UOHSX00E0NDU

PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0181/2020/VZ
Číslo jednací: ÚOHS-32860/2020/322/DJa Brno 09.11.2020

V řízení o rozkladu ze dne 8. 9. 2020 doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže téhož dne obviněným –

- **Liberecký kraj**, IČO 70891508, se sídlem U Jezu 642/2a, 460 01 Liberec, ve správním řízení zastoupený na základě plné moci ze dne 5. 5. 2020 společností HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, IČO 26454807, se sídlem Na Florenci 2116/15, Nové Město, 110 00 Praha 1,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0081/2020/VZ, č. j. ÚOHS-26220/2020/522/JMr/JKr ze dne 24. 8. 2020, vydanému ve správním řízení vedeném ve věci možného spáchání přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) citovaného zákona při uzavření „**Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové dopravě na dočasné zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje pro oblast Západ č. OLP/5467/2019**“ ze dne 9. 12. 2019 s dopravcem – ČSAD Česká Lípa a.s., IČO 25497987, se sídlem Rotavská 2656/2b, Stodůlky, 155 00 Praha 5, která byla zveřejněna v registru smluv dne 11. 12. 2019 pod ID 10269216,

jsem podle § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 90 odst. 5 a § 152 odst. 5 téhož zákona, na základě návrhu rozkladové komise jmenované podle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0081/2020/VZ, č. j. ÚOHS-26220/2020/522/JMr/JKr ze dne 24. 8. 2020,

p o t v r z u j i

a podaný rozklad

z a m í t á m.

ODŮVODNĚNÍ

I. Postup obviněného a správní řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

1. Obviněný – Liberecký kraj, IČO 70891508, se sídlem U Jezu 642/2a, 460 01 Liberec, ve správním řízení zastoupený na základě plné moci ze dne 5. 5. 2020 společností HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, IČO 26454807, se sídlem Na Florenci 2116/15, Nové Město, 110 00 Praha 1 (dále jen „**obviněný**“ nebo též „**objednatel**“) – uzavřel dne 9. 12. 2019 se společností ČSAD Česká Lípa, a.s., IČO 25497987, se sídlem Rotavská 2656/2b, Stodůlky, 155 00 Praha 5 (dále jen „**dopravce**“ nebo „**ČSAD Česká Lípa**“) smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové dopravě na dočasné zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje pro oblast Západ č. OLP/5467/2019 (dále jen „**smlouva**“ nebo „**smlouva o veřejných službách**“).

2. Dle ustanovení 1.1. smlouvy o veřejných službách je smlouva uzavřena dle zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“) [1]. Z ustanovení 1.2. smlouvy o veřejných službách vyplývá, že byla uzavřena přímým zadáním dle § 18 zákona, resp. „*přímo s využitím odst. 5. čl. 5 Nařízení*“ tj. 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 a č. 1107/70 (dále jen „**Nařízení č. 1370/2007**“).

3. V ustanovení 1.3. smlouvy o veřejných službách je uvedeno následující: „*Objednatel se nachází v mimořádné situaci ve smyslu § 22 odst. 1 Zákona o veřejných službách s ohledem na skutečnost, že Objednatel od 15. 12. 2019 již nemá zajištěno poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících na části území Libereckého kraje - v oblasti Západ*[2]*. Na základě dosavadní smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové dopravě na dočasné zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje pro oblast Západ č. OLP/1696/2017, uzavřené dne 31. 5. 2017, ve znění pozdějších dodatků, byla dopravní obslužnost Oblasti Západ zajištěna pouze do 14. 12. 2019. Stávající dopravce tak ukončí poskytování přepravních služeb v oblasti Západ ke dni 14. 12. 2019. Objednatel se pak již nachází v situaci, kdy není schopen s ohledem na časovou tíseň a jeho povinnost zajistit kontinuální dopravní obslužnost celého území kraje uzavřít s dopravcem smlouvu o dočasném poskytování přepravních služeb na základě jiného postupu*.“

[1] *Pokud je v tomto rozhodnutí uveden odkaz na zákon, jedná se vždy, není-li uvedeno jinak, o znění účinné ke dni uzavření Smlouvy, tj. ke dni 9. 12. 2019.*

[2] *Oblast Západ je obviněným rovněž označována jako oblast Českolipsko – pozn. předsedy Úřadu*

4. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) příslušný podle § 25 zákona o veřejných službách k výkonu dohledu nad dodržováním postupu státu, krajů a obcí při uzavírání smluv při zajišťování dopravní obslužnosti, obdržel dne 20. 12. 2019 podnět k prošetření postupu obviněného.

5. Vzhledem k tomu, že Úřad považoval ze shromážděných podkladů za prokázané, že se obviněný dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona o veřejných službách, vydal dne 27. 4. 2020 příkaz č. j. ÚOHS-12434/2020/522/JMr (dále jen „**příkaz**“), který byl obviněnému doručen téhož dne. Tímto dnem bylo podle § 26 odst. 1 zákona ve spojení s § 46 odst. 1 a § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) a ve spojení s § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o přestupcích**“) zahájeno řízení o přestupku z moci úřední.

6. Proti uvedenému příkazu podal obviněný dne 5. 5. 2020 odpor z téhož dne (dále jen „**odpor**“).

II. Napadené rozhodnutí

7. Dne 24. 8. 2020 vydal Úřad rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0081/2020/VZ, č. j. ÚOHS-26220/2020/522/JMr/JKr (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), jehož výrokem I. rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku podle § 33 odst. 1 písm. f) zákona tím, že nedodržel postup stanovený v § 18 písm. b) zákona v návaznosti na § 22 odst. 1 písm. a) zákona, když dne 9. 12. 2019 uzavřel s dopravcem smlouvu o veřejných službách s počátkem plnění od 15. 12. 2019 přímým zadáním s odkazem na vznik mimořádné situace spočívající v bezprostřední hrozbě přerušení poskytování veřejných služeb, aniž by však byly splněny podmínky pro postup podle citovaných ustanovení zákona, neboť k mimořádné situaci bezprostřední hrozby přerušení poskytovaných služeb v daném případě nedošlo, jelikož obviněný měl poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících zajištěno „Smlouvou o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové dopravě na dočasné zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje pro oblast Západ č. OLP/1696/2017“ uzavřenou dne 31. 5. 2017 (dále jen „**smlouva 2017**“), ve znění „Dodatku č. 1“ ze dne 29. 1. 2018, a to až do dne 14. 12. 2019, kdy smlouva 2017 zanikla uplynutím času, na který byla sjednána, takže k přerušení či ohrožení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících ve smyslu § 22 odst. 1 písm. a) zákona nedošlo, neboť ke dni 15. 12. 2019, tj. ke dni zahájení plnění ze smlouvy o veřejných službách, neexistoval závazek poskytování těchto služeb, k jehož přerušení či ohrožení (v mimořádné situaci) by mohlo dojít.

8. Výrokem II. napadeného rozhodnutí Úřad uložil obviněnému za spáchání přestupku pokutu ve výši 7 000 000 Kč.

9. Výrokem III. napadeného rozhodnutí Úřad uložil obviněnému uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

10. V odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad nejprve provedl výklad pojmu „*mimořádná situace*“ ve smyslu § 22 zákona o veřejných službách. Úřad pak učinil závěr, že se v šetřeném případě nejedná o mimořádnou situaci, která by umožňovala obviněným zvolený postup přímého zadání, neboť v době zahájení plnění podle smlouvy o veřejných službách

nebyly pro obviněného na základě smlouvy poskytovány žádné veřejné služby v přepravě cestujících v oblasti Českolipsko. Podle Úřadu k přerušení poskytování služeb nemůže dojít ani takové přerušení nemůže hrozit, pokud plnění těchto služeb přestává být poskytováno z důvodu, že závazek ze stávající smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících v dané oblasti (tj. smlouva 2017) zanikne uplynutím času, na který byla taková smlouva sjednána. Z toho důvodu nemůže nastat ani mimořádná situace jakožto důvod opravňující objednatele k přímému zadání předmětných služeb. Proto obviněný postupoval v rozporu se zákonem o veřejných službách, když uzavřel s dopravcem smlouvu přímým zadáním, aniž by byly splněny podmínky pro tento postup, jakožto výjimečný způsob uzavírání smluv.

III. Námitky rozkladu

11. Dne 8. 9. 2020 byl Úřadu proti napadenému rozhodnutí doručen rozklad obviněného z téhož dne. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo obviněnému doručeno dne 24. 8. 2020. Rozklad byl tedy podán v zákonné lhůtě.

Námitky obviněného týkající se nesprávného posouzení naplnění podmínek pro aplikaci § 22 odst. 1 písm. a) zákona

12. Obviněný se neztotožňuje se závěry Úřadu ohledně výkladu podmínek pro možnost uzavření smlouvy s dopravcem přímým zadáním z důvodu existence mimořádné situace. Úřad učinil závěr, že postup dle § 22 odst. 1 písm. a) zákona nelze využít v situaci, kdy neexistuje platná smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících uzavřená mezi objednatelem a dopravcem. Úřad tak dovodil, že jelikož ke dni zahájení plnění ze smlouvy neexistoval závazek poskytování služby, k jehož přerušení by mohlo dojít, objednavatel nebyl oprávněn využít postup dle § 22 odst. 1 písm. a) zákona. S takovýmto výkladem obviněný nesouhlasí a má za to, že text § 22 odst. 1 zákona a čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 stojí výslovně na předpokladu přerušení, resp. hrozby přerušení „*poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících*“ jako takových, a tedy nelze tuto situaci ztotožňovat s přerušením či hrozbou přerušení služeb na základě platné a aktuálně probíhající smlouvy.

13. Obviněný dále uvádí výklad systematický. Dle obviněného zákon rozlišuje mezi pojmy „*poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících*“ a „*smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících*“. Jako příklad uvádí § 18 zákona, dle nějž platí, že pokud jsou splněny podmínky přímo použitelného předpisu Evropské unie, „*lze přímým zadáním uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících*“, tj. nikoliv přímým zadáním poskytovat služby v přepravě cestujících. Obviněný se v tomto kontextu též odkazuje na ustanovení § 9 odst. 1, § 19 a § 20 zákona. Pojem „*poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících*“, se kterým operuje § 22 odst. 1 zákona, je dle obviněného pojmem obecnějším a zahrnuje nepochybně širší okruh vztahů, když podle § 8 odst. 1 zákona pro zajištění dopravní obslužnosti mohou stát, kraje a obce poskytovat veřejné služby v přepravě cestujících samy nebo uzavírat smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravci, kteří jsou provozovateli dopravy podle jiných právních předpisů. Z uvedeného tak obviněný dovozuje, že uzavření smlouvy s dopravcem není dle zákona nutnou podmínkou poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících a existence uzavřené smlouvy s dopravcem tak nemůže být ani podmínkou pro postup podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona, který předpokládá pouze (hrozbu) přerušení poskytování veřejných služeb jako takových.

14. Obviněný se dále odkazuje na názor části odborné veřejnosti, že přerušením služeb či bezprostředním rizikem vzniku takové situace by při teleologickém výkladu čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 měla být jakákoliv 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. Dle obviněného tak existuje výklad, který je (minimálně) stejně přesvědčivý a konkuruje výkladu, který zaujal Úřad v napadeném rozhodnutí.

15. Obviněný dále zdůrazňuje, že v době uzavření smlouvy existovalo pouze jediné dostupné rozhodnutí, ve kterém Úřad konstatoval, že postup dle § 22 zákona nelze užít v situaci, kdy objednatel nemá uzavřenou smlouvu na dopravní obslužnost, a to rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0370/2017/VZ-34226/2017/533/BKu ze dne 21. 11. 2017 (dále jen „**rozhodnutí S0370/2017/VZ**“). Proti tomuto právnímu názoru Úřadu pak dle obviněného stál názor Ministerstva dopravy České repliky (dále jen „**MDČR**“), jakožto gestora zákona, se kterým obviněný svůj postup předem konzultoval, a stejně tak i názor odborné veřejnosti prezentovaný v dostupné odborné literatuře.

16. Obviněný dále vyjadřuje názor, že nemohou být s ohledem na zásadu *nullum crimen sine lege certa* naplněny podmínky trestnosti jednání, které mu Úřad vytýká. Odkazuje se na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) č. j. 6 As 130/2018-59 ze dne 21. 11. 2018, v němž NSS, vycházeje z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, vyslovil, že „*právní předpisy, z nichž vyplývají podmínky trestnosti určitého jednání, musejí být formulovány jasně a jednoznačně*“. NSS v odkazované věci odmítl sankcionovat jednání, které jako oprávněné a dovolené připouštěl jeden z dostupných rovnocenných výkladů dotčeného ustanovení, jehož porušení se měl objednatel dle názoru Úřadu dopustit.

17. Obviněný nesouhlasí s názorem Úřadu, že nečinil žádné kroky k zajištění předmětné dopravní obslužnosti. Dle obviněného zdržení postupu v zajištění dopravní obslužnosti přispělo rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0330/2017/VZ-08408/2018/521/MŽi ze dne 19. 3. 2018 (dále jen „**rozhodnutí S0330/2017**“), které bylo předsedou Úřadu potvrzeno rozhodnutím č. j. ÚOHS-R0057/2018/VZ-18785/2018/323/EBr ze dne 25. 6. 2018 (dále jen „**rozhodnutí R0057/2018**“), jímž bylo obviněnému zakázáno pokračovat v postupu směřujícímu mj. k nabytí akcií obchodní společnosti ČSAD Liberec, a.s., IČO 25045504, se sídlem České mládeže 594/33, 460 06 Liberec (dále jen „**ČSAD Liberec**“). V důsledku výše uvedených rozhodnutí Úřadu obviněný neměl dle svého vyjádření dostatek času zajistit dopravní obslužnost prostřednictvím vnitřních dopravců.

Námitky obviněného k uložení pokuty ve zjevné nepřiměřené výši

18. Obviněný se v druhé části rozkladu vyjádřil k výši uložené pokutě, kterou považuje za bezprecedentní, která nemá oporu v dosavadní rozhodovací praxi Úřadu. K tomu obviněný odkazuje na ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, dle kterého správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Pro srovnání obviněný uvádí rozhodnutí S0370/2017/VZ, kterým Úřad uložil pokutu ve výši cca 27% maximální výše přípustné sazby a rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-

S0690/2016/VZ-00578/2017/512/AKp ze dne 4. 1. 2017, kterým Úřad uložil pokutu ve výši 2,65 % maximálně přípustné sazby.

19. Obviněný nesouhlasí se závěrem Úřadu o vědomém a úmyslném ignorování zákona. Dle obviněného se jednalo o přiklonění k jednomu z konkurujících výkladu zákona. K tomu obviněný uvádí, že vědomost, jako jedna ze složek zavinění je pro vznik objektivní odpovědnosti dle zákona irrelevantní. Jakékoliv úvahy o vědomém či úmyslném porušení zákona ze strany obviněného nemohou dle obviněného zvyšovat typovou závažnost jednání objednatele. Je tak dle obviněného zřejmé, že Úřad k míře zavinění přihlížel.

20. Obviněný má za to, že Úřad měl zohlednit polehčující okolnost spočívající v neexistenci ustálené rozhodovací praxe a dále v tom, že mu Úřad výše uvedenými rozhodnutími způsobil, že objednatel nestihl včas zajistit dopravní obslužnost původně předpokládaným způsobem a to prostřednictvím vnitřního dopravce. Obviněný je toho názoru, že pokud by Úřad zohlednil veškeré okolnosti, uložil by pokutu významně nižší oproti pokutě uložené v napadeném rozhodnutí.

Závěr rozkladu

21. Obviněný navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a správní řízení o přestupku zastavil.

Doplnění rozkladu

22. Úřad obdržel od obviněného doplnění k rozkladu ze dne 22. 9. 2020. V doplnění rozkladu obviněný uvádí, že v souvislosti s koronavirovou krizí se deficit rozpočtu prohlubuje. Z toho důvodu obviněný žádá předsedu Úřadu, aby pro případ, že dospěje k závěru, že obviněný spáchal přestupek, přihlédl k nepříznivé ekonomické situaci způsobené vnějšími vlivy, které obviněný nebyl schopen jakkoliv ovlivnit, a uložil obviněnému pokutu významně nižší oproti pokutě uložené v napadeném rozhodnutí.

IV. Řízení o rozkladu

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

Stanovisko předsedy Úřadu

24. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem podle § 98 odst. 1 zákona o přestupcích přezkoumal správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí v plném rozsahu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k následujícímu závěru.

25. Úřad postupoval správně a v souladu se zákonem, když rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku uvedeného ve výroku I. napadeného rozhodnutí a uložil obviněnému výrokem II. napadeného rozhodnutí pokutu ve výši 7 000 000 Kč. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí jsou v podrobnostech rozvedeny důvody, pro které jsem přistoupil k zamítnutí rozkladu a potvrzení napadeného rozhodnutí.

V. K námitkám rozkladu

26. Předtím než dojde k vypořádání námitek rozkladu obviněného, je vhodné uvést, že rozklad nepřináší žádnou novou právní argumentaci, na základě níž by bylo možné dospět k odlišnému posouzení věci samé. Rozklad obviněného obsahuje převážně argumenty, které již byly uplatněny ve vyjádření obviněného ze dne 19. 5. 2020 ve správním řízení, přičemž Úřad se s nimi vyčerpávajícím způsobem vypořádal již v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Dotčená právní úprava

27. Dle § 18 zákona pokud jsou splněny podmínky přímo použitelného předpisu Evropské unie lze přímým zadáním uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravcem, který má zajišťovat

a) veřejnou drážní osobní dopravu na dráze celostátní nebo regionální,

b) veřejné služby v mimořádné situaci podle § 22 zákona,

c) veřejné služby, u nichž průměrná roční hodnota nebo počet kilometrů za rok nepřesáhne hodnoty uvedené v přímo použitelném předpise Evropské unie nebo

d) veřejné služby jako vnitřní provozovatel, je-li objednatelem kraj nebo obec.

28. Dle § 22 odst. 1 písm. a) zákona, 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 uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících na poskytování dotčených veřejných služeb přímým zadáním.

29. Dle bodu 24 preambule nařízení č. 1370/2007, pokud existuje nebezpečí přerušení poskytování služeb, měly by být příslušné orgány oprávněny zavést mimořádná krátkodobá opatření, než bude uzavřena nová smlouva o veřejných službách v souladu se všemi podmínkami pro uzavírání těchto smluv podle tohoto nařízení.

30. Dle čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 v případě přerušení služeb nebo v případě bezprostředního rizika vzniku takové situace může 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.

31. Dle § 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.

32. Dle § 33 odst. 2 zákona lze za přestupek podle § 33 odst. 1 písm. a), b), c), f), g) nebo h) 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. Za přestupky podle odstavce 1 písm. d), e) nebo i) lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč.

K údajně nesprávnému posouzení podmínek aplikace § 22 odst. 1 písm. a) zákona

33. Stěžejní v nyní projednávaném případě je výklad pojmu „*mimořádná situace*“ ve smyslu § 22 odst. 1 zákona, který Úřad provedl v bodu 74. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Úřad v tomto bodě odkázal na právní závěr v rozhodnutí S0370/2017/VZ, ve kterém provedl výklad pojmů „*mimořádná situace*“ a „*přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících*“. Přitom „*mimořádnou situaci*“ vyložil tak, že se jedná o situaci, která běžně nenastává, objevuje se neobvykle, tj. jedná se o situaci výjimečnou, náhlou, specifickou, která se od ostatních běžných situací odlišuje. Mimo jiné se vyjádřil v tom smyslu, že situaci, kdy závazky z původní smlouvy sjednané na dobu určitou, jíž je zajištěna dopravní obslužnost příslušné oblasti, zaniknou plynutím času, nelze považovat za takovou mimořádnou situaci, neboť tento druh zániku závazků ze smluv je obvyklým a běžným jevem. Pojem „*přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících*“ vyložil tak, že se jedná o přerušení poskytování takových služeb, na něž je právní nárok, typicky ze smlouvy. Předseda Úřadu uznává, že určitými argumentačními postupy lze dospět i k jinému výkladu dotčených ustanovení, nicméně výklad, který Úřad v této věci přijal, považuje předseda Úřadu za správný a nevidí důvod se od tohoto výkladu odchýlit.

34. Onen alternativní výklad zákona, který zastává obviněný, je v zásadě takový, že „*přerušením poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících*“ by se mělo rozumět faktické přerušení stavu, že jsou přepravní služby pro veřejnost zajištěny, tedy zjednodušeně řečeno, že např. autobusy přestanou jezdit, ať už byly tyto služby předtím zajištěny na základě smlouvy či vlastní činností objednatele nebo jakkoliv jinak (srov. body 13. a 20. rozkladu). To dle obviněného představuje onu mimořádnou situaci ve smyslu § 22 odst. 1 písm. a) zákona. Předseda Úřadu k tomu konstatuje, že i kdyby snad přistoupil na takový výklad zákona, nemohlo by to na výsledku řízení o rozkladu ničeho změnit. Obviněný by se totiž v takovém případě nemohl zákonné výjimky z povinnosti postupovat v nabídkovém řízení dle § 18 písm. b) zákona dovolat, neboť sám svým nedostatečně obezřetným postupem způsobil, že mu později vznikla potřeba tuto výjimku použít. Obviněný totiž předem věděl, kdy zaniknou závazky ze smlouvy 2017 a jaké jsou případné mechanismy prodloužení těchto závazků, a přesto neučinil dostatečné kroky k tomu, aby byla plynulá návaznost přepravních služeb zajištěna zákonnými prostředky založenými na soutěžních principech, tedy nejednal jako odpovědný a pečlivý objednatel. K tomu předseda odkazuje na bod 90. odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se Úřad touto otázkou zabýval. V obecné rovině je aspektu věci věnován prostor po vypořádání námitek rozkladu rovněž v pasáži v tomto rozhodnutí nazvané *obiter dictum*.

35. Předseda Úřadu tedy konstatuje, že ve zdejším případě považoval obviněný za (hrozící) přerušení poskytování služeb, které by představovalo mimořádnou situaci, skutečnost, že plynutím času zaniknou závazky ze smlouvy 2017. Jak Úřad správně posoudil, nelze za takové přerušení poskytování předmětných služeb považovat tu situaci, že služby přestanou být poskytovány z důvodu zániku závazku, na základě nějž jsou poskytovány, právě z důvodu plynutí času, protože je závazek sjednán na dobu určitou. Taková situace nevykazuje znaky náhlosti, neobvyklosti, překvapivosti, není zkrátka mimořádná. Naopak se jedná o situaci pravidelně se vyskytující, obvyklou, rozumně očekávatelnou a situaci, které lze předcházet přijetím včasných a účinných kroků na straně objednatele.

36. Výklad ustanovení § 22 zákona provedený Úřadem je podpořen i komentářovou literaturou (viz bod 75. odůvodnění napadeného rozhodnutí). Ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona

vycházející z čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 předvídá vznik takové výjimečné, resp. mimořádné, situace, k níž může dojít během poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících, přičemž je uvedeno, že se jedná o situaci, kdy *„dojde k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo takovéto přerušení bezprostředně hrozí“*. Aby mohlo k takovému *„přerušení poskytování“* či *„bezprostřední hrozbě takového přerušení“* dojít, musí v případě zajištění dopravní obslužnosti prostřednictvím smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících uzavřené mezi objednatelem a dopravcem existovat subjektivní právo na poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících. Pokud by takové právo na straně objednatele k poskytování přepravních služeb určitým dopravcem neexistovalo, např. pokud by objednatel neměl uzavřenu žádnou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících, tedy neměl by takové plnění zajištěno, nemohlo by se jednat o *„přerušení“* poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících (či o bezprostřední hrozbu jejich přerušení), neboť je zcela logické, že nemůže být přerušeno, co není poskytováno, ani na co není právní (smluvně zajištěný) nárok. Přerušením poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících poskytovaných na základě smlouvy se tedy rozumí situace, kdy jsou přepravní služby přerušeny, ačkoliv na základě uzavřené smlouvy by plněny být měly, případně kdy hrozí, že přestanou být plněny, ačkoliv by plněny být měly (mimořádné důvody).

37. Výklad ustanovení § 22 odst. 1 zákona, který by nereflektoval skutečnost, že zánik závazků ze smluv uzavřených na dobu určitou plynutím času je jevem obvyklým a předvídatelným, tedy nikoliv mimořádným, by zásadním způsobem otevřel prostor pro obcházení zákona. Tedy výklad, který prezentuje obviněný v rozkladu, to jest, že důvodem pro aplikaci výjimky dle § 18 písm. b) by měla být jen pouhá skutečnost, že došlo k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících jako takových, je nutno v tomto případě odmítnout.

38. Obviněný zaměřuje své námitky rozkladu na hlubší teoretický problém, a sice zda výjimka stanovená v § 18 písm. b) zákona považuje (ve spojení s § 22) za mimořádné jen ty situace, kdy je přerušeno poskytování služeb poskytovaných na základě určitého právního titulu (typicky smlouvy), anebo naopak všechny situace poskytování předmětných služeb bez ohledu na existenci právního titulu. Namítá v zásadě, že Úřad nesprávně vychází z prvního z výše uvedených pojetí, ačkoliv by měl vycházet právě z druhého, protože zákon zná i jiné způsoby zajištění dopravní obslužnosti než skrze uzavření smlouvy mezi objednatelem a dopravcem, tedy například že územní samosprávný celek poskytuje veřejné služby v přepravě sám, dále namítá, že dle zákona je pojmový rozdíl mezi poskytováním těchto služeb a uzavíráním smlouvy na jejich poskytování a také že Úřad nepatřičně obecně a kategoricky přijímá závěr, že pokud neexistuje platná smlouva o veřejných službách v přepravě mezi dopravcem a objednatelem, nelze dovozovat přerušení služby.

39. Dle § 1 odst. 1 zákona totiž dopravní obslužnost zajišťují stát, kraje a obce (dále také jako „**územní samosprávné celky**“). Dle § 8 odst. 1 zákona mohou pro zajištění dopravní obslužnosti územní samosprávné celky poskytovat veřejné služby v přepravě cestujících samy, nebo uzavírat smlouvy o těchto službách s dopravci. Předseda Úřadu podotýká, že tyto služby jsou v obou případech zpravidla poskytovány v těsné souvislosti s uzavřením určitého druhu smlouvy, a to i v případě, že je poskytuje územní celek sám. Územní samosprávné celky jsou totiž odlišné od člověka a nemohou tedy po faktické stránce samy zajistit dopravní obslužnost (např. řídit autobus). Za tím účelem jako právnické osoby uzavírají smlouvy, ať už

se jedná o smluvní vztahy mezi objednatelem a externím dopravcem, smluvní vztahy mezi objednatelem a poskytovatelem vybavení (nájem dopravního prostředku) či smluvní vztahy mezi objednatelem a personálem (pracovní poměr), který přepravní činnosti realizuje. Smluvní vztah vzniká rovněž mezi objednatelem a jeho vnitřním provozovatelem, kdy objednatel uzavírá smlouvu přímo s tímto svým vnitřním dopravcem, ovšem taková situace v nyní šetřeném případě nenastala.

40. V případech, kdy dopravní obslužnost není zajištěna na základě smlouvy s dopravcem, nýbrž z vlastní činnosti objednatele, tedy pokud objednatel poskytuje veřejné služby v přepravě cestujících sám, platí obdobný princip, jako pokud má tyto služby zajištěny smluvně s dopravcem. V případě, že objednatel poskytující předmětné služby sám má na dobu určitou smluvně zajištěno vybavení (např. autobusy) či personál, který dopravní obslužnost zajišťuje (např. řidiče), jistě se nemůže později dovolávat aplikace výjimky dle § 18 písm. b) zákona např. z důvodu, že plynutím času zanikne nájemní vztah ohledně všech dopravních prostředků nebo že takto zanikne pracovní poměr všech jeho řidičů (pokud k tomu nedošlo mimořádně), a v důsledku toho že dopravní obslužnost nebude možno po faktické stránce zajistit.

41. Ta skupina námitek rozkladu, které se týkají vztahu pojmů „*poskytování veřejných služeb*“ a „*smlouva o veřejných službách*“ (bod 14 a násl. rozkladu), a v důsledku i otázky, zda lze z množiny přerušení poskytování těchto služeb vyloučit situace, kdy neexistuje závazek k poskytování těchto služeb, je proto nedůvodná. **Poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících**, **ať už je má objednatel zajištěno smluvně s externím dopravcem, nebo je poskytuje „sám“ ve smyslu poskytování těchto služeb vlastním jménem** (za současného výše popsaného smluvního zajištění materiálních a personálních kapacit), **je zpravidla zajištěno prostředky soukromého práva**, neboť stát, kraje ani obce nemají jiné nástroje, jak dosáhnout zajištění faktické realizace veřejných služeb v přepravě cestujících. Tyto nástroje zpravidla pocházejí z oblasti práva závazkového.

42. I pokud tedy snad Úřad vyslovil závěry kategorické a obecné, jak obviněný namítá, určitě nelze říci, že jsou zcela nepřiléhavé situacím, kdy územní samosprávný celek zajišťuje veřejné služby v přepravě sám. Argumentace obviněného tedy nikterak nevyvrací závěr Úřadu, že aby bylo možno hovořit o přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících na základě smlouvy, je k tomu třeba existující závazek dopravce v případě, že jde o zajištění dopravní obslužnosti smlouvou uzavřenou s takovým dopravcem. Rozdíl mezi „smluvním zajištěním“ dopravní obslužnosti (za pomoci smlouvy uzavřené s dopravcem) a situací, kdy dopravní obslužnost zajišťoval sám územní samosprávný celek, je v podstatě jen formální, neboť spočívá v rozdílném označení subjektu, který služby poskytuje (územní samosprávný celek či dopravce), ale po stránce materiální tento územní samosprávný celek zpravidla potřebuje navázat soukromoprávní vztah (zejm. smluvní závazek), jehož pomocí si zajistí plnění, které je k zajištění dopravní obslužnosti nezbytné (činnosti či případně věci). Pokud územní samosprávný celek takové smlouvy uzavírá na dobu určitou, nemůže rozumně tvrdit, že se jedná o něco mimořádného, že taková smlouva jednou zanikne. Rovněž se nemůže na základě toho následně dovolávat výjimky z tak esenciální zákonné povinnosti, jako je povinnost uplatnit soutěžní principy při výběru smluvního partnera (např. povinnost vést nabídkové řízení).

43. Předseda Úřadu tak setrvává na výkladu Úřadu, že očekávaný zánik závazků ze smlouvy nelze považovat za mimořádnou situaci. Jak Úřad správně v bodu 97. odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, přijetí konkurenčního výkladu by znamenalo, že každý objednatel by byl oprávněn vždy po uplynutí účinnosti smlouvy na zajištění dopravní obslužnosti na svém území bez dalšího na celé dva roky napřímo uzavřít smlouvu na další zajištění této dopravní obslužnosti s odkazem na vznik „mimořádné" situace. Takový výklad nemůže být v souladu se smyslem a účelem zákona, resp. nařízení č. 1370/2007, protože by takový výklad směřoval k naprostému popření toho, že smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících mají být uzavírány při zachování co nejširší hospodářské soutěže. Je proto nutno na chování obviněného chování hledět z hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky.

44. Tu lze rovněž poukázat na pravidlo „*racionálního zákonodárce*", které je rovněž korektivem pro teleologický výklad. Z rozsudku NSS ze dne 1. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003-90 plyne pro nyní posuzovanou věc podstatná teze: „*V souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších - často velmi pochybných a voluntaristických - důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost.***"**

45. Při výkladu ustanovení § 22 odst. 1 zákona musí obviněný respektovat fakt, že zákonodárce v zákoně nedefinoval pojem „*přerušení poskytování veřejných služeb*". Proto takový zákonný pojem podléhá výkladu, včetně výkladu teleologického. S ohledem na to, že úmysl zákonodárce v otázce, co se výše uvedeným pojmem rozumí, není znám ani z důvodové zprávy, je třeba vycházet právě z předpokladu racionálního zákonodárce. Ačkoliv tedy čistě jazykově snad lze připustit oba výše uvedené výklady tohoto ustanovení, a to jak ten, který je zastáván Úřadem, tak i ten, který zastává obviněný, nelze jistě tvrdit, že by vůlí zákonodárce bylo popřít stěžejní smysl zákona, kterým je (mimo jiné) zajistit, že územní samosprávné celky budou dopravní obslužnost zajišťovat (alespoň při jejím smluvním zajištění) postupy založenými na soutěžních principech. Výklad zastávaný obviněným by naopak vedl k obcházení účelu zákona, neboť objednatelé by takto byli oprávněni uzavírat smlouvy přímým zadáním bez nabídkového řízení v režimu omezené hospodářské soutěže v podstatě do nekonečna, kdyby se po uplynutí účinnosti smluv dostávali do „mimořádné situace".

46. S ohledem na dosud řečené tak námitky obviněného ohledně jazykového, systematického a teologického výkladu předmětných ustanovení nejsou důvodné. Rovněž tvrzení obviněného týkající se konzultace se zástupci MDČR nemůže nic změnit správnosti na výkladu provedeného Úřadem. Pokud snad MDČR souhlasí s výkladem, který prezentuje obviněný, jedná se o výklad nesprávný, a Úřad jasně vysvětlil proč. Fakt, že v době aplikace normy má jiný orgán státní správy, byť by to byl i sám gestor zákona, odlišný názor, než má Úřad, neznamená, že je názor Úřadu nesprávný. Personální obsazení orgánů státní správy je proměnlivé. Stěžejním pramenem pro zkoumání úmyslu zákonodárce proto musí být dokumenty legislativního procesu z doby, kdy byl zákon obsahující předmětné ustanovení přijímán. To může být například důvodová zpráva k zákonu, z ní ovšem relevantní

odpovědi ve zdejším případě čerpat nelze. Pokud tedy obviněný namítá, že Úřad nereflektoval dostatečně názor MDČR, posoudil jednak nyní předseda Úřadu tento názor (shodný s názorem obviněného) po obsahové stránce jako nesprávný, jednak uzavřel, že není relevantní v otázce, co bylo v roce 2010 úmyslem zákonodárce. Tím je vypořádání této námitky obviněného učiněno za dost.

Obiter dictum

47. Níže uvedené úvahy jsou řečeny zcela nad rámec, nejedná se o nosné důvody tohoto rozhodnutí o rozkladu a nejsou pro Úřad nikterak závazné ani, pokud by snad někdy v budoucnu měl o věci rozhodovat znovu. Napadené rozhodnutí obstojí i bez přihlédnutí k těmto úvahám.

48. Tedy, nad rámec výše uvedených důvodů lze uvést, že výklad obviněného, že „*přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících*“ ve smyslu § 22 odst., 1 písm. a) zákona znamená faktické přerušení nebo riziko přerušení služby obecného hospodářského zájmu (veřejné přepravy cestujících), která je ze své povahy službou nepřetržitou, a to bez ohledu na právní titul jejího poskytování, se může jevit jako jedna z alternativ výkladu ustanovení § 22 zákona. Nelze však přehlížet, že postup 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, které ovládají soutěžní principy. 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 ze smlouvy fakticky zcela vyloučena; vyloučen je tedy ten aspekt nabídkového řízení, jenž má zajistit ekonomickou výhodnost pořízení veřejných služeb v přepravě cestujících.

49. Aplikační praxe Úřadu by měla reflektovat účel takové výjimky, kterým je umožnit objednateli smlouvu uzavřít přímo, došlo-li k přerušení poskytování služeb (či v případě hrozby takového přerušení) z mimořádných, tj. nepředvídatelných či jinak výjimečných důvodů. Proto v případě, že by se správným ukázal výklad předestřený objednatelem, tedy že mimořádnou situaci ve smyslu § 22 odst. 1 písm. a) zákona představuje jakékoliv faktické přerušení provozu veřejných služeb v přepravě cestujících, bylo by namístě uplatňovat při aplikaci této výjimky určitý materiální korektiv, který by zamezil jejímu nadužívání v situacích, pro které jistě zákonodárce takovou výjimku nezamýšlel. Jednalo by se o situace, kdy by objednatelé například cíleně vyčkávali na uplynutí doby, na niž byl původní závazek k poskytování přepravních služeb sjednán, a následně by s poukazem na § 22 odst. 1 písm. a) zákona zadávali navazující smlouvy přímo. Ačkoliv by tak po stránce formální využívali nástrojů zakotvených v zákoně, fakticky by byli schopni úplně vyloučit uplatnění principů hospodářské soutěže při výběru smluvního partnera. To jistě cílem zákonodárce nebylo. Stejně nebezpečnou se jeví situace, že by objednatelé nedbali důsledně přípravy nabídkových řízení a následně by ať už z neznalosti, nedůslednosti či z pohodlnosti využívali § 22 odst. 1 písm. a) zákona, protože by jim na řádnou realizaci nabídkového řízení již nezbyl čas.

50. S obdobnou problematikou se Úřad jako orgán dohledu nad zadáváním veřejných zakázek ostatně potýká i v případě jednacích řízení bez uveřejnění (dále jen „**JŘBU**“). Pro postup zadavatele v JŘBU 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 úzce vymezených podmínek stanovených v příslušném zákoně, neboť tento postup v podstatě vylučuje hospodářskou soutěž o předmět plnění veřejné zakázky (resp. poptávky po veřejných službách v přepravě cestujících), když je smlouva uzavírána s dodavatelem (dopravcem) přímo bez široké soutěže, 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 ovšem nemělo docházet k nadužívání tohoto postupu. Sjednocujícím prvkem přímého zadání a JŘBU je tak výjimečnost použití těchto postupů při naplnění zákonem stanovených - omezujících – podmínek.

51. I v případech JŘBU si aplikační praxe s problémem nadužívání tohoto zadávacího postupu poradila. Postupem času vytvořila teorii, dle které musí být pro použití JŘBU splněna formální i materiální podmínka. Formální podmínka spočívá v naplnění předpokladu stanoveného výslovně zákonem a materiální podmínka v tom, že naplnění tohoto předpokladu zadavatel vlastním protiprávním či zaviněným jednáním nevytvořil. Důraz se přitom klade zejména na to, zda bylo pro zadavatele rozumně předvídatelné, že se svým nynějším jednáním může dostat do situace, ve které bude JŘBU jediným východiskem (typicky se jedná o případy JŘBU, k němuž zadavatelé přistupují z důvodu stavu závislosti na jediném dodavateli). Hojně citovaným je v této oblasti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 Afs 43/2012 - 54. Problematiku legality JŘBU výstižně shrnuje např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2019, č. j. 62 Af 93/2017-94.

52. S ohledem na obdobnou povahu institutu JŘBU a přímého zadávání smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících z důvodu mimořádné situace lze říct, že právní závěry vyvozované v citovaných rozsudcích by bylo nutno obdobně aplikovat rovněž na postupy objednatelů při uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním v mimořádných situacích, a to i při vědomí toho, že podmínky pro postup přímého zadání z důvodu mimořádné situace a pro možnost zadání veřejné zakázky v JŘBU nejsou v dotčených právních předpisech vymezeny totožně. I v případě přímého uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících na základě výjimky stanovené v § 18 písm. b) zákona ve spojení s jeho § 22 odst. 1 písm. c) tohoto předpisu by proto bylo nutno zkoumat

    a. formální podmínku (dle výkladu obviněného by se jednalo o ověření skutečnosti, zda došlo či hrozilo, že dojde k faktickému přerušení poskytování přepravních služeb), která představuje naplnění zákonem výslovně stanoveného důvodu pro použití JŘBU, a

    b. materiální podmínku, tedy zabývat se otázkou, zda se objednatel do situace, v níž musel přistoupit k přímému zadání z důvodu nastalého či hrozícího výpadku poskytovaných služeb nedostal vlastním **přičiněním** (úmyslně, záměrně, cíleně) či naopak vlastním **opomenutím** spočívajícím v tom, že **neusiloval dostatečně** (nevynaložil potřebnou péči) o to, aby zajistil, že smlouva na veřejné služby v přepravě bude moci být uzavřena v nabídkovém řízení za řádného uplatnění soutěžních principů (péče o zachování konkurenčního prostředí).

53. Materiální podmínka je důležitá z toho důvodu, že právní úprava zadávání veřejných zakázek, jakož i právní úprava zajišťování dopravní obslužnosti stojí (mimo jiné) na zásadě,

že zadavatel/objednatel) musí dbát o hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, a za tím účelem dbát o zachování konkurenčního prostředí (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2012, č. j. 62 Af 61/2010, kde Krajský soud v Brně dovodil, že zásady zadávání veřejných zakázek je třeba doplnit o zásadu hospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky a zásadu zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí).

54. I pokud by tedy bylo možno aplikovat alternativní výklad prezentovaný obviněným, který u spojení *„přerušení poskytování veřejných služeb“* klade důraz na fakticitu poskytování takových služeb, musel by objednatel – pokud by o tom vznikla pochybnost – velmi přesvědčivě prokázat, že dopravní obslužnost nemohl zajistit jinak než přímým uzavřením smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Přitom by musel popsat a doložit, že se dostatečně snažil o zajištění dopravní obslužnosti postupem v nabídkovém řízení. O takovém dostatečném úsilí by jistě nesvědčilo například to, že objednatel postupně přehodnotí, jaký postup zajištění dopravní obslužnosti je pro něj výhodnější, tj. jestli tak učiní sám, prostřednictvím vnitřního dopravce nebo uzavřením smlouvy s externím dopravcem, a v důsledku takového přehodnocování mu postupně uplyne časový prostor, který měl k zajištění dopravní obslužnosti k dispozici. Rovněž tak není obhajitelným důvodem, že objednatel k zajištění dopravní obslužnosti zvolí zjevně nezákonný postup, který je mu později Úřadem zakázán a v důsledku toho objednatel o časový prostor k zajištění dopravní obslužnosti přijde. V tomto druhém případě je samozřejmě třeba hodnotit, jak moc zjevná mohla nezákonnost takového postupu objednateli být. To je však již otázka posouzení individuálního případu.

55. Veškeré obecné závěry výše *obiter dictum* uvedené neobsahují důvody nosné proto toto rozhodnutí o rozkladu. Napadené rozhodnutí obstojí již jen na základě toho, že je správným právní názor Úřadu ohledně výkladu § 22 odst. 1 písm. a) zákona a § 18 písm. b) zákona, tedy že přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících na základě smlouvy nemůže vzniknout, pokud neexistuje právní povinnost poskytovat relevantní plnění. To je pojmově vyloučeno, pokud závazek ze smlouvy na dobu určitou, která takovou povinnost zakládá, zanikne plynutím času. Je–li správný tento výklad, není třeba se dále zabývat otázkou, zda obviněný vyvíjel dostatečné úsilí, aby mohl veřejné služby v přepravě poptat postupem v nabídkovém řízení (materiální podmínka), neboť není naplněna sama podmínka formální – nehrozilo ani nedošlo k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících. Závěr, že obviněný zákon neporušil, by ve zdejší situaci mohlo odůvodnit pouze, pokud by obviněný prokázal, že situace, v níž se nacházel, byla i přes vše výše uvedené z jiných důvodů mimořádná (srov. bod 103. odůvodnění napadeného rozhodnutí dole). To se však obviněnému nepodařilo.

K dalším námitkám obviněného

56. Lze souhlasit s obviněným, že v době uzavření smlouvy existovalo pouze jedno rozhodnutí v obdobné věci a to rozhodnutí S0370/2017/VZ. Ovšem za situace, že již Úřad obdobný případ v minulosti řešil (resp. o něm rozhodoval) určitým způsobem a obviněný věděl o existenci takového rozhodnutí (viz bod 67. odůvodnění napadeného rozhodnutí), měl si obviněný počínat takovým způsobem, aby nepostupoval proti závěrům ve výše citovaném rozhodnutí. Obviněný neměl spoléhat na to, že když bylo vydáno pouze jedno rozhodnutí Úřadem, tak výklad učiněný v tomto rozhodnutí nemusí být správný. V otázce viny je rozhodující to, jestli zákonné ustanovení objektivně připouští více rozumně obhajitelných

výkladů, nikoliv to, že část doktríny, případně další orgán státní správy, má na věc jiný názor. Předseda Úřadu nemá pochyby o významu dotčených právních ustanovení. Neměl je ani Úřad, který v onom jednom relevantním rozhodnutí své závěry velmi podrobně a přesvědčivě odůvodnil. Problematickým by mohlo být, pokud by snad ono jedno relevantní rozhodnutí vykazovalo známky arbitrárnosti, nevysvětlovalo by své důvody nebo by je vysvětlovalo jen stroze. To není však tento případ. K otázce, zda nedostatek judikatury v určité právní otázce zakládá legitimní očekávání povinných subjektů, zda dosud nepostihované deliktní jednání deliktním je či není, odkazuje předseda Úřadu obviněného na bod 92. odůvodnění napadeného rozhodnutí a judikaturu tam uvedenou.

57. K opakovanému tvrzení obviněného, že v posuzovaném případě nebyla dodržena zásada *nullum crimen sine lege certa,* předseda Úřadu považuje názor Úřadu v bodě 101. odůvodnění napadeného rozhodnutí za správný a to i s ohledem na výše uvedený rozbor obou výkladů ustanovení § 22 zákona. Rovněž jak je výše uvedeno, i v tomto bodě Úřad připustil, že může nastat mimořádná situace ve spojení s plynutím času, ovšem jenom pokud jsou dány další skutečnosti svědčící o mimořádnosti dané situace, jakožto určité objektivní důvody nezávislé na vůli objednatele. Ostatně taková situace v šetřeném případě nenastala. Ustanovení § 22 zákona je formulováno jednoznačně, tedy přímo z textu tohoto ustanovení vyplývá, že se musí jednat o mimořádnou (zcela výjimečnou) situaci, za což zánik závazků ze smlouvy na dobu určitou plynutím času logicky není možno považovat (viz bod 101. odůvodnění napadeného rozhodnutí a výjimka tam uvedená). Ustanovení neumožňuje více výkladů.

58. Dále obviněný nesouhlasí se závěrem Úřadu uvedeným v bodě 103. odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém Úřad konstatoval, že obviněný nečinil žádné kroky k zajištění dopravní obslužnosti. Předseda Úřadu konstatuje, že obviněný si musel být jist nejpozději v říjnu 2018 (srov. bod 90. odůvodnění napadeného rozhodnutí), že kapacitami společnosti Autobusy LK nezajistí dopravní obslužnost v oblasti Českolipsko. Od tohoto okamžiku obviněný neučinil žádné kroky k tomu, aby zvrátil nástup situace, kterou považoval za mimořádnou, a taktéž od tohoto okamžiku ani nezahájil standardní nabídkové řízení v souladu se zákonem o veřejných službách. Rozhodnutí R0057/2018/VZ, kterým bylo ze strany Úřadu pravomocně zakázáno pokračovat v postupu směřujícímu k nabytí akcií obchodní společnosti ČSAD Liberec a také nabytí závodu nebo části závodu ČSAD Česká Lípa mimo zadávací řízení, bylo vydáno již v červnu 2018. Závěr, že poptávka akcií, pohledávek či závodu podnikatele, které jsou ve smyslu občanskoprávním věcmi, může být veřejnou zakázkou na dodávky, byl vysloven již v prvním rozhodnutí o rozkladu v této věci, a sice v rozhodnutí č. j. ÚOHS-R0194/2017/VZ-00305/2018/323/EBr ze dne 4. 1. 2018 (srovnej bod 41 odůvodnění uvedeného rozhodnutí). Pokud obviněný namítá, že byl postupem Úřadu zdržen v postupu zajištění dopravní obslužnosti pro oblast Českolipsko, podotýká předseda, že obviněný už od ledna roku 2018 nemohl spoléhat na to, že se mu podaří v souladu se zákonem pořídit předmětný závod mimo zadávací řízení. Předseda Úřadu svůj právní názor formuloval jasně. Ve sporu o to, zda může být obchodní závod předmětem veřejné zakázky na dodávky, dal nakonec Úřadu za pravdu i NSS (rozsudek ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 139/2020 – 125, bod 96. odůvodnění). Lze tedy uzavřít, že obviněný měl dostatek času na zahájení transparentního nabídkového řízení a že důvody, kterými obviněný vysvětluje, proč byla jeho situace při zajišťování dopravní obslužnosti mimořádná, nejsou rozumně obhajitelné.

59. Lze shrnout, že Úřad otázce viny přestupkem dostatečně zjistil skutkový stav věci, aplikoval na něj relevantní právní úpravu a učinil tak správně. Odůvodnění napadeného rozhodnutí v otázce viny je logické, přesvědčivé a vnitřně koherentní.

K námitkám obviněného ohledně uložení pokuty

60. Úřad v napadeném rozhodnutí v prvé řadě zkoumal, zda nezanikla odpovědnost obviněného za přestupek, tedy, zda bylo zahájeno správní řízení ve lhůtách podle § 30 písm. b) a násl. zákona o přestupcích. Taktéž Úřad posuzoval, zda nová právní úprava nebyla pro obviněného příznivější, jelikož byl zákon novelizován. S ohledem na tyto skutečnosti, Úřad správně dospěl k závěru, že odpovědnost obviněného za přestupky nezanikla.
Dále předseda Úřadu konstatuje, že Úřad při určení výše sankce postupoval v souladu se zákonem a zákonem o přestupcích, když přihlédl k závažnosti přestupku, jeho následkům a k okolnostem, za kterých byl přestupek obviněným spáchán. Úřad vedle toho přihlížel také k ekonomické situaci obviněného, přičemž dbal na to, aby uložená pokuta plnila obě funkce právní odpovědnosti, tedy funkci preventivní a represivní.

61. Obviněný brojí proti závěru Úřadu, že obviněný úmyslně ignoroval zákon a má za to, že toto úmyslné jednání zohlednil do typové závažnosti přestupku. Obviněný uvádí, že Úřad nemůže míru zavinění u přestupku zohledňovat. . Je pravdou, že přestupky ve smyslu zákona jsou koncipovány na principu objektivní odpovědnosti objednatele. Výsledkem jednání obviněného je uzavření smlouvy na přímo se stávajícím dopravcem, aniž by byly splněny podmínky pro takové uzavření smlouvy, bez ohledu na to, zda jednal v úmyslu či z nedbalosti. Úřad v bodě 118. odůvodnění napadeného rozhodnutí posuzoval intenzitu závažnosti přestupku, která spočívala v ignoraci zákona. Úřad přitom zohlednil, že obviněný si byl vědom své povinnosti zahájit nabídkové řízení a přesto tak neučinil, ačkoliv musel vědět, že není schopen zajistit dopravní obslužnost prostřednictvím k tomu zřízeného vnitřního dopravce. Tedy, Úřad se zabýval závažností přestupku *de facto* z i z pohledu subjektivní stránky přestupku.

62. Předseda Úřadu v tomto směru koriguje závěry Úřadu v tom smyslu, že závažnost přestupku je dána především velmi intenzivním zásahem stíhaného skutku do zájmu, kterých je chráněn zákonnými ustanoveními, které obviněný porušil. V šetřeném případě je tímto zákonem chráněným zájmem zájem na zachování efektivní hospodářské soutěže. Právě tento právem chráněný zájem lze považovat za esenciální předpoklad hospodárného vynakládání veřejných prostředků v rámci uzavírání smlouvy na veřejné služby v přepravě cestujících, jelikož jak vyplývá z konstantní judikatury správních soudů či rozhodovací praxe Úřadu, prostřednictvím férové hospodářské soutěže je dosahováno cíle efektivní vynakládání veřejných prostředků. Jinými slovy, jestliže je cílem zákona zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky a jestliže zákon tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly objednateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli (k tomu blíže např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2012, č. j. 62 Af 61/2010), je třeba jednání obviněného, který uzavřel smlouvu přímým zadáním (bez soutěže) se stávajícím dopravcem, aniž by pro to bylo splněny zákonné podmínky, označit za typově jedno z vůbec nejzávažnějších, protože možnost uplatnění hospodářské soutěže při výběru smluvního partnera zcela neguje.

63. Ke skutečnostem, které Úřad zohledňoval v bodě 118. odůvodnění napadeného rozhodnutí je však třeba přihlížet jako k přitěžující okolnosti, jak to ostatně činí poněkud duplicitně i Úřad v bodě 130. odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde zohledňuje, že obviněný nevyvinul žádnou skutečnou snahu o zajištění hospodářské soutěže. Úřad v bodě 118. odůvodnění uvedl, že s ohledem na výsledek jednání obviněného lze pokládat za srovnatelný s úplnou ignorací zákona, neboť obviněný si byl vědom své povinnosti zahájit nabídkové řízení a přesto tak neučinil, ačkoliv musel vědět, že není schopen zajistit dopravní obslužnost prostřednictvím k tomu zřízeného vnitřního dopravce. Postup obviněného vyloučil soutěžní prostředí, které je základním předpokladem dosažení efektivního vynakládání veřejných prostředků a prostředkem k realizaci základních atributů zákona. Předseda Úřadu se s těmito závěry ztotožňuje. Úřad postupoval správně, pokud zohlednil přitěžující okolnosti spočívající v tom, že obviněný neprokázal žádnou skutečnost snahu zajistit veřejné služby v přepravě cestujících zákonným a veřejným způsobem a taktéž v úmyslu vyhnout se veřejnému zadávacímu řízení (viz body 130. a 131. odůvodnění napadeného rozhodnutí).

64. Nelze v tomto ohledu přisvědčit námitce rozkladu formulované v bodě 45 rozkladu, a sice že úvahy Úřadu o vědomém porušení zákona nemohou být zohledněny při posouzení závažnosti přestupku. Úvahy v bodech 118. a 130. odůvodnění napadeného rozhodnutí nepředstavují posouzení zavinění v pravém slova smyslu, ale toliko posouzení, zda obviněný vyvinul dostatečnou míru péče o zachování soutěžního prostředí. Námitka proto není důvodná.

65. Úřad v bodě 119. odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že žádné přitěžující a polehčující okolnosti neshledal. Tento bod je třeba chápat v kontextu celého odůvodnění rozhodnutí, že se jednalo o chybu v psaní, když následně v dalších bodech odůvodnění napadeného rozhodnutí přitěžující okolnosti již zohledňuje (body 130. a 13.1 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Toto čistě formální pochybení Úřadu však nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Na odůvodnění uložené sankce je třeba nahlížet jako na jeden celek.

66. K námitce obviněného, že Úřad vycházel při zohlednění přitěžující skutečnosti spočívající v úmyslu vyhnout se veřejnému nabídkovému řízení pouze z komentáře hejtmana z článku na zpravodajském serveru iDnes.cz, je třeba uvést, že v této otázce je třeba zohlednit i důvodovou zprávu obsaženou v písemné informaci pro 11. zasedání Zastupitelstva Libereckého kraje ze dne 17. 12. 2020, kde obviněný upozornil na rozhodnutí Úřadu S0370/2017/VZ, ve kterém byl učiněn závěr, že uplynutí plnění ukončením smlouvy nelze považovat za mimořádnou situaci, neboť se jedná o běžnou situaci (viz bod 67. odůvodnění napadeného rozhodnutí). Tato písemná zpráva, i když byla předložena až po uzavření smlouvy na 11. zasedání Zastupitelstva Libereckého kraje, musela být vypracovaná ještě před uzavřením smlouvy, aby obviněný mohl vzít v úvahu všechna možná rizika, na která byl obviněný v této zprávě upozorněn. To lze dovodit i z usnesení č. 2309/19/mRK dne 9. 12. 2019, ve kterém Rada Libereckého kraje téhož dne uložila povinnost náměstkovi hejtmana předložit materiál (který byl předložen v tento den) jako písemnou zprávu Zastupitelstvu Libereckého kraje a to dne 17. 12. 2019, ze kterého pak cituje Úřad v bodě 67. odůvodněné napadeného rozhodnutí. Na základě uvedeného tak lze říct, že obviněný nerespektoval závěry rozhodnutí Úřadu S0370/2017/VZ a i přes vědomost tohoto právního názoru v něm obsaženého, smlouvu na veřejné služby v přepravě přímo zadal stávajícímu

dopravci. Obviněný tímto postupem vyloučil vzájemné konkurenční prostředí mezi jednotlivými dopravci. V šetřeném případě neproběhla řádná hospodářská soutěž mezi jednotlivými dopravci a nebyl tak naplněn základní cíl zákona. Nezákonným postupem obviněného mohlo reálně dojít k omezení účasti potenciálních dopravců, kteří by byli rovněž schopni řádně plnit požadované veřejné služby v přepravě cestujících, v případném nabídkovém řízení. Nelze přitom vyloučit, že nabídka jiného dopravce mohla být pro obviněného ekonomicky výhodnější, čímž by došlo k úspoře finančních prostředků z veřejných zdrojů.

67. K námitce obviněného, že Úřad měl hodnotit jako polehčující okolnost neexistenci ustálené rozhodovací praxe, předseda Úřadu uvádí, že obviněnému bylo známo rozhodnutí S0370/2020/VZ (skutkové shodné rozhodnutí s nyní posuzovaným případem), ovšem závěry v něm učiněné obviněný nerespektoval. V tamním případě Úřad své závěry formuloval velmi podrobně, jasně, explicitně. Tyto závěry jasně dopadají i na zde řešený případ. Obviněný si byl vědom názoru Úřadu na právní otázku rozhodnou ve zdejším i v tamním případě a i přes tento názor, postupoval v rozporu se zákonem o veřejných službách. Za takových okolností nelze fakt, že v obdobném případě bylo vydáno teprve jedno rozhodnutí, jako polehčující okolnost, neboť obviněný v takovém případě nemohl být v nejistotě, jaký je vlastně výklad právního předpisu ze strany dozorového orgánu. Úřad postupoval správně, pokud polehčující okolnost v této souvislosti neshledal (viz bod 128. odůvodnění napadeného rozhodnutí). Pokud jde o odkaz na rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0097/2019/VZ-25897/2019/542/VHu ze dne 20. 9. 2019, ze kterého obviněný dovozuje, že Úřad i v nyní posuzovaném případě měl zohlednit polehčující okolnost v neexistenci dosavadní ustálené praxe, předseda Úřadu odkazuje na bod. 127. a 128 odůvodnění napadeného rozhodnutí. V tamním případě se jednalo o složitou problematiku a ze strany Úřadu dosud neuplatněnou rozhodovací praxi. Navíc předseda Úřadu v rozhodnutí č. j. ÚOHS-R0182/2019/VZ-33928/2019/322/PJe ze dne 10. 12. 2019 uvedl, že význam této polehčující okolnosti je velmi malý, neboť při podrobnějším studiu rozhodovací praxe Úřadu měl obviněný příležitost zjistit názor Úřadu na právní otázku rozhodnou v tamním případě. Ve zdejším případě stojí napadené rozhodnutí naopak na právním názoru, který byl v podstatě v celé své šíři, velmi podrobně a velmi jasně vyjádřen a zdůvodněn již v rozhodnutí S0370/2020/VZ. Obviněný tedy mohl mít jistotu o tom, jaký má na dané otázky Úřad právní názor.

68. Podle názoru obviněného je výše pokuty nepřiměřená a vybočující z rozhodovací praxe. Předseda Úřadu k rozhodnutím (rozhodnutí S0370/2017/VZ a č. j. ÚOHS-S0690/2016/VZ-00578/2017/512/AKp ze dne 4. 1. 2017 dále jen „**rozhodnutí S0690/2016/VZ**“), které dává obviněný v rozkladu do srovnání s napadeným rozhodnutím, uvádí následující.

69. Zaprvé, pokud jde o rozhodnutí ÚOHS-S0690/2016/VZ je podstatně odlišné od zde projednávaného případu. V tamním případě byl použit v principu soutěžní zadávací postup (otevřené řízení). Ve zde projednávaném případě se naopak hospodářská soutěž vůbec neuplatnila. Pravdou sice je, že tam šetřené diskriminační zadávací podmínky mohly podstatně ovlivnit účast dodavatelů v zadávacím řízení, nicméně jsou-li zadávací podmínky nastaveny nezákonně, je obecně dána stále větší pravděpodobnost, že hospodářská soutěž v zadávacím řízení alespoň do určité míry proběhne, než je-li uplatněn zadávací postup nesoutěžní (přímé zadání, JŘBU apod.). Dodavatelé/dopravci mohou například být ochotni

se i přes vynaložení většího úsilí nezákonným zadávacím podmínkám přizpůsobit. Je-li plnění zadáno přímo, nemají k tomu ani příležitost, protože smlouva je uzavírána s předem vybraným uchazečem a soutěž o nejlepší nabídku se vůbec nekoná. Proto přestupek, o němž bylo rozhodnuto rozhodnutím S0690/2016/VZ nelze typově srovnávat se zde projednávaným přestupkem.

70. Zadruhé, pokud jde odlišnost rozhodnutí S0370/2017/VZ, vyjádřil se k němu Úřad dostatečně v bodech 127. odůvodnění napadeného rozhodnutí.

71. Dále předseda Úřadu podotýká, že uložení pokuty závisí na individuálním posouzení a jednak je zcela legitimní snaha Úřadu postihovat některé typové postupy zadavatelů postupně se zpřísňujícími pokutami. V dalším lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 6. 2020, č. j. 62 Af 20/2018-168, jehož závěry jsou aplikovatelné i na nyní řešený případ: „*Se žalobcem zdejší soud nesouhlasí ani v tom ohledu, že by uložená pokuta představovala excesivní vybočení z praxe žalovaného v neprospěch žalobce. Ze samotného porovnávání výše uložených pokut v různých věcech nelze žádné vybočení zpravidla dovozovat, neboť úvaha o výši pokuty je úvahou individuální, jež může být založena i na přesvědčení o správnosti postupného (průběžného) navyšování výše pokut.* ***Dovozovat porušení zásady obdobného zacházení v obdobných věcech výlučně na základě porovnání procentní výše ve vztahu k maximálnímu možnému potrestání zdejší soud nehodlá.*** *Byla-li pokuta uložena ve výši 820 000 Kč v situaci, kdy horní hranice pokuty dosahovala 21 296 000 Kč, přitom žalobce byl trestán za to, že žádné 'otevřené' zadávací řízení vůbec neproběhlo, pak se žalobce nemůže oprávněně dovolávat příznivějšího zacházení*.“ (pozn. tučné zvýraznění doplněno předsedou Úřadu).

72. Navíc lze doplnit, že Úřad v rámci své rozhodovací praxe uložil i pokutu vyšší, než v napadeném rozhodnutí a to rozhodnutím č. j. ÚOHS-R0005/2017/VZ-0897/2017/321/EDo ze dne 15. 3. 2017. Krajský soud po přezkoumání onoho rozhodnutí na výši pokuty neshledal nic nepřiměřeného či nespravedlivého.

73. Je na místě poukázat také na závěr Ústavního soudu obsažený v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, kde je uvedeno: „*Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry.*“ Na základě výše uvedeného je tedy únosný právní názor, že i kdyby došlo ke spáchání dvou totožných přestupků různými pachateli, mohou se výše uložených pokut lišit s odkazem například na majetkové poměry jednotlivých pachatelů, zohlednění polehčujících a přitěžujících okolností nebo také zda byla aplikována zásada absorpce. Konkrétní výše pokuty, jak již bylo výše zmíněno, je na správním uvážení Úřadu, který musí při jejím stanovení přihlédnout ke všem okolnostem konkrétního případu, což Úřad v napadeném rozhodnutí učinil v bodech 110. až 134. odůvodnění napadeného rozhodnutí).

74. Úřad uložil pokutu přiměřenou okolnostem za současné individualizace trestu. Pro šetření případ tak není důležité, že Úřad uložil v jiném rozhodnutí pokutu ve výši maximální

přípustné sazby 2,65 % a v posuzovaném případě přibližně 45 % maximální přípustné sazby, neboť Úřad zohlednil jiný okruh okolností, za který byl přestupek spáchán.

75. Předseda Úřad odmítá tvrzení obviněného, že Úřad měl zohlednit polehčující okolnost v tom, že důsledku vydání rozhodnutí S0330/2017/VZ a R0057/2018/VZ nestihl obviněný včas zajistit veřejnou obslužnost prostřednictvím vnitřního dopravce, neboť pro oblast Českolipsko obviněný nečinil dostatečně efektivní kroky k tomu, aby zvrátil situaci, že po skončení smlouvy 2017 již nebude mít zajištěného žádného dopravce. Nad rámec lze doplnit, že dne 29. 10. 2020 NSS vydal rozsudek sp. zn. 9 As 139/2020, který potvrdl správnost závěrů výše uvedených rozhodnutí, tedy nelze již o nich mluvit jako o nezákonných, jak obviněný v rozkladu uvádí.

76. V doplnění rozkladu pak obviněný předesílá, že v souvislosti s koronavirovou pandemii se jeho deficit rozpočtu prohlubuje a proto žádá předsedu Úřadu, aby přihlédl k nepříznivé ekonomické situaci obviněného. K tomu předseda Úřadu uvádí, že Úřad v bodech 132. až 134. odůvodnění napadeného rozhodnutí tyto okolnosti zvažoval v rámci posouzení, zda ukládaná pokuta není nepřiměřeně přísná, drakonická, likvidační. Úřad tak zjistil, že obviněný je schopen navýšit příjmy jeho rozpočtu pomocí dotací ze státního rozpočtu a tak pokuta není v aktuální době likvidační.

77. K další námitce obviněného, že výše uložené pokuty skutečně znamená pro obviněného velmi citelný a nepřiměřený zásah do hospodaření je nutné uvést, že peněžitá sankce ze své podstaty vždy představuje nepříznivý zásah do majetkové sféry pachatele přestupku, který je spojen s úbytkem finančních prostředků, které mohly být případně investovány jinam. Kdyby uložení peněžité sankce nemělo být pro objednatele „nepříjemné“ či „zatěžující“, ztrácelo by ukládání pokut vlastně smysl, protože by neplnily žádnou ze svých funkcí (represivní a preventivní). Má-li snad obviněný na mysli, že touto logikou by mu měl být uložen správní trest řádově nižší, nelze tomu přisvědčit. Takový správní trest by pak neplnil svůj účel. Je pravidelným jevem, že veřejní zadavatelé hospodaří s rozpočty, které neskýtají velký prostor dalším výdajům. Má-li správní trest splnit svůj účel, totiž způsobit negativní zásah do majetkové sféry obviněného, nemůže být pro Úřad „napjatý“ rozpočet objednatele rozhodujícím kritériem pro výši uložené pokuty. Důvodem pro snížení pokuty tedy nemůže být sám o sobě fakt, že dochází k nepříznivému zásahu do majetkové sféry obviněného, ale až situace, kdy by tento zásah nabyl likvidačního charakteru. Předseda Úřadu přitom musí setrvat na názoru, že pro objednavatele hospodařící s výnosy v řádu miliardy korun, nemůže být pokuta likvidační.

78. Předseda Úřadu rovněž připomíná, že majetková situace obviněného není zásadním měřítkem pro stanovení výměry pokuty, nýbrž toliko korektivem, který má bránit uložení likvidační pokuty. Úřad na majetkovou situaci obviněného takto nahlížel. Větší úlevu již obviněnému s ohledem na závažnost jeho jednání poskytnout nelze.

Shrnutí

79. Ve světle výše uvedeného shrnuji, že Úřad správně a přezkoumatelným způsobem podrobně vylíčil, jaká byla jeho skutková zjištění a jakými úvahami se řídil při stanovení výše pokuty, tj. z čeho vycházelo jeho správní uvážení a k jakému výsledku dospěl ohledně konkrétní výše pokuty uložené obviněnému. Úřad tuto část svého rozhodnutí dostatečně a přesvědčivě odůvodnil. Při rozhodování o výši pokuty zohlednil všechny skutečnosti, které mohly v tomto

správním řízení výši pokuty ovlivnit, řádně se s nimi vypořádal a přesvědčivě odůvodnil, ke kterým okolnostem přihlédl a jaký vliv měly na uloženou výši pokuty.

VI. Závěr

80. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v posuzovaném případě v souladu se zákonem, správním řádem a zákonem o odpovědnosti za přestupky, jsem dospěl k závěru, že jsou dány podmínky pro potvrzení napadeného rozhodnutí a pro zamítnutí rozkladu, a to z důvodů uvedených v tomto rozhodnutí o rozkladu.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona, nelze dále odvolat

otisk úředního razítka

Ing. Petr Rafaj
předseda

Obdrží
HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, Na Florenci 2116/15, Nové Město, 110 00 Praha 1

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