uvedeny hodnoty totožné. Celková hodnota služby za jeden rok trvání smlouvy vyplývající z protiplnění za poskytované veřejné služby ve smyslu čl. 2 písm. k) nařízení č. 1370/2007 tak činí 148 436 962 Kč. Dále z uvedené přílohy č. 2 smlouvy 2019 vyplývá předpokládaný dopravní výkon za rok ve výši 3 626 445 km. Z přílohy č. 6 smlouvy 2019 „Výchozí model provozních aktiv“ následně vyplývá, že dopravce pro plnění uvedené smlouvy disponoval 33 autobusy. Z uvedených skutečností tak jednoznačně vyplývá,

⁵ Úřad nebude na tomto místě rozebírat úvahy, jaké okolnosti by musely být splněny, aby tato situace opravňovala objednavatele k postupu mimo nabídkové řízení.

že objednatel nebyl oprávněn uzavřít smlouvu 2019 přímým zadáním dopravci z důvodu *de minimis* ve smyslu uvedené právní úpravy.

80. V případě smlouvy 2021 Úřad konstatuje, že z její přílohy č. 2 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ vyplývá pro období od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022 předpokládaná hodnota výnosů 45 849 952 a předpokládaná hodnota kompenzace 105 689 921 Kč. Celková hodnota služby za jeden rok trvání smlouvy vyplývající z protiplnění za poskytované veřejné služby ve smyslu čl. 2 písm. k) nařízení č. 1370/2007 tak činí 151 539 873 Kč. Dále z uvedené přílohy č. 2 smlouvy 2021 vyplývá předpokládaný dopravní výkon za rok ve výši 3 640 448 km. Z přílohy č. 5 smlouvy 2021 „Výchozí model provozních aktiv“ následně vyplývá, že dopravce pro plnění uvedené smlouvy disponoval 32 autobusy. Z uvedených skutečností tak jednoznačně vyplývá, že objednatel nebyl oprávněn uzavřít smlouvu 2021 přímým zadáním dopravci z důvodu *de minimis* ve smyslu uvedené právní úpravy.
81. Úřad dále obecně shrnuje, že pro uzavření uvedených smluv přímým zadáním nebyly dány ani jiné důvody ve smyslu zákona dle § 18 zákona (a to ani ve znění do 14. 1. 2020), ani dle čl. 5 nařízení č. 1370/2007; pro úplnost je třeba dodat, že ostatně ani sám zadavatel se jiného důvodu pro přímé zadání předmětných smluv než údajně nastalé mimořádné situace nedovolává.
82. Úřad s ohledem na shora popsané skutkové okolnosti konstatuje, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro uzavření předmětných smluv o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním dle § 18 zákona, neboť obviněný vždy znal okamžik ukončení platnosti předchozí smlouvy již od okamžiku jejího uzavření, a měl tak dostatek času pro řádný postup dle zákona, resp. pro provedení řádného nabídkového řízení ve smyslu ustanovení § 9 zákona.
83. Pokud jde o klíčové tvrzení obviněného, že s ohledem na probíhající pořizování nízkoemisních CNG autobusů by byl postup dle řádného nabídkového řízení nevhodný a neúčelný, uvádí Úřad následující. Úřad shrnuje, že zásada hospodárnosti a zásada účelnosti tvoří vedle zásady efektivnosti tzv. zásady 3E, jejichž zákonná úprava je vytýčena např. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a jako takové mají své nezastupitelné místo např. při finanční kontrole zadavatelů. Uvedenými zásadami však nelze argumentovat ve prospěch porušování povinností vyplývajících pro zadavatele, resp. objednatele ze ZZVZ, resp. zákona. Cílem jak zákona, tak i ZZVZ nepochybně je hospodárné a účelné nakládání s veřejnými prostředky, tohoto cíle však uvedené právní předpisy dosahují nepřímou, a to zajištěním toho, aby smlouvy na veřejné zakázky, resp. smlouvy při zajišťování dopravní obslužnosti byly uzavírány v co nejširší hospodářské soutěži na základě formalizovaného procesu garantujícího její zachování, nad kterým Úřad vykonává dozor, přičemž právě tento cíl právní úpravy obviněný v podstatě zcela nepochybně nechal. Nad to Úřadu není zřejmé, jak by probíhající pořizování nízkoemisních CNG autobusů mělo obviněnému bránit v tom, aby služby v přepravě cestujících až do okamžiku dodání těchto autobusů zajišťoval v souladu se zákonem, tj. prostřednictvím nabídkového řízení dle § 9 zákona (případně v souladu se ZZVZ). Pokud by byla přijata předmětná argumentace obviněného, pak by to ve své podstatě znamenalo schválení pořizování předmětných služeb mimo režim zákona v průběhu minimálně pěti let, a to bez jakéhokoliv důvodu, který by se vztahoval k aktuálnímu plnění, nikoliv k záměru, jak bude plnění probíhat v budoucnosti.

84. Ve vztahu k tvrzení obviněného, že výše citované rozhodnutí Krajského soudu není na daný případ aplikovatelné z důvodu podání kasační stížnosti Úřad uvádí, že kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví a její podání tak nemá vliv na nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Na rozhodnutí Krajského soudu, byť napadené kasační stížností, je až do rozhodnutí o této kasační stížnosti nutno nahlížet jako na pravomocné.
85. Ve vztahu ke směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1161 ze dne 20. června 2019, kterou se mění směrnice 2009/33/ES o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel a dále k usnesením vlády České republiky ze dne 26. července 2021 č. 685 o zavedení Pravidel podpory nízkoemisních vozidel prostřednictvím zadávání veřejných zakázek a veřejných služeb v přepravě cestujících pak Úřad uvádí, že uvedené dokumenty toliko stanovují minimální podíly nízkoemisních vozidel, nikterak však neupravují či procesně „neulehčují“ postup jejich pořízení zadavateli. Zadavatelé jsou tak i v případě pořizování nízkoemisních vozidel povinni postupovat dle příslušné úpravy zákona, resp. ZZVZ.
86. K argumentaci obviněného, že až do okamžiku, kdy se dozvěděl o uvedené dotační výzvě, měl v úmyslu zadávat provozování dopravních služeb na území Karlovarského kraje v rámci řádného nabídkového řízení, Úřad uvádí, že tato argumentace není relevantní, a to právě z důvodu, že obviněný toto prenotifikované nabídkové řízení nedokončil.
87. Rovněž nelze souhlasit s obviněným v tom, že se z důvodu uveřejnění dotační výzvy ocitl bez vlastního zavinění v situaci, kdy již nebylo možné zajistit veřejné služby v přepravě cestujících postupem garantujícím hospodářskou soutěž. Do této situace se totiž obviněný dostal teprve v okamžiku, kdy se z vlastní vůle rozhodl nepokračovat v dříve notifikovaném nabídkovém řízení, přičemž v této souvislosti není nikterak relevantní, z jakého důvodu se k tomuto kroku rozhodl. Až do okamžiku, kdy by tedy obviněný byl způsobilý zajistit dopravní obslužnost novými CNG autobusy (přičemž nelze opomenout skutečnost, že se tak do dne vydání tohoto rozhodnutí nestalo), měl mít dopravní obslužnost zajištěnou prostřednictvím jiných vozidel, jejichž provoz by byl zajištěn řádným, tedy na základě nabídkového řízení vysoutěženým, způsobem.
88. Za zmínku přitom rovněž stojí skutečnost, že obviněným uváděná dotační výzva byla platná až ode dne 16. 1. 2020, tedy více než rok po uzavření smlouvy 2018 a více než dva měsíce po uzavření smlouvy 2019. Obviněným předložená komunikace mezi hejtmankou Karlovarského kraje a ministryní Ministerstva pro místní rozvoj z ledna, resp. února 2019 nemohla v obviněném vyvolat důvodné očekávání, že případnou dotaci skutečně obdrží a případně ke kterému datu se tak stane. Rovněž v případě odkazované komunikace pak platí, že k této komunikaci došlo až po uzavření smlouvy 2018. Z hlediska prostého plynutí času je tak očividné, že obviněným předkládané důkazy nemohou mít jakoukoliv relevanci minimálně k uzavření smlouvy 2018 a smlouvy 2019. Úřad však neshledal jejich opodstatněnost ani ke smlouvě 2021, neboť opětovně uvádí, že až do okamžiku, kdy by obviněný byl způsobilý zajistit dopravní obslužnost novými CNG autobusy, měl mít dopravní obslužnost zajištěnou prostřednictvím jiných vozidel, jejichž provoz by byl zajištěn řádným, tedy na základě nabídkového řízení vysoutěženým, způsobem.

Shrnutí

89. Úřad s ohledem na výše uvedené uzavírá, že se obviněný dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona tím, že dne 31. 10. 2018 uzavřel s dopravcem smlouvu 2018 přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 zákona, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu § 18 písm. b) zákona, neboť obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí smlouvy 2006 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, ve znění jejího dodatku č. 36, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření uvedeného dodatku dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření citované smlouvy prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona. Obviněný se dále dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona tím, že dne 30. 10. 2019 uzavřel s dopravcem smlouvu 2019 přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 zákona, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu § 18 písm. b) zákona, neboť jmenovaný obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí uzavřené smlouvy, tj. smlouvy č. 2018, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2019, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 31. 10. 2018, stejně jako smlouvy 2006 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, ve znění jejího dodatku č. 36, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření uvedeného dodatku dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření citované smlouvy prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona. Obviněný se dále dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona tím, že dne 20. 10. 2021 uzavřel s dopravcem smlouvu 2021 přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 zákona, resp. v Nařízení č. 1370/2007, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu článku 5. odst. 5 Nařízení č. 1370/2007, neboť jmenovaný obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí uzavřené smlouvy, tj. smlouvy 2019, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2021, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 30. 10. 2019, stejně jako smlouvy č. 2018, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2019, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 31. 10. 2018, a smlouvy 2006 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, ve znění jejího dodatku č. 36, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření uvedeného dodatku dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření citované smlouvy prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona. Na základě všech výše uvedených skutečností proto Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrocích I. až III. tohoto rozhodnutí.

K výroku IV. tohoto rozhodnutí – uložení pokuty

90. Úřad považuje ve smyslu ustanovení § 150 odst. 1 správního řádu v návaznosti na § 90 přestupkového zákona skutková zjištění za dostatečná a s ohledem na výše uvedené považuje za prokázané, že se obviněný dopustil přestupků podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona, jak je uvedeno ve výroku I. až III. tohoto rozhodnutí.
91. Před vlastním uložení pokuty se Úřad nejprve zabýval tím, zda v šetřeném případě nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek, zejm. v souvislosti s uplynutím promlčecí doby.

92. Podle § 270 odst. 5 zákona činí promlčecí doba 5 let.
93. Podle § 31 odst. 1 přestupkového zákona počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.
94. V návaznosti na výše uvedené Úřad před uložením pokuty ověřil, zda již neuplynula lhůta dle § 270 odst. 5 ZZVZ. Ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí došlo dne 31. 10. 2018, tj. dnem uzavření smlouvy 2018. Ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku II. tohoto rozhodnutí došlo dne 30. 10. 2019, tj. dnem uzavření smlouvy 2019. Ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku III. tohoto rozhodnutí došlo dne 20. 10. 2021, tj. dnem uzavření smlouvy 2021. Řízení o přestupcích bylo zahájeno dnem doručení příkazu, tedy 3. 11. 2022. Z uvedeného vyplývá, že promlčecí doba ve vztahu k projednávaným přestupkům neuplynula a odpovědnost obviněného za projednávaný přestupek uplynutím promlčecí doby nezanikla.
95. Podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.
96. V souladu s ustanovením § 41 odst. 1 přestupkového zákona se proto Úřad nejprve zabýval otázkou, jaký přestupek je v šetřeném případě přísněji trestný, tj. za který z nich je možno uložit přísnější (vyšší) pokutu.
97. V daném případě se obviněný dopustil tří typově shodných přestupků dle § 33 odst. 1 písm. f) zákona. Podle ustanovení § 33 odst. 2 zákona lze za přestupek podle odstavce 1 písm. f) citovaného ustanovení zákona uložit pokutu do 5 % z předpokládané hodnoty veřejných služeb v přepravě cestujících nebo do 20 000 000 Kč, pokud tuto předpokládanou hodnotu nelze zjistit.
98. V příloze č. 2 smlouvy 2018 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ je pro období od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019, uvedena předpokládaná hodnota výnosů ve výši 53 317 770 Kč a předpokládaná hodnota kompenzace ve výši 86 163 330 Kč. Celkový předpokládaný obrát dopravce za dobu trvání smlouvy vyplývající z protiplnění za poskytované veřejné služby tak činí 139 481 100 Kč. Předpokládaná hodnota veřejných služeb v přepravě cestujících poskytovaných na základě smlouvy 2018, při jejímž uzavření se obviněný dopustil přestupku, a za něž může být obviněnému uložena pokuta, tedy činí za dobu trvání předmětné smlouvy částku 139 481 100 Kč. Horní hranice možné pokuty (5 % z předpokládané hodnoty veřejných služeb v přepravě cestujících) tedy činí částku 6 974 055 Kč.
99. V příloze č. 2 smlouvy 2019 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ je pro období od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020, uvedena předpokládaná hodnota výnosů ve výši 59 509 962 Kč a předpokládaná hodnota kompenzace ve výši 88 927 000 Kč a pro období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021, uvedena předpokládaná hodnota výnosů ve výši 59 509 962 Kč a předpokládaná hodnota kompenzace ve výši 88 927 000 Kč. Celkový předpokládaný obrát dopravce za dobu trvání smlouvy vyplývající z protiplnění za poskytované veřejné služby tak činí 296 873 924 Kč. Předpokládaná hodnota veřejných služeb v přepravě cestujících

poskytovaných na základě smlouvy 2019, při jejímž uzavření se obviněný dopustil přestupku, a za něj může být obviněnému uložena pokuta, tedy činí za dobu trvání předmětné smlouvy částku 296 873 924 Kč. Horní hranice možné pokuty (5 % z předpokládané hodnoty veřejných služeb v přepravě cestujících) tedy činí částku 14 843 696,20 Kč.

100. V příloze č. 2 smlouvy 2021 „Výchozí finanční model (veřejná linková doprava)“ je pro období od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022, uvedena předpokládaná hodnota výnosů ve výši 45 849 952 Kč a předpokládaná hodnota kompenzace ve výši 105 689 921 Kč. Celkový předpokládaný obrát dopravce za dobu trvání smlouvy vyplývající z protiplnění za poskytované veřejné služby tak činí 151 539 873 Kč. Předpokládaná hodnota veřejných služeb v přepravě cestujících poskytovaných na základě smlouvy 2021, při jejímž uzavření se obviněný dopustil přestupku, a za něj může být obviněnému uložena pokuta, tedy činí za dobu trvání předmětné smlouvy částku 151 539 873 Kč. Horní hranice možné pokuty (5 % z předpokládané hodnoty veřejných služeb v přepravě cestujících) tedy činí částku 7 576 994 Kč.
101. Přestupek uvedený ve výroku II. tohoto rozhodnutí je tedy z hlediska výše maximálního možného sankčního postihu nejvíce závažný. V daném případě je tak s ohledem na § 41 odst. 1 přestupkového zákona třeba uložit pokutu pouze za jeden ze spáchaných přestupků a k dalším přestupkům přihlédnout v rámci přitěžujících okolností.
102. Vzhledem ke zjištěnému přestupku Úřad přistoupil k uložení pokuty.
103. Podle § 37 písm. a) a c) přestupkového zákona se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem.
104. Podle § 38 přestupkového zákona je povaha a závažnost přestupku dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, dále významem a rozsahem následku přestupku, způsobem spáchání přestupku a okolnostmi jeho spáchání (Úřad zde uvádí pouze ty skutečnosti citovaného ustanovení přestupkového zákona, které jsou relevantní ve vztahu k posuzovanému případu).
105. Pokud jde o význam neurčitěho právního pojmu „závažnost přestupku“, Úřad uvádí, že stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnost) je dán také konkrétní intenzitou naplnění znaků skutkové podstaty přestupku. Při posuzování závažnosti přestupku není hlavním kritériem jeho skutková podstata, ale intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. Z hlediska určení výměry pokuty je proto nutno hodnotit nejen jaké následky byly přestupkem způsobeny, ale také jakou měly intenzitu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 106/2012 ze dne 6. 6. 2013).
106. Co se týče posouzení závažnosti přestupku spáchaného dle výroku II. tohoto rozhodnutí Úřad konstatuje, že postupem obviněného došlo k porušení právem chráněného zájmu spočívajícího v řádné a nerušené hospodářské soutěži dle zákona, která je předpokladem transparentního nakládání s veřejnými prostředky v rámci realizace veřejných zakázek, resp. zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících. V případě uzavření posuzované smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě je tedy podstatnou skutečností to, že obviněný pro její uzavření vůbec nepoužil zákonem předvídané nabídkové řízení. Obviněný svým postupem ignoroval zákonem stanovené požadavky na průběh a realizaci nabídkového řízení, jejichž splnění představuje předpoklad pro

transparentní postup objednatele vedoucí k výběru vítězného dopravce, což představuje závažný stupeň intenzity porušení zákona, neboť je tak vyloučen jeden ze základních principů zadávání veřejných zakázek, jímž je zajištění otevřené hospodářské soutěže, která je, jak bylo uvedeno výše, předpokladem výběru ekonomicky nejvýhodnější nabídky a prostředkem k realizaci základních principů uvedených v § 6 ZZVZ.

107. Co se týče způsobu spáchání přestupku, Úřad neshledává žádné okolnosti (např. co do zjevného obcházení účelu zákona či fingování právních úkonů), které by mohly mít vliv na výši vyměřené pokuty.
108. Pokud jde o následky spáchaného přestupku, Úřad uvádí, že postup obviněného vyloučil řádnou hospodářskou soutěž mezi jednotlivými dopravci a nebyl tak naplněn základní cíl zákona, resp. ZZVZ, kterým je zajištění účinné konkurence a efektivní hospodářské soutěže. Nezákonným postupem obviněného došlo k omezení okruhu potenciálních dopravců, resp. mohlo dojít i k možnému negativnímu zásahu do konkurenčního prostředí v daném tržním odvětví. Nelze přitom vyloučit, že nabídka jiného dopravce mohla být pro obviněného z pohledu množství vynaložených finančních prostředků výhodnější, a tudíž že nedošlo k ne hospodárnému výdeji veřejných prostředků.
109. Vzhledem k výše uvedenému Úřad vyhodnocuje spáchaný přestupek jako přestupek s vysokou mírou závažnosti, přičemž tento závěr se jako jeden z faktorů promítá do výše vyměřené pokuty.
110. V rámci přitěžujících okolností Úřad dále zohlednil, že se obviněný dopustil dalších přestupků podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona tím, že dne 31. 10. 2018 uzavřel s dopravcem smlouvu 2018 přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 zákona, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu § 18 písm. b) zákona, neboť obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí smlouvy 2006 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, ve znění jejího dodatku č. 36, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření uvedeného dodatku dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření citované smlouvy prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí, a dále tím, že dne 20. 10. 2021 uzavřel s dopravcem smlouvu 2021 přímým zadáním s odkazem na § 22 odst. 1 písm. a) zákona, aniž by pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 18 zákona, resp. v Nařízení č. 1370/2007, tj. aniž by došlo k mimořádné situaci ve smyslu článku 5. odst. 5 Nařízení č. 1370/2007, neboť jmenovaný obviněný znal okamžik ukončení platnosti předchozí uzavřené smlouvy, tj. smlouvy 2019, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2021, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 30. 10. 2019, stejně jako smlouvy č. 2018, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2019, a to již od okamžiku jejího uzavření dne 31. 10. 2018, a smlouvy 2006 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje, ve znění jejího dodatku č. 36, která byla uzavřena na dobu určitou s trváním do dne 31. 12. 2018, a to již od okamžiku uzavření uvedeného dodatku dne 11. 1. 2016, a měl tak dostatek času pro uzavření citované smlouvy prostřednictvím nabídkového řízení dle zákona, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozhodnutí.

111. K návrhu obviněného na zohlednění polehčujících okolností uvádí Úřad následující. Obviněný předně ve svém stanovisku uvedl, že by Úřad měl přihlídnout jako k významné polehčující okolnosti k tomu, že v případě rozsudku Krajského soudu jde o rozhodnutí průlomové, když se dle obviněného jedná o první rozhodnutí správního soudu v otázce vzniku mimořádné situace dle § 22 zákona, které je dle něj navíc v přímém protikladu vůči dříve vysloveným právním názorům odborné veřejnosti. Jak již nicméně Úřad dovodil výše (viz bod 74. odůvodnění tohoto rozhodnutí), vyhlášením rozhodnutí Krajského soudu došlo pouze k potvrzení toho, co již dříve vyplývalo ze zákona. O průlomové rozhodnutí správního soudu by se jednalo tehdy, pokud by daným rozsudkem došlo k významné změně výkladové praxe uvedeného správního soudu, což se v daném případě nestalo. Jak již rovněž Úřad uvedl, ani případné publikované názory odborné právní veřejnosti nemohou zadavateli, resp. objednateli ve smyslu zákona založit odůvodněné očekávání správnosti jimi prezentovaného názoru, nehledě na to, že z prezentovaných názorů ani nelze domnělá správnost postupu obviněného dovodit. S ohledem na právě uvedené tedy Úřad tyto skutečnosti jako polehčující na straně obviněného nezohlednil. Úřad rovněž nezohlednil jako polehčující okolnost názor obviněného, že při zajišťování dopravní obslužnosti postupoval jako řádný profesionál a nikterak nezanedbal své zákonné povinnosti. Úřad již v odůvodnění výroku I. až III. tohoto rozhodnutí jednoznačně dovodil, že obviněný zanedbal své povinnosti dle zákona, když předmětné smlouvy zadal napřímo dodavateli, aniž pro tento výjimečný postup byly dány podmínky. Ve vztahu k tvrzení obviněného, že uzavření předmětných smluv přistoupil obviněný v dobré víře, že tak činí v nejlepším zájmu občanů Karlovarského kraje, resp. ve snaze zlepšovat životní prostředí a dbát tak o veřejné zdraví v lokalitě pak Úřad dodává, že jím uváděná tvrzení samy o sobě ve výsledku nikterak nesnižují společenskou závažnost jím spáchaných přestupků (jejichž objektem je zájem na zachování co nejširší hospodářské soutěže a s tím související zájem na hospodárném vynakládání veřejných prostředků) a Úřad k nim proto jako k polehčujícím okolnostem nepřihlíží.
112. Žádné další polehčující či přitěžující okolnosti, které by měly vliv na výši uložené pokuty, Úřad v daném případě neshledal.
113. Úřad se dále zabýval tím, zda přestupek, za nějž je obviněnému nyní ukládán trest, není v souběhu s dalšími přestupky obviněného. Tento postup Úřadu vychází z konstantní rozhodovací praxe správních soudů, kdy je možné uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62 popřípadě rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2016 č. j. 6 As 245/2015 – 33. V prvně uvedeném rozsudku NSS konstatoval, že *»soud dovodil, že při trestání správních deliktů týmž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Nutnost aplikovat tento trestněprávní institut vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv veřejnoprávního deliktu. K této zásadě se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, dle něhož „použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.“«* Soud dále pokračuje tak, že *»[t]restněprávní doktrína uvádí, že souběh „je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro*

některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyt právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6., doplněné a přepracované vydání. C. H. Beck, Praha, 2004, str. 26).« Současně je v citovaném rozsudku uvedeno, že pro potrestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale je nezbytné použití absorpční zásady, pakliže zde existují sbíhající se správní delikty (nyní přestupky).

114. Úřad tedy posoudil, zda přestupky, za něž je obviněnému ukládána pokuta, nejsou v souběhu s dalšími přestupky obviněného, resp. zda se obviněný nedopustil projednávaných přestupků dříve, než bylo vydáno rozhodnutí, jímž mu byla uložena pokuta za spáchání jiného přestupku. Úřad ověřil, že v právě projednávaném případě nejsou přestupky obviněného v souběhu s žádným dalším přestupkem.
115. Úřad při stanovení výše pokuty dále přihlédl i k ekonomické situaci obviněného. Ze schváleného rozpočtu obviněného na rok 2022 Úřad zjistil, že obviněný v roce 2022 hospodaří s plánovanými rozpočtovými příjmy ve výši 7 995 569 000 Kč. Úřad dále zjistil, že na základě návrhu rozpočtu pro rok 2023 má obviněný v úmyslu v roce 2023 hospodařit s plánovanými rozpočtovými příjmy ve výši 9 024 304 000 Kč. Úřad konstatuje, že stanovenou výši pokuty nelze vzhledem k finančním prostředkům, kterými obviněný disponuje, považovat za nepřiměřeně zasahující ekonomickou situaci obviněného (a v tomto smyslu nespravedlivou).
116. V této souvislosti Úřad poznamenává, že pokuta uložená obviněnému za nedodržení postupu stanoveného zákonem má mj. splnit dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Stanovená výše pokuty podle Úřadu dostatečně naplňuje obě funkce právní odpovědnosti.
117. Pro úplnost pak Úřad, především v kontextu argumentace objednatele týkající se výše pokuty a údajných polehčujících okolností, uvádí, že uloženou pokutu nelze pokládat za přísnou či snad dokonce „exemplární“ – její výše nedosahuje ani pětiny maximální možné sazby; v tomto kontextu je možno spíše hovořit o tom, že Úřad při jejím ukládání zdůraznil spíše funkci preventivní než represivní.
118. Úřad posoudil postup obviněného ze všech hledisek a s ohledem na výše uvedené rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku IV. tohoto rozhodnutí.
119. Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO obviněného.

K výroku V. tohoto rozhodnutí – uložení úhrady nákladů řízení

120. Podle ustanovení § 93 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích se ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, kromě náležitostí podle správního řádu uvede výrok o náhradě nákladů řízení.
121. Správní orgán podle ustanovení § 95 odst. 1 zákona o přestupcích uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Pokud bylo rozhodnutí o přestupku zrušeno jiným orgánem veřejné moci a tato skutečnost má za následek nesplnění podmínek pro uložení náhrady nákladů řízení, správní orgán nahrazené náklady vrátí.

122. Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích v současné době náklady řízení blíže neupravuje, musel správní orgán vycházet z obecného právního předpisu, kterým je správní řád.
123. Podle § 79 odst. 5 správního řádu uloží správní orgán povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Podle citovaného ustanovení správního řádu výši paušální částky nákladů řízení stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení (dále jen „vyhláška“), která v ustanovení § 6 odst. 1 stanoví, že paušální částka nákladů správního řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 1 000 Kč.
124. Jelikož v daném případě Úřad zahájil řízení o přestupku z moci úřední, neboť dospěl k závěru, že se obviněný dopustil přestupku, je zřejmé, že řízení bylo vyvoláno porušením právní povinnosti obviněného, a Úřad je tedy povinen obviněnému uložit náhradu nákladů řízení ve výši stanovené vyhláškou. Z tohoto důvodu Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku V. tohoto rozhodnutí.
125. Náklady řízení jsou splatné do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 19-24825621/0710, variabilní symbol 2022000500.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí lze do 15 dnů ode dne jeho doručení podat rozklad k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – Sekce veřejných zakázek, třída Kpt. Jaroše 1926/7, 604 55 Brno. Včas podaný rozklad má odkladný účinek. Rozklad a další podání účastníků učiněná v řízení o rozkladu se podle § 261 odst. 1 písm. b) zákona činí výhradně prostřednictvím datové schránky nebo jako datová zpráva podepsaná uznávaným elektronickým podpisem.

otisk úředního razítka

Mgr. Markéta Dlouhá
místopředsedkyně

Obdrží

Karlovarský kraj, Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary

Vypraveno dne

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