



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

žalobce: **RegioJet a. s.**, IČO: 28333187
sídlem náměstí Svobody 86/17, 602 00 Brno
zastoupený advokátem JUDr. Ondřejem Doležalem
sídlem Koliště 1912/13, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 8. 2016, č. j. ÚOHS-R0032/2016/VZ-34093/2016/322/Kbe,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se svým návrhem ze dne 6. 11. 2015 u žalovaného, coby správního orgánu příslušného k výkonu dohledu nad dodržováním postupu při uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících na základě nabídkového řízení (podle § 25 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, dále jen „zákon o veřejných

službách“), domáhal přezkoumání úkonů objednatele Česká republika - Ministerstvo dopravy (dále jen „objednatel“), učiněných v rámci přímého zadání při zajišťování veřejných služeb v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou vlaky celostátní dopravy na lince R13 Brno – Břeclav – Olomouc na dobu 10 let. Žalobce konkrétně zpochybňoval úkony objednatele při uzavírání smlouvy o veřejných službách se společností České dráhy, a.s., IČ 709 94 226, jakožto dopravcem (dále také jako „dopravce“), jejímž předmětem bylo právě zajišťování veřejných služeb v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou vlaky celostátní dopravy na zmíněné lince R13, a to pro období jízdních řádů 2015/2016 až 2024/2025 (dále jen „Smlouva o veřejných službách pro linku R13“). Předmětné přímé zadání bylo zveřejněno v Úředním věstníku Evropské unie dne 7. 10. 2014 (pod ev. č. 2014/S 192-338151) a informace o rozhodnutí uzavřít smlouvu byla uveřejněna na úřední desce objednatele dne 7. 10. 2015 (pod č. j. 18/2015-190-EKO/1).

2. Součástí daného návrhu žalobce byl i návrh na vydání předběžného opatření podle § 61 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), spočívajícího v uložení zakazu objednateli uzavřít Smlouvu o veřejných službách pro linku R13 přímým zadáním s vybraným dopravcem tak, aby smlouva nebyla uzavřena dříve, než bude věc řádně prošetřena, případně než bude zjednána náprava. Tento návrh na vydání předběžného opatření nicméně žalovaný svým rozhodnutím ze dne 4. 12. 2015, č. j. ÚOHS-S0790/2015/VZ-42728/2015/512/Mhr, zamítl. Rozklad žalobce proti tomuto rozhodnutí předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda ÚOHS“) rozhodnutím ze dne 24. 5. 2016, č. j. ÚOHS-R434/2015/VZ-22101/2016/322/Kbe, zamítl, neboť napadené rozhodnutí žalovaného shledal v souladu se zákonem a správním řádem. Proti tomuto rozhodnutí předsedy ÚOHS podal žalobce ke krajskému soudu žalobu, jež je předmětem řízení, vedeného u krajského soudu pod sp. zn. 29 Af 75/2016.
3. Dne 21. 12. 2015 obdržel žalovaný oznámení objednatele, že dne 11. 12. 2015 byla mezi ním a dopravcem uzavřena Smlouva o veřejných službách pro linku R13 přímým zadáním, přičemž objednatel tuto skutečnost uveřejnil na úřední desce dne 16. 12. 2015 (oznámení č. j. 25/2015-190/EKO/3). Vzhledem ke skutečnosti, že se žalobce ve svém návrhu ze dne 6. 11. 2015 domáhal především toho, aby žalovaný zrušil rozhodnutí objednatele uzavřít předmětnou Smlouvu o veřejných službách pro linku R13, avšak tato smlouva byla uzavřena ještě před rozhodnutím žalovaného o podaném návrhu, žalovaný usnesením ze dne 12. 1. 2016, č. j. ÚOHS-S0790/2015/VZ-00051/2016/512/MHr, rozhodl podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu o zastavení řízení o návrhu žalobce, neboť se návrh stal zjevně bezpředmětným.
4. Následně podaný rozklad žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného, v němž namítal nezákonnost postupu žalovaného a v důsledku toho i zásah do svých procesních práv, neboť žalovaný svým postupem znemožnil meritorní přezkum dané věci, předseda ÚOHS žalobou napadeným rozhodnutím zamítl jako nedůvodný a potvrdil správnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Předseda ÚOHS totiž dospěl (s oporou v závěrech vyslovených v judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudcích ze dne 19. 3. 2012, č. j. 8 As 103/2011-92; ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 Afs 79/2012-37; či ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2014-43, judikatura správních soudů je rovněž dostupná na www.nssoud.cz) k závěru, že žalovaný nijak nepochybil, pokud napadeným usnesením řízení o návrhu žalobce zastavil, aniž by se zabýval tím, zda postup objednatele byl v souladu se zákonem či nikoli, neboť návrh se stává v průběhu správního řízení uzavřením smlouvy bezpředmětným ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, tedy nastává situace, při které je naplněna hypotéza pro zastavení správního řízení o návrhu.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí předsedy ÚOHS i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného zrušil.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Dana Janků

6. Žalobce, za použití obdobné argumentace, jakou předestřel již ve svém rozkladu proti rozhodnutí žalovaného, namítá nezákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť je především považuje za nepřezkoumatelné. Žalobce konkrétně namítá (s oporou v závěrech vyslovených v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 12. 2014, č. j. 62 Af 105/2013-121), že žalovaný pochybil a v podstatě rezignoval na svou dohledovou činnost, pokud přistoupil k zastavení řízení z důvodu, že došlo k uzavření předmětné Smlouvy o veřejných službách pro linku R13, neboť je toho názoru, že jeho návrh se nemohl stát zjevně bezpředmětným ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu a žalovaný byl povinen ve věci meritorně rozhodnout ve smyslu § 25 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných službách „o tom, zda objednatel postupoval v souladu s tímto zákonem a přímo použitelným právním předpisem Evropské unie“, a případně z toho vyvodit další důsledky dle § 31 zákona o veřejných službách. Nezákonnost postupu žalovaného spatřuje žalobce rovněž v tom, že podmínky pro zastavení správního řízení stanoví § 30 zákona o veřejných službách, nelze tedy použít subsidiárně správní řád a zastavit správní řízení s odkazem na jeho ustanovení, jelikož zákon o veřejných službách (v relevantním znění, tj. ve znění účinném do 30. 9. 2016) obsahoval speciální a komplexní problematiku zastavení správního řízení, zahájeného dle zákona o veřejných službách. Pokud tedy nebyl naplněn žádný z důvodů pro zastavení daného řízení dle § 30 zákona o veřejných službách, byl žalovaný povinen v dané věci meritorně rozhodnout. Tím, že tak neučinil, zasáhl do jeho procesních práv, včetně práva domoci se ochrany při případném uplatnění nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrvává na svém názoru, že zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť se návrh žalobce stal zjevně bezpředmětným, bylo zcela v souladu se zákonem. V této souvislosti opětovně poukazuje na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, které se sice primárně týkají oblasti veřejných zakázek a tedy výkladu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), nicméně jsou dle jeho názoru plně aplikovatelné i na právní úpravu obsaženou v zákoně o veřejných službách, která je takřka totožná. Pokud žalobce svou argumentaci opírá o závěry z citovaného rozsudku krajského soudu č. j. 62 Af 105/2013-121, žalovaný upozorňuje na skutečnost, že tento rozsudek byl následně zrušen citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 249/2014-43, a proto je žalobcův odkaz na tento rozsudek krajského soudu bezpředmětný.
8. Rovněž žalobní námitku, dle níž má otázku zastavení řízení upravovat pouze § 30 zákona o veřejných službách a nelze tedy použít správní řád, žalovaný považuje za nedůvodnou, neboť je toho názoru (opírajícího se o závěry z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 2. 2012, č. j. 62 Af 50/2011-72) řízení zastavil postupem podle správního řádu, jelikož zastavení správního řízení připadá v úvahu, jak bylo soudem judikováno, „je-li naplněna hypotéza některého ustanovení správního řádu“, v tomto případě ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) nebo jiného zvláštního předpisu. Z řečeného dle žalovaného vyplývá, že zastavení správního řízení není omezeno pouze na důvody předpokládané v § 30 zákona o veřejných službách.

IV. Replika žalobce

9. Žalobce ve své replice nesouhlasí s argumentací žalovaného a setrvává na své argumentaci, obsažené v žalobě, na níž odkazuje. Nad rámec toho žalobce uvádí, že i přes zrušení citovaného rozsudku krajského soudu č. j. 62 Af 105/2013-121 ze strany Nejvyššího správního soudu jsou závěry v něm vyslovené plně aplikovatelné i na jeho případ. Žalobce rovněž odmítá názor žalovaného, že na jeho případ bylo možné aplikovat § 66 správního řádu, neboť úpravu otázky zastavení řízení o návrhu, obsaženou v § 30 zákona o veřejných službách, považuje za komplexní, vylučující subsidiární použití správního řádu.

V. Ústní jednání konané dne 30. 1. 2019

10. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných v žalobě, ve vyjádření k žalobě, resp. v replice k tomuto vyjádření. Žalobce tak i nadále považoval rozhodnutí žalovaného i předsedy ÚOHS za nezákonná z důvodu nesprávné aplikace správního řádu, zatímco žalovaný napadená rozhodnutí hodnotil jako zákonná a závěry zde vyslovené zcela v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

VI. Posouzení věci soudem

11. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadená rozhodnutí předsedy ÚOHS a žalovaného, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
12. Podstatu nyní projednávané věci tvoří otázka ohledně zákonnosti postupu žalovaného, pokud zastavil řízení o návrhu žalobce na přezkoumání úkonů zadavatele (ve smyslu § 26 a násl. zákona o veřejných službách), neboť se návrh stal v průběhu řízení uzavřením předmětné Smlouvy o veřejných službách pro linku R13 bezpředmětným ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Jádrem sporu je tedy řešení právní otázky, zda žalovaný měl řízení o návrhu zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, jak učinil, anebo návrh meritorně posoudit a vydat rozhodnutí o návrhu ve smyslu § 25 odst. 2 písm. a) a § 31 zákona o veřejných službách.
13. Krajský soud je předně toho názoru, že na nyní projednávanou věc lze analogicky aplikovat judikaturní závěry vyslovené správními soudy v souvislosti s posouzením shodné otázky, nicméně ve vztahu k veřejným zakázkám a tedy k právní úpravě obsažené v zákoně o veřejných zakázkách. Analogickou aplikaci uvedených závěrů na nyní projednávaný případ krajský soud, ve shodě s žalobcem i žalovaným, spatřuje především v podobnosti materie právních úprav v zákoně o veřejných službách a v zákoně o veřejných zakázkách. O této podobnosti svědčí především skutečnost, že zákon o veřejných službách sice v § 10 a násl. upravuje nabídkové řízení formálně jako samostatné řízení (a to s ohledem na specifický předmět úpravy zákona o veřejných službách, jímž je stanovení postupu státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti zajišťované veřejnými službami), obsahově se však na nabídkové řízení dle zákona o veřejných službách vztahuje řada ustanovení zákona o veřejných zakázkách. Ostatně přímo v textu zákona o veřejných službách se opakovaně odkazuje na obdobné použití ustanovení zákona o veřejných zakázkách na nabídkové řízení (viz v § 10 opakovaně použitá formulace, že se na daný konkrétní postup nabídkového řízení použijí „*příslušná ustanovení zákona o veřejných zakázkách*“). Nadto je třeba poukázat i na skutečnost, že výkon dohledu nad dodržováním postupu v rámci nabídkového řízení ve smyslu zákona o veřejných službách je svěřen rovněž žalovanému, stejně jako je tomu v případě veřejných zakázek. Výše uvedené tvrzení pak beze zbytku platí i pro hodnocení vztahu zákona o veřejných službách a „nové“ úpravy veřejných zakázek, obsažené v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), jenž s účinností od 1. 10. 2016 nahradil zákon o veřejných zakázkách. Důsledkem přijetí této nové úpravy byla ostatně i novelizace zákona o veřejných službách (provedená zákonem č. 135/2016 Sb.), jež se týkala i úpravy řízení o přezkoumání úkonů objednatel, obsažené v § 26 a násl. zákona o veřejných službách, v níž dochází již k úplnému propojení tohoto řízení s obdobnou úpravou řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, obsaženou v § 251 až § 253 a § 256 až § 267 zákona o zadávání veřejných zakázek (viz formulace v § 27 odst. 1 zákona o veřejných službách a zde obsažená formulace „*pro řízení o přezkoumání úkonů objednatel se dále použijí*“).
14. Krajský soud proto nastolenou otázku posoudil s ohledem na závěry výše citované judikatury správních soudů, z níž zřetelně vyplývá právní závěr, že „*uzavřel-li zadavatel v průběhu řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zabývaného na návrh podle § 114 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách smlouvu na veřejnou zakázku, odpadl předmět řízení a žalovaný řízení zastaví podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť se návrh stal zjevně bezpředmětným. (...) ÚOHS není po uzavření smlouvy o zakázce*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Dana Janků

oprávněn rozhodnout o předběžném opatření, ani o uložení opatření k nápravě. Účelem řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je uložení nápravného opatření v případě zjištěného porušení postupu pro zadání veřejné zakázky zadavatelem, tedy zjednání nápravy v době, kdy lze ještě pochybení zadavatele napravit, což je možné pouze před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku.“ (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 249/2014-43). Povinnost žalovaného vést řízení o návrhu i po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, tj. poté, kdy odpadl předmět řízení, kterým je trvajícím zadávacím řízením, a vydat *de facto* deklaratorní rozhodnutí o tom, zda zadavatel kvalifikovaně porušil své povinnosti, čehož se domáhá i žalobce v nyní projednávané věci, Nejvyšší správní soud výslovně považuje „*za konstruování povinnosti žalovaného jdoucí nad rámec zákona*“ (srov. citovaný rozsudek č. j. 7 Afs 79/2012-37, ke stejným závěrům dospěl také v rozsudcích ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 276/2015-157; ze dne 28. 6. 2017, č. j. 3 As 133/2016-61; nebo ze dne 18. 1. 2018, č. j. 10 As 219/2016-51).

15. Uvedené závěry tedy lze aplikovat i na nyní projednávaný případ v režimu zákona o veřejných službách (v relevantním znění, tj. ve znění účinném do 30. 9. 2016). Zákon o veřejných službách v § 31 stanovil žalovanému při výkonu dohledu nad dodržováním postupu při uzavření smlouvy o veřejných službách pravomoc v rámci řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele (ve smyslu § 26 a násl. zákona o veřejných službách) uložit k návrhu či *ex officio* „*nápravné opatření tím, že zruší nabídkové řízení nebo jednotlivý úkon objednatel*“, a to v případě nedodržení postupu stanoveného tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie ze strany objednatel, pokud tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejhodnější nabídky nebo uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním. Citovaný § 31 zákona o veřejných službách nicméně výkon této pravomoci žalovaného výslovně podmiňuje, a to z hlediska časového, neboť k přijetí nápravného opatření může přistoupit pouze tehdy, pokud „*dosud nedošlo k uzavření smlouvy*.“ Podle citované judikatury Nejvyššího správního soudu představuje okamžik uzavření smlouvy v zadávacím řízení „*zásadní skutečnost v dozorové činnosti nad dodržováním zákona. Tuto okolnost hodnotí soud jako objektivní překážku pro věcné projednání návrhu ze strany žalovaného*.“ (viz např. citovaný rozsudek č. j. 10 As 219/2016-51). Podmínka neuzavření smlouvy na veřejnou zakázku tedy není předmětem meritorního posouzení ze strany žalovaného, jedná se o objektivní předpoklad pro rozhodnutí o uložení nápravného opatření ve smyslu § 31 zákona o veřejných službách.
16. Jak již bylo výše rekapitulováno, řízení o přezkoumání úkonů zadavatele (ve smyslu § 26 a násl. zákona o veřejných službách) bylo zahájeno na návrh žalobce dne 6. 11. 2015. Žalovaný nevydal meritorní rozhodnutí do dne 11. 12. 2015, kdy objednatel uzavřel předmětnou Smlouvu o veřejných službách pro linku R13. Uzavřením této smlouvy tedy nastala objektivní okolnost, na kterou žalovaný reagoval dle názoru krajského soudu zcela v souladu se zákonem i se závěry výše citované judikatury zastavením řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť odpadl předmět řízení. Pokud žalobce na podporu své argumentace odkazoval na závěry z citovaného rozsudku krajského soudu č. j. 62 Af 105/2013-121, nelze, než souhlasit s názorem žalovaného, že tento rozsudek a právní závěry v něm vyslovené byly překonány citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 249/2014-43, a proto je nelze již na tento případ aplikovat.
17. Krajský soud se neztotožňuje ani s žalobní námitkou, dle níž žalovaný pochybil, pokud aplikoval § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť zákon o veřejných službách v § 30 obsahuje komplexní úpravu otázky zastavení řízení o návrhu nvyklučující subsidiární použití správního řádu. Lze sice přisvědčit názoru žalobce, že zákon o veřejných službách v § 30 stanoví důvody, pro které je žalovaný povinen již zahájené řízení o návrhu zastavit, přičemž mezi nimi skutečně absentuje důvod, spočívající v uzavření smlouvy o veřejné službě v průběhu řízení [na rozdíl od zákona o zadávání veřejných zakázek, který již s tímto postupem výslovně počítá v § 257 písm. j) – „*Úřad zahájené řízení usnesením zastaví, jestliže ... j) zadavatel v průběhu správního řízení uzavřel smlouvu na plnění předmětu přezkoumávané veřejné zakázky*“]. Nicméně možnost zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu citovaným ustanovením § 30 zákona o veřejných

službách není dotčena, neboť uvedené ustanovení nelze považovat za „komplexní“ úpravu zastavení řízení o návrhu a tedy vylučující subsidiární použití obecné procesní úpravy, obsažené v § 66 správního řádu, jak tvrdí žalobce, jelikož nepostihuje všechny důvody, pro které je žalovaný povinen již zahájené řízení o návrhu zastavit (shodně viz Kovalčíková, D., Štandera, J., *Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících. Komentář.*, Praha: Wolters Kluwer 2011, § 30). V citovaném § 30 zákona o veřejných službách kupříkladu rovněž absentuje důvod, který by reagoval na situaci, kdy by byl návrh na zahájení řízení na přezkoumání úkonů zadavatele podán po uzavření smlouvy, ačkoliv se v takovém případě jedná o návrh zjevně právně nepřipustný a tedy důvod pro zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ke shodnému závěru, byť ve vztahu k § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 4 As 249/2014-43.

VII. Závěr a náklady řízení

18. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
19. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, pročež mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. ledna 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu