

## **MINISTERSTVO FINANCÍ**

odbor 17 – Kontrola  
odd. 1702 – Přezkum hospodaření:  
Regionální pracoviště I.

Vážený pan  
Ing. Petr Kulhánek  
Hejtman Karlovarského kraje  
Závodní 353/88  
360 06 Karlovy Vary  
ID datové schránky: siqbxt2

PID: MFCRCXGLCL  
Č. j.: MF-19477/2021/1702-27  
Zpracovatel: Pavla Suchopárková

Praha 27. 5. 2022

### **Písemné závěry z prověření námitek uplatněných ve stanovisku Karlovarského kraje k Návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření za rok 2021, č. j. MF-19477/2021/1702-24**

Vážený pane hejtmane,

dne 13. 5. 2022 bylo do datové schránky Ministerstva financí doručeno dle § 7 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon č. 420/2004 Sb.“ či „ZPH“) stanovisko k Návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření Karlovarského kraje za rok 2021, č. j. KK/102/HK/22 (dále také „stanovisko“). V souladu s ustanovením § 6 odst. 1 písm. e) zákona č. 420/2004 Sb., byly námítky uplatněné ve stanovisku k Návrhu zprávy kontrolujícím prověřeny. Písemný závěr z prověření námitek je uveden v dalším textu tohoto dokumentu:

- k bodům stanoviska č. 1.1 – 1.2:
  1. Jedná se o část stanoviska, jež je označena jako „úvodní shrnutí“, ve kterém je zejména vyjádřen požadavek na přiložení stanoviska ke Zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření. Tato část stanoviska kontrolované osoby neobsahuje námítky ke kontrolnímu zjištění, které jsou uvedeny v dokumentu až od bodu 2.1 dále.
- k bodům stanoviska č. 2.1 – 2.4:
  2. Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků je vykonáváno podle zákona č. 420/2004 Sb., který představuje speciální právní úpravu k obecné úpravě kontrolního procesu obsažené v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jako „kontrolní řád“). V návaznosti na vyhodnocení obsahu předmětného stanoviska kontrolované osoby chce předně kontrolní skupina poukázat na ustanovení § 2 kontrolního řádu, kde je uvedeno, cit.: *„Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních*

*předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů“.* Z uvedeného tedy lze vyvodit, že jednou z úloh či funkcí kontroly, je funkce zjišťovací. V terminologii kontrolního řádu je výsledkem kontrolního procesu Protokol o kontrole, ve kterém jsou zaznamenána kontrolní zjištění. Protokol o kontrole dle § 12 kontrolního řádu, stejně jako Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření, jež dle § 10 ZPH v daném kontrolním procesu nahrazuje Protokol o kontrole, není rozhodnutím ve správním řízení ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Podstatou Protokolu o kontrole a přeneseně také Zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření, je primárně zaznamenání stavu zjištěného kontrolou.

3. Kontrolovaná osoba v bodě 2.3 stanoviska uvádí, že z formulace kontrolního zjištění je zřejmé, že se jedná o domněnku kontrolní skupiny, neboť kontrolní skupina v Návrhu zprávy uvedla, že se kraj „mohl dopustit porušení...“ a nekonstatoval tedy jednoznačně, že se kontrovaná osoba „dopustila porušení...“. Kontrolovaná osoba dále v této souvislosti uvádí, že kontrolní závěr spočívající v uvedení nedostatku dle § 10 odst. 3 písm. c) bodu 4 ZPH je tudíž předčasný, neboť je daná věc postupována správnímu orgánu k navazujícímu řízení. Dle názoru kontrované osoby tak kontrolující má posečkat např. na výsledek správního řízení. V bodě 2.8 stanoviska dále kontrovaná osoba rozvádí, že by se mělo vyčkat rovněž i na ustálení soudní judikatury, případně i novelizaci relevantní právní úpravy.

V uvedené souvislosti tedy předně kontrolní skupina doplňuje, že popis kontrolního zjištění včetně dovozeného kontrolního závěru, vychází z odborného úsudku kontrolní skupiny. V dané věci je stěžejní, aby úsudek kontrolní skupiny vedoucí k formulaci kontrolního zjištění a kontrolního závěru byl podložen relevantními informacemi, podklady a argumenty, jež jsou mimo jiné rovněž zahrnuty v textu popisující zjištění. Za těchto podmínek kontrolní zjištění nelze označit za domněnku, jež může evokovat nepodloženost jednání, či kontrolního závěru. Kontrolní skupina se naopak šetřené věci věnovala velmi detailně a veškerá východiska učiněná k dovození daného kontrolního závěru transparentně komunikovala s kontrovanou osobou. Kontrolní skupina tak má za to, že předmětné kontrolní zjištění a učiněný kontrolní závěr, je dostatečně zdůvodněn a argumentačně podložen. Z tohoto důvodu považuje kontrolní skupina provedené šetření, jež vyústilo v popis zjištění uvedený na stranách 5 až 10 Návrhu zprávy za relevantní podstatu, jež opravňuje kontrolní skupinu k formulaci nedostatku dle § 10 odst. 3 písm. c) bodu 4 ZPH.

Komentář JUDr. RNDr. Jitky Jelínkové, Ph.D. (Praktický komentář v ASPI) k § 12 kontrolního řádu dále k tomuto tématu objasňuje popis porušení právních předpisů v rámci kontroly následovně: *„Požadavek, aby protokol o kontrole obsahoval označení (ustanovení) právních předpisů, které byly porušeny (nepoužívá se např. formulace typická pro zahájení řízení o přestupku, že skutkem popsáním v zahájení „měla být porušena“ ta a ta ustanovení zákona), vede někdy kontrované osoby k výhradám, že „kontrolní orgán předjímá výsledek“ (a např. že v tom lze spatřovat jeho „podjatost“), porušuje presumpci nevinu, neboť teprve účelem navazujícího správního řízení (o uložení pokuty, opatření k nápravě apod.) je prokázat, zda k porušení práva skutečně došlo. Argumenty spočívající v „předjímání*

výsledku“ je nutné odmítnout s tím, že konstatování o protiprávnosti zjištěných skutečností v protokolu o kontrole je plněním výslovného požadavku § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu a vyjadřuje názor kontrolního orgánu učiněný po kontrole (přesněji v okamžiku vyhotovení protokolu o kontrole). Tento názor mohou změnit již podané námitky proti kontrolnímu zjištění, dále se může změnit v průběhu správního řízení, bude-li navazovat. Názor kontrolního orgánu obsažený v protokolu o kontrole či dodatku k němu (§ 21) není nijak závazný pro správní orgán, který navazující řízení vede (pokud je to orgán odlišný od orgánu, který vykonal kontrolu).“

Byť kontrolní skupina použila v dílčí textaci zjištění sousloví v podmiňovacím tvaru, tj. uvedla, že se kraj „mohl dopustit“ (str. 10, druhý odstavec shora v Návrhu zprávy) porušení zákona, učinila tak z toho důvodu, že konkrétní spatřovaný nedostatek je přímo provázán s podezřením ze spáchání přestupku, o kterém má oprávnění definitivně rozhodovat jiný správní orgán. Tato konkrétní část formulace však nemá v kontextu celého zjištění žádný vliv na věcnou podstatu komplexně popsaného, odůvodněného a podloženého zjištění, které vyjadřuje názor přezkoumávajícího orgánu, že ze strany kraje došlo ve zkoumaném případě k porušení zákona. Za účelem vyloučení formalistické výhrady vůči znění dílčí části textace zjištění, nicméně přistupuje kontrolní skupina v kontextu výše odcitovaného komentáře k § 12 kontrolního řádu, k následující formální úpravě dotčené textace uvedené v návrhu zprávy:

Původní text uvedený v Návrhu zprávy na straně 10, který zní: „Na základě výše uvedeného kontrolní skupina závěrem konstatuje, že Karlovarský kraj se svým postupem při opakovaném uzavírání smluv prostřednictvím přímého zadání k poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících s dodavatelem Autobusy Karlovy Vary, a.s. mohl dopustit porušení ustanovení § 18 v návaznosti na § 22 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných službách.“

Úprava textace kontrolního zjištění do konečného znění Zprávy: „Na základě výše uvedeného kontrolní skupina tak dospěla k závěru, že Karlovarský kraj se svým postupem při opakovaném uzavírání smluv prostřednictvím přímého zadání k poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících s dodavatelem Autobusy Karlovy Vary, a.s. dopustil porušení ustanovení § 18 v návaznosti na § 22 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných službách.“

Kontrolní skupina dále k tomuto bodu pro úplnost uvádí, že kontrolovaná osoba prostřednictvím stanoviska rozporuje v zásadě procesně-formální postup kontrolní skupiny ve vztahu k formulaci předmětného kontrolního závěru. Jak uvádí sama kontrolovaná osoba v bodě 2.7 stanoviska, argumentace vztahující se k odborné rovině problematiky uvedené v kontrolním zjištění, byla kontrolovanou osobou rovněž doplněna prostřednictvím Vyjádření k zápisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření, na které je v námitkách stanoviska odkazováno. Toto vyjádření kontrolované osoby bylo kontrolní skupinou transparentně argumentačně vypořádáno prostřednictvím dokumentu Vyhodnocení vyjádření Karlovarského kraje č. j: KK/80/HK/22 ze dne 22. 4. 2022 ke kontrolnímu zjištění uvedeném v Zápisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření Karlovarského kraje za rok 2021, který pro úplnost a na popud obsahu bodu 2.7 stanoviska kontrolované osoby tímto připojujeme do přílohy tohoto prověření námitek.

4. Kontrolní skupina doplňuje, že návrh kontrolované osoby, tedy vyčkat na posouzení případu ve správním řízení, dále rovněž na ustálení soudní judikatury a případně i na novelizaci relevantní právní úpravy, a to i v kontextu úvahy o presumpci nevinu uvedeně v bodě 2.4 Stanoviska, pokládá kontrolní skupina v dané situaci za nerelevantní z důvodů uvedených dále v tomto bodě.

Předně, jak je již uvedeno v bodě 2 tohoto dokumentu, kontrolní zjištění a závěr je výsledkem kontrolního procesu, jež v daném případě není správním řízením, a proto nezakládá žádné správní rozhodnutí, jímž by docházelo k založení, změně nebo zrušení práva nebo povinností konkrétní osoby.

Dále, kontrolní zjištění má v daném kontextu i zjišťovací a informační funkci, jejíž podstatou a účelem je identifikace nežádoucích stavů, jež následně mohou být nejprve předmětem správního řízení a následně i řízení soudního, kde výstupem těchto procesů je vytvoření rozhodovací praxe, tedy i judikatury k určité věcné oblasti. Identifikované problematické skutečnosti, vzešlé z předcházejících procesů, mohou být následně relevantním podnětem i k úpravě související legislativy. Z uvedeného by měla být patrná určitá logická provázanost vycházející z chronologie jednotlivých úrovní a typů zmiňovaných řízení, kde i z procesu posuzování a rozhodování o závažnosti protiprávního jednání a dopadů lze vysledovat jednoznačný eskalační smysl.

Kontrolní skupina se v této věci rovněž odkazuje na již citovaný komentář k ustanovení § 12 kontrolního řádu uvedený v předchozím bodě č. 3, z něhož lze mimo jiné rovněž odvodit jasnou návaznost mezi kontrolním procesem a případným správním řízením.

Oproti tomu, dle návrhu kontrolované osoby, by tedy kontrolní skupina měla vyčkat na výsledek správního řízení, či ustálení soudní judikatury apod., viz výše a do té doby hledět na kraj, jakoby se žádného porušení právních předpisů nedopustil. Tímto způsobem by tak mohla nastat situace, kdyby správní orgán potvrdil informace předané kontrolním orgánem a vydal správní rozhodnutí zakládající např. vznik finanční sankce. V návaznosti na toto správní rozhodnutí, by ad absurdum, v souladu s návodem kontrolované osoby, tak až v této fázi mohlo dojít k formulaci kontrolního zjištění (před správním rozhodnutím by to bylo dle sdělení kontrolované osoby předčasné). Za uvedených podmínek, by však formulovaná kontrolní zjištění byla zbytečná, protože již v téže věci bylo meritorně rozhodnuto jiným orgánem a kontrolní zjištění by postrádala jakoukoliv právní relevanci, byla by mimo časovou a logickou posloupnost, která je v těchto řízeních jasně daná jednotlivými právními předpisy. Takovýto postup relevantní právní předpisy nepředpokládají, a jelikož kontrolní orgán musí postupovat dle zásady „enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí“, tak postupoval, jak mu je uloženo výše uvedenými právními předpisy. Pro dokreslení nesprávnosti Vámi navrhovaného řešení by mohla nastat ještě i jiná absurdní situace, a to, že zjištění závažnějšího charakteru (zpravidla ta, která jsou předávána k navazujícím správním řízením) by nemohla být v kontrolním výstupu uvedena nikdy, jelikož před výsledkem správního řízení by bylo kontrolní zjištění považováno za předčasné a po jeho výsledku (v případě potvrzení) by naopak již z procesního hlediska nemělo žádný smysl, tudíž by představovalo pouze administrativní zátěž pro kontrolovanou osobu i pro kontrolní orgán.

Dle výše uvedeného, tedy nelze formulaci kontrolního závěru podmiňovat výsledkem předcházejícího/navazujícího správního řízení. **Pro formulaci kontrolního závěru je důležitý zjištěný a popsáný stav šetřené věci, která je v daném čase zjištěna kontrolou (tj. kontrolní zjištění).**

- k bodům stanoviska č. 2.5 – 2.8:
5. Dle vyjádření kraje v bodě 2.7 kontrolní skupina nadřadila nabídkové řízení pro výběr dodavatele dopravní obslužnosti nad všechny ostatní skutečnosti a okolnosti, které musel kraj při volbě svého postupu při zajištění dopravní obslužnosti vyhodnotit, aniž by argumentačně podložila, proč je dodržení principu hospodářské soutěže nadřazeno všem okolnostem a důvodům namítaným krajem již v rámci probíhajícího přezkumu hospodaření. Jak je již uvedeno výše v bodě 3 tohoto dokumentu, kontrolní skupina se danými okolnostmi zabývala detailně v rámci kontrolního šetření a je přesvědčena, že předmětné kontrolní zjištění je koncipováno dostatečně popisně, přičemž transparentně vysvětluje myšlenková východiska kontrolní skupiny, jež zohledňují dílčí právní stanoviska správního orgánu a krajského soudu, na která je v popisné části zjištění rovněž odkazováno, případně jsou citována.

Kontrolní skupina nadto nad rámec svých povinností a v zájmu dobré správy transparentně vypořádala reakci Karlovarského kraje č. j: KK/80/HK/22 ze dne 22. 4. 2022 ke kontrolnímu zjištění uvedenému v Zápisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření Karlovarského kraje za rok 2021, č. j. MF-19477/2021/1702-25 (viz příloha k tomuto dokumentu).

K okolnostem namítaným krajem se kontrolní skupina vyjádřila např. na str. 4-5 přiloženého dokumentu, cit.:

- „Možnost Kraje získat dotaci nelze interpretovat jako „mimořádnou situaci“, jež by ohrozila poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících (či by vytvořila situaci, která by v dané ohrožení mohla potenciálně vyústit). Jistě je v dané věci obtížné načasovat změnu koncepce zajištění dopravní obslužnosti, jak je již uvedeno v Zápisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření s odkazem na citaci rozsudku krajského soudu č. j. 31 Af 80/2020-83, to však nezakládá oprávnění po takto dlouhou dobu obcházet smysl zákonné úpravy, jímž je, že za standardních podmínek má být prováděna hospodářská soutěž. Na základě této domněnky nelze vytvářet prostor pro zdůvodnění postupu pomocí opakovaného přímého zadání konkrétnímu dopravci bez realizace hospodářské soutěže, čímž dochází k jednoznačnému zvýhodnění daného dopravce, kterému je na daných linkách uvedeným postupem Kraje uměle vytvořeno monopolní postavení.
- Zároveň kontrolní skupina dodává, že mimořádná situace dle interpretace zákonných kritérií uvedených výše, nemůže ze své podstaty trvat několik let, v rámci nichž je existence mimořádné situace časově ohraničována bez dalšího termínem uzavřených smluv na dobu určitou. Časové ohraničení existence mimořádné situace by mělo být navázáno na reálné věcné důvody zapříčiňující mimořádnou situaci ohrožující službu dopravní obslužnosti. Mimo jiné také skutečnost, že v Materiálu pro jednání rady Karlovarského kraje (důvodová zpráva) dne 18. 10. 2021 je existence mimořádné situace primárně vymezena termínem ukončení platnosti smluv (viz citovaná poznámka pod čarou č. 1 na str. 9), nasvědčuje tomu,

že jiný věrohodný věcný důvod zakládající mimořádnou situaci, dle vymezení výše, neexistuje.

- *Kontrolní skupina tedy nevidí žádnou spojitost mezi potenciální existencí mimořádné situace v návaznosti na § 22 ZVS a možností získat dotaci na zakoupení dopravních prostředků”.*

Dále je potřeba uvést, že nešlo o nadřazení, ale o logickou návaznost jednotlivých kroků, které měl kraj provést při změně koncepce zajištění dopravní obslužnosti kraje. Přístup kraje k plánování dopravní obslužnosti ilustruje i text uvedený v části 3 přiloženého vyjádření kontrolní skupiny (viz příloha, str. 7-8):

- *„V této souvislosti kontrolní skupina uvádí, že Kraj má dle § 8 ZVS sestavovat plán dopravní obslužnosti, který obsahuje mimo jiné časový harmonogram uzavírání smluv o veřejných službách a postup při uzavírání těchto smluv. Plán dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje na období let 2016 – 2028 byl schválen zastupitelstvem kraje v usnesení č. ZK 467/12/15 dne 3. 12. 2015, který byl následně v únoru 2018 aktualizován.*
- *V aktuálně platném Plánu není zohledněna změna koncepce dopravy, přičemž je zde stále uveden harmonogram s plánovaným zajištěním dopravní obslužnosti formou nabídkového řízení na období 2019 – 2028. Úprava plánu z důvodu transformace veřejné linkové dopravy na pořízení vlastních autobusů nebyla již dle vyjádření Kraje do plánu zanesena a schválena“.*

Kontrolní skupina dokonce v dané věci prověřovala tiskové zprávy ostatních objednatelů, aby zjistila, jak dlouho probíhá zadávací řízení k zajištění dopravní obslužnosti. Bylo zjištěno, že jiný kraj dle jeho vyjádření vysoutěžil dodavatele hned na poprvé a podepsal smlouvy za „pouhých“ 28 měsíců (tj. v podstatě ideální případ). V tomto případě se jednalo pouze o zakázku na zajištění dopravní obslužnosti, v případě Karlovarského kraje je třeba navíc počítat minimálně s dobou na provedení výběrového řízení na dodavatele autobusů a jejich následné dodání (předpokládaná dodací lhůta 14-15 měsíců od účinnosti smlouvy), v dané době také se změnou dotačních podmínek. Z uvedeného kontextu vyplývá, že při řádném zohlednění alespoň minimální nezbytné časové náročnosti zamýšlených procesů potřebných k úspěšnému zajištění plánovaných změn v dopravní obslužnosti, mělo být kraji již na začátku celého procesu změny koncepce zcela objektivně zřejmé, že se bude jednat o víceletý proces, přičemž v celém jeho průběhu bude nezbytné mít dopravní obslužnost zajištěnou v souladu se zákonem. Kraj však s odkazem na úmysl a komplikace spojené s realizací víceleté koncepční změny řešil zajištění dopravní obslužnosti v krátkodobém výhledu opakovaným uzavíráním smluv na dobu určitou s dodavatelem vybraným napřímo pod argumentem mimořádné situace.

6. Kraj v bodě 2.5 stanoviska uvádí, že se kontrolní skupina ve svém popisu zjištění opírá o citace rozsudku Krajského soudu v Brně (dále také „krajský soud“), č. j. 31 Af 80/2020-83 ze dne 16. 12. 2021, proti kterému navíc byla podána kasační stížnost, o které dosud nerozhodl Nejvyšší správní soud.

Kontrolní skupina k tomuto uvádí, že kasační stížnost dle § 107 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, nemá odkladný účinek.

**Dále kraj v bodě 2.6 námitek uvádí, že byl přesvědčen (stejně jako žalobce, který napadl správní rozhodnutí), že je v mimořádné situaci neboť mu končila platnost smluv na dopravní obslužnost.** Zde je však nutno poznamenat, že žalobce mínil zajistit dopravní obslužnost přímým zadáním v rámci mimořádné situace, neboť zjednodušeně řečeno, ze strany vnitřního dopravce nedošlo k zajištění dostatečných přepravních kapacit, a to na dobu jednoho roku, než se dopravci podaří potřebné kapacity zajistit.

Případ Karlovarského kraje, jež je předmětem kontrolního zjištění, je však dle kontrolní skupiny závažnější, než je případ řešený odkazovaným rozsudkem Krajského soudu v Brně. Rozdíl v závažnosti obou případů kontrolní skupina spatřuje zejména ve skutečnosti, že Karlovarský kraj postupuje přímým zadáním opakovaně více let za sebou, a to aniž by pro takový postup bylo možné spatřovat oprávněný důvod. K tomuto soud v odstavci 11 uvádí, že uzavření smlouvy o veřejných službách nebo její prodloužení prostřednictvím přímého opatření nebo uložení povinnosti vykonat takový závazek by neměly překročit dva roky. Obdobná informace je zanesena i v replice žalobce v odstavci 6 rozsudku: „Je zřejmé, že tato časová limitace platí také pro všechny další napřímo uzavřené smlouvy, které by měly následovat smlouvu první. Opakované uzavírání smluv přímým způsobem tak nebude možné“. Dle kontrolní skupiny je jednáním popsáním ve zjištění kontrolovanou osobou vědomě obcházen zákon (vzhledem k obsahu vyjádření k Zápisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření a obsahu námitek obsažených ve stanovisku).

Krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu č. j. ÚOHS-32860/2020/322/Dja, věc však vrátil žalovanému – správnímu orgánu k dalšímu řízení, přičemž žalovaný je vázán právním názorem soudu. V předmětném rozsudku je proto právní názor soudu obšírně vysvětlen.

Je pravdou, že soud se v předmětném rozsudku neztotožnil s formální výkladovou variantou správního orgánu, podle které byla podmínkou pro využití přímého uzavření smlouvy trvající subjektivní povinnost poskytovat veřejné služby v přepravě cestujících obsažená ve smlouvě mezi objednatelem a dopravcem. **Krajský soud však na druhou stranu v odstavci 33 dospěl k závěru, že ve správním řízení nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by podporovaly závěr, že předmětná hrozba přerušování poskytování veřejných služeb představovala mimořádnou situaci** (kontrolní skupina k tomuto dodává, že soud zdůrazňuje stránku materiálních podmínek, kde spatřuje, že objednatel mohl v předstihu činit kroky standartním postupem, viz odstavec 33 soudního rozsudku). Soud se v daném rozsudku proto podrobně zaobírá věcnými skutečnostmi (dle kontrolní skupiny tímto soud navozuje úvahu, zda se objednatel do situace, v níž musel přistoupit k přímému zadání z důvodu nastalého či hrozícího výpadku poskytovaných služeb nedostal vlastním přičiněním, či naopak vlastním opomenutím spočívajícím v tom, že neusiloval dostatečně, (tj. 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) a k nim vyjadřuje svůj právní výklad, např. v odst. 20. a 21. uvedl interpretaci výkladu pojmu „mimořádná situace“, a to v jakých případech ne/opravňuje kraj k přímému uzavření smlouvy,

v odst. 22. – 25. soud přirovnal institut uzavírání přímým zadáním podle § 18 ZVS k jednacímú řízení bez uveřejnění podle § 63 a násl. zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, v platném znění, (obojí zohledněno v popisu kontrolního zjištění), atd. Soudem uvedená analogie přímého zadání k jednacímú řízení bez uveřejnění značí zdůraznění materiálních podmínek, ke kterým je pro zhodnocení dané problematiky nutno přihlédnout.

Právní výklad soudu obsažený v odkazovaných bodech rozsudku představoval pro kontrolní skupinu relevantní právní a argumentační stanovisko, které je zohledněno v analogicky podobném, avšak dle kontrolní skupiny závažnějším případem, jež je předmětem kontrolního zjištění uvedeného v Návrhu zprávy. Jedná se o nejaktuálnější rozhodnutí soudu v dané odborné oblasti, přičemž skutečnost, že byla v dané věci podána kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, momentálně za daných okolností nezpochybňuje vyřčený právní názor krajského soudu vyjádřený v odůvodnění rozsudku (včetně soudem detailně uvedeného pohledu na materiální okolnosti případu). Kontrolní zjištění formulované v Návrhu zprávy je dle kontrolní skupiny v souladu s optikou, jakou uplatňuje krajský soud v odůvodnění předmětného rozsudku. **Vzhledem k tomu, že právní názor soudu je pro příslušný správní orgán závazný, je kontrolní skupina přesvědčena, že touto věcnou optikou formulované kontrolní zjištění představuje relevantní podnět ke správnímu řízení.**

- k bodu stanoviska 3.1:

7. Kraj přezkoumávajícímu orgánu navrhuje, aby námitkám kraje plně vyhověl a v tomto smyslu upravil příslušné části zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření kraje za rok 2021.

Na základě informací uvedených v bodě 3 tohoto dokumentu, tak kontrolní skupina shrnuje, že bude provedena úprava části textu formulovaného zjištění, a to následovně:

**Původní znění popisné části textu zjištění uvedeného na str. 10 Návrhu zprávy:** „Na základě výše uvedeného kontrolní skupina závěrem konstatuje, že Karlovarský kraj se svým postupem při opakovaném uzavírání smluv prostřednictvím přímého zadání k poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících s dodavatelem Autobusy Karlovy Vary, a.s. mohl dopustit porušení ustanovení § 18 v návaznosti na § 22 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných službách.“

**Konečné znění popisné části textu zjištění uvedeného na str. 10 Zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření Karlovarského kraje za rok 2021:** „Na základě výše uvedeného kontrolní skupina tak dospěla k závěru, že Karlovarský kraj se svým postupem při opakovaném uzavírání smluv prostřednictvím přímého zadání k poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících s dodavatelem Autobusy Karlovy Vary, a.s. dopustil porušení ustanovení § 18 v návaznosti na § 22 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných službách.“

Ostatní ustanovení Návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření Karlovarského kraje za rok 2021, č. j. MF-19477/2021/1702-24, zůstávají nedotčena.



Pavla Suchopárková  
kontrolor pověřený řízením  
přezkoumání

-----

#### Příloha

Vyhodnocení vyjádření Karlovarského kraje č. j.: KK/80/HK/22 ze dne 22. 4. 2022 ke  
kontrolnímu zjištění uvedeném v Zázpisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření  
Karlovarského kraje za rok 2021

## **Vyhodnocení vyjádření Karlovarského kraje č. j: KK/80/HK/22 ze dne 22. 4. 2022 ke kontrolnímu zjištění uvedeném v Zápisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření Karlovarského kraje za rok 2021**

**Kontrolovaná osoba doručila dne 22. 4. 2022 do datové schránky MF informace a vyjádření k Zápisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření za rok 2021, č. j: MF-19477/2021/1702-20 (dále jako „stanovisko kontrolované osoby“), obsahující vyjádření nesouhlasu se zjištěním uvedeným v předmětném Zápisu. Kontrolní skupina v rámci konečného přezkoumání provedla vyhodnocení kontrolovanou osobou uváděných argumentů a informací:**

### **Stanovisko kontrolované osoby (část 1):**

„Výše uvedená zjištění Kraj odmítá. Při zajišťování hromadné dopravy v rámci Kraje bylo vždy postupováno s veškerou potřebnou péčí a důkladností, kterou tato záležitost vyžaduje. Zjištění Kontrolní skupiny jsou založena na nesprávném právním výkladu rozhodujících zákonných ustanovení a bez zohlednění mimořádnosti okolností, které nyní panují v oblasti zajišťování veřejné dopravy. Kraj dlouhodobě trpí následky důlní a těžební činnosti na svém území („uhelný region“), což se negativně projevuje na životním prostředí Kraje a na zdraví jeho obyvatel. Proto bylo jasnou prioritou Kraje zajistit našim občanům veřejnou dopravu co možná nejvíce ekologickým způsobem. To byl jeden z důvodů, proč Kraj okamžitě reagoval na možnost získání dotace na nákup nových nízkoemisních vozidel pro veřejnou autobusovou dopravu. Přípravné práce probíhaly od roku 2018, přičemž v roce 2019 bylo zastupitelstvem Krajem schváleno podání žádosti o poskytnutí dotace, která byla následně podána bezprostředně po zahájení přijímání žádostí, které bylo stanoveno na den 31.01.2020. Naše žádost byla doručena poskytovateli dotace (MMR) cca 3 vteřiny poté, co systém umožnil podávání žádostí o dotaci, takže jakákoli liknavost nebo podcenění situace na straně Kraje, jak naznačuje Kontrolní skupina, je zcela vyloučena. I z důvodu rychlosti podání žádosti tato žádost uspěla a Kraji byla dotace přislíbena, což opět potvrzuje zcela profesionální a zodpovědnou práci Kraje.

Skutečnost, že nákup nízkoemisních autobusů dosud nebyl realizován, není v důsledku pochybení Kraje, ale je vyvolán objektivními důvody. Kraj bezprostředně po příslibu získání dotace zahájil příslušné zadávací řízení na nákup těchto vozidel, přičemž toto nebylo dokončeno z důvodu předložení ekonomicky nevyhovující nabídky (Veřejná zakázka „Nákup CNG autobusů pro Karlovarský kraj“), (dále jen „Veřejná zakázka“), byla v listopadu 2021 zrušena a nyní je toto zrušení předmětem přezkumu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). Kraj aktuálně opětovně zahájil zadávací řízení na tyto dodávky. Tj. k žádnému prodlení na straně Kraje nedochází a rozhodně nelze takovou skutečnost dovozovat na základě dokladů, které byly Kontrolní skupině poskytnuty v rámci kontroly.”

### **Vyjádření kontrolní skupiny ke stanovisku kontrolované osoby (část 1):**

- Předmětem zjištění je podezření na neoprávněný postup kraje za využití výjimky z postupu nabídkového řízení dle § 18 pod záštitou mimořádné situace v návaznosti na § 22 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o veřejných službách“ nebo „ZVS“), tj. neuskutečnění hospodářské soutěže. Kontrolní skupina, jak je zdůvodněno dále v textu tohoto dokumentu, nepovažuje důvody vedoucí kraj k přímému zadání v mimořádné situaci za relevantní.

#### K okolnostem souvisejícími se zajištěním financování akce z IROP, kontrolní skupina uvádí následující rekapitulaci:

- Ministerstvem pro místní rozvoj ČR (dále také „MMR“) byla dne 29. 5. 2019 vypsána 89. výzva k předkládání žádostí o podporu z Integrovaného regionálního operačního programu (IROP) NÍZKOEMISNÍ A BEZEMISNÍ VOZIDLA PRO UHELNÉ REGIONY (dále také jako „výzva č. 89“).
- Výše uvedená výzva IROP byla dle dotačních podmínek určena pro 1) kraje a obce, pokud poskytují veřejné služby v přepravě cestujících samy, 2) dopravce ve veřejné dopravě na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Dotaci dle této výzvy bylo možné použít na: 1) Nákup silničních nízkoemisních vozidel pro zajištění dopravní obslužnosti jako veřejné služby v přepravě cestujících, využívajících alternativní palivo CNG nebo LNG a splňujících normu EURO 6, 2) Nákup silničních bezemisních vozidel pro zajištění dopravní obslužnosti jako veřejné služby v přepravě cestujících, využívajících alternativní palivo, elektřinu nebo vodík, 3) Nákup bezemisních drážních vozidel městské dopravy (tramvají nebo trolejbusů) pro zajištění dopravní obslužnosti jako veřejné služby v přepravě cestujících.
- Výzva č. 89 obsahovala podmínku, že žadatel o dotaci musí být rovněž provozovatel autobusů. Z předložených podkladů vyplývá, že záměrem kraje bylo autobusy pořídit a následně pronajmout dopravci, nikoliv provozovat. Z tohoto důvodu začal kraj dle svého sdělení od roku 2018 vyjednávat změnu podmínek s MMR.
- Dne 16. 1. 2020 byla vyhlášena 93. výzva k předkládání žádostí o podporu z Integrovaného regionálního operačního programu NÍZKOEMISNÍ A BEZEMISNÍ VOZIDLA PRO UHELNÉ REGIONY II. Změna oproti výzvě č. 89 spočívala v úpravě oprávněných žadatelů, nové znění: Kraje, dopravci ve veřejné dopravě na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících uzavřené s krajem (pozn. byla vypuštěna upřesňující podmínka „pokud poskytují veřejné služby v přepravě cestujících samy“).
- V návaznosti na upravené dotační podmínky mohl Kraj ode dne 30. 1. 2020 podat žádost o dotaci z předmětné výzvy.
- Kontrolní skupina na základě výše uvedeného shrnuje, že stav, jež je předmětem kontrolního zjištění, je výsledkem nedůsledného plánování provedení změny v dopravní obslužnosti (nezachycení změn v plánu dopravní obslužnosti je popsáno ve vyjádření kontrolní skupiny v části 3). Zajištění zákonnosti postupu je zcela logickou kauzální podmínkou k možnosti realizace změny koncepce dopravní obslužnosti. Kraj měl na začátku rozhodovacího a administrativního procesu vedoucího ke změně koncepce dopravní obslužnosti prokazatelně více jednoznačných indicií, aby naznal, že se bude

jednat o víceletý projekt (což se perspektivou roku 2022 potvrdilo, jelikož k datu vyhotovení tohoto dokumentu doposud nebyla dokončena veřejná zakázka na nákup dopravních prostředků, ani nebylo započato navazující řízení na jejich pronájem). Kontrolní skupina na tomto místě rekapituluje základní informace, které měl kraj na začátku projektu k dispozici, a které takový předpoklad dlouhodobosti projektu jednoznačně vytvářejí:

- a. Dotační výzva č. 89 z roku 2019 byla určena mimo jiné pro kraje, které provozují dopravní obslužnost samy. Kraj k realizaci zamýšleného záměru potřeboval, aby došlo k odstranění této podmínky výzvy.
- b. Aby mohl být záměr kraje realizován, bylo tedy nutné zajistit provedení následujících zásadních úkonů:
  - Vyjednat úpravu podmínek dotační výzvy č. 89 IROP u poskytovatele MMR
  - Podání žádosti o dotaci do výzvy IROP č. 93 a absolvování schvalovacího procesu žádosti
  - Úspěšná realizace veřejné zakázky na nákup dopravních prostředků dle zákona č. 134/2016 Sb. K tomu je nutné uvést, že realizaci takto obsáhlé zakázky mohou ovlivnit i související faktory spojené s výběrem dodavatele, jako je odvolání některého uchazeče proti postupu zadavatele k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (což se i Kraji v roce 2021 stalo), zrušení zadávacího řízení a opětovného vyhlášení zadávacího řízení apod. Tento proces může být velmi časově náročný. Dále samotná dodávka vozového parku (dle zadávací dokumentace) bude trvat cca 14 - 15 měsíců.
  - Úspěšná realizace nabídkového řízení na provoz pořízených dopravních prostředků, navazující na realizaci veřejné zakázky výše. Zde je opět zřejmé, že půjde o časově náročný proces, z obdobných důvodů, jako jsou uvedeny výše.
- c. Z uvedených zásadních úkonů kraje potřebných k realizaci změny koncepce dopravní obslužnosti, lze zcela objektivně předpokládat, že se bude jednat o časově náročný, tj. myšleno dlouhodobý proces, v rámci něhož je nezbytné zajistit zákonnost postupu kraje i v době, než se daný záměr podaří zrealizovat.

V návaznosti na výše uvedené předpoklady tak kontrolní skupina uvedla jako součást popisu zjištění v zápisu z 2. dílčího přezkoumání tento text:

***„Z popsaného časového sledu je zřejmé, že kraj si nestanovil reálný harmonogram pro provedení změny koncepce v zajištění dopravní obslužnosti, ale několik let uzavíral smlouvy časově omezené přímým zadáním preferovanému dopravci.“***

---

### **Stanovisko kontrolované osoby (část 2):**

Pokud jde o otázku zajišťování dopravy na základě přímého zadání společnosti Autobusy Karlovy Vary, a.s., k tomu Kraj uvádí, že toto bylo jediným možným řešením situace, kdy budoucí provozování nakoupených CNG autobusů bude

zajišťovat dlouhodobý partner, řádně vysoutěžený pro provozování těchto vozidel. Zápis Kontrolní skupiny zcela opomíjí aktuální požadavky vyplývající z právních předpisů ve vztahu ke kvalitě vozového parku; poskytovatelé dopravních služeb mají tyto služby zajišťovat prostřednictvím vozidel o stáří nepřevyšujícím 9 let dle nařízení vlády č. 63/2011 Sb. Bylo by zcela v rozporu se zásadou hospodárnosti a účelnosti, pokud by Kraj realizoval zadávací řízení na zajištění dopravní obslužnosti za podmínek, aby poskytovatelé používali nová nebo jen minimálně ojetá vozidla, přičemž tato spolupráce by byla garantována jen do doby zahájení provozu nových CNG autobusů (v návaznosti na opětovné zahájení zadávacího řízení na tato vozidla Kraj předpokládá jejich dodání v polovině roku 2023). Ekonomické náklady na takové plnění veřejné zakázky by byly zcela nepřiměřené rozpočtu Kraje (dodavatelé by si promítli cenu nových vozidel do ceny jízdného/příspěvku od Kraje) a Kraj by měl jednu z nejdražší veřejné dopravy v rámci ČR. Kontrolní skupina bez dalšího vysvětlení argumentuje, že jediným správným řešením bylo veřejnou dopravu v letech 2019 – 2021 soutěžit bez toho, aniž by zohlednila individuální okolnosti týkající se mimořádnosti situace Kraje. Kraj zcela souhlasí s tvrzením, že standardním způsobem zajišťování dopravní obslužnosti v krajích má být provedení nabídkového řízení dle § 10 a násl. ZVS. Mimořádná situace vzhledem k možnosti získání dotace (získání dotace bylo administrováno od roku 2018) však způsobila nestandardní stav, kdy Kraj využil jednorázovou nabídku dotace, která se za dobu existence Kraje dosud neobjevila a pravděpodobně se nebude již nikdy opakovat. Kraj získal možnost jednorázově obnovit autobusový vozový park na svém území, tj. vedle navýšení bezpečnosti a komfortu cestujících významně přispět k ekologizaci veřejné dopravy na svém území. Rozhodnutí Kraje využít takové dotace je zcela logické a je v souladu s péčí řádného hospodáře; Kraj trvá na tom, že šlo o politicky i ekonomicky správné rozhodnutí. Toto rozhodnutí mělo krátkodobé dopady na praxi zadávání zakázek na plnění dopravní obslužnosti v rámci kraje, ale jedná se o zcela mimořádnou situaci a v návaznosti na získání moderních autobusů do vlastnictví kraje bude kraj samozřejmě vždy aplikovat § 10 a násl. ZVS. Tyto skutečnosti Kontrolní skupina ve svém zjištění zcela opomenula a nezohlednila jejich závažnost. V důsledku dotace dojde ke zcela unikátnímu kvalitativnímu skoku, pokud jde o úroveň dopravy v Kraji. Za této situace nelze aplikovat pravidla, která jsou určena pro řešení běžných potřeb při zajišťování dopravní obslužnosti krajů.

Výjimka z povinnosti zadávat dopravní obslužnost formou konkurenční soutěže je zcela legitimně zdůvodněna mimořádností okolností panujících v Karlovarském kraji, jakož i nejasnostmi v relevantní právní úpravě. Podpora nízkoemisních vozidel je aktuálně předmětem legislativní činnosti a její finální parametry dosud nebyly určeny (viz vyjádření MMR ze dne 21.10.2021 informující kraje o usnesení vlády č. 685 ze dne 26.7.2021 a jeho dopadu na činnost kraje; MMR explicitně uvádí, že právní úprava podpory nízkoemisních vozidel při zadávání veřejných zakázek v rámci veřejné dopravy se nachází v „netradiční situaci“).

### **Vyjádření kontrolní skupiny ke stanovisku kontrolované osoby (část 2):**

- Kontrolní skupině nepřísluší hodnotit, zda šlo o politicky správné rozhodnutí, a ani tak nečiní, kontrolní skupina se zabírala zákonností zvoleného postupu. Je zřejmé, že mezi kontrolovanou osobou a kontrolní skupinou existuje zásadní rozpor v názoru na možnost postupu s využitím institutu „mimořádnosti situace“ uvedeným v odst. 1 § 22 ZVS, který jednoznačně spojuje „mimořádnost situace“ pouze s podmínkou přerušení poskytování

- veřejných služeb v přepravě cestujících, případně v souvislosti s existencí ohrožení přerušeni těchto služeb.
- Možnost Kraje získat dotaci nelze interpretovat jako „mimořádnou situaci“, jež by ohrozila poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících (či by vytvořila situaci, která by v dané ohrožení mohla potenciálně vyústit). Jistě je v dané věci obtížné načasovat změnu koncepce zajištění dopravní obslužnosti, jak je již uvedeno v Zápisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření s odkazem na citaci rozsudku krajského soudu č. j. 31 Af 80/2020-83, to však nezakládá oprávnění po takto dlouhou dobu obcházet smysl zákonné úpravy, jímž je, že za standardních podmínek má být prováděna hospodářská soutěž. Na základě této domněnky nelze vytvářet prostor pro zdůvodnění postupu pomocí opakovaného přímého zadání konkrétnímu dopravci bez realizace hospodářské soutěže, čímž dochází k jednoznačnému zvýhodnění daného dopravce, kterému je na daných linkách uvedeným postupem Kraje uměle vytvořeno monopolní postavení.
  - Zároveň kontrolní skupina dodává, že mimořádná situace dle interpretace zákonných kritérií uvedených výše, nemůže ze své podstaty trvat několik let, v rámci nichž je existence mimořádné situace časově ohraničována bez dalšího termínem uzavřených smluv na dobu určitou. Časové ohraničení existence mimořádné situace by mělo být navázáno na reálné věcné důvody zapříčiňující mimořádnou situaci ohrožující službu dopravní obslužnosti. Mimo jiné také skutečnost, že v Materiálu pro jednání rady Karlovarského kraje (důvodová zpráva) dne 18. 10. 2021 je existence mimořádné situace primárně vymezena termínem ukončení platnosti smluv (viz citovaná poznámka pod čarou č. 1 na str. 9), nasvědčuje tomu, že jiný věrohodný věcný důvod zakládající mimořádnou situaci, dle vymezení výše, neexistuje.
  - Kontrolní skupina tedy nevidí žádnou spojitost mezi potenciální existencí mimořádné situace v návaznosti na § 22 ZVS a možností získat dotaci na zakoupení dopravních prostředků.
  - Rovněž není ani žádná spojitost mezi ukončením platnosti smlouvy na dobu určitou v důsledku plynutí času a vznikem mimořádné situace, jelikož je v daném případě postrádán parametr „mimořádnosti“, jak je dále uvedeno v interpretaci Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „Úřad“ nebo „ÚOHS“), č. j. ÚOHS-32860/2020/322/Dja, čl. 43, cit.: „že očekávaný zánik závazku ze smlouvy nelze považovat za mimořádnou situaci. ... 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“. Dle čl. 45 tohoto Rozhodnutí je uvedeno: „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“.
  - V článku 7 odst. 2 Nařízení ES 1370/2007 je uvedeno, že 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 základní informace (konkrétně vyjmenované v nařízení). Tento odstavec se nepoužije při uzavírání smluv o veřejných službách v případě přímého zadání při uzavření smlouvy z důvodu mimořádné situace dle čl. 5 odst. 5.

- a. Z uvedeného mimo jiné vyplývá, že pokud je v souladu s uvedeným článkem nařízení realizováno přímé uzavření smlouvy mimo režim mimořádné situace, je zde založena uveřejňovací povinnost, a to minimálně 1 rok před uzavřením smlouvy,
  - b. Z uvedeného však zároveň vyplývá, že pokud je postupováno přímým zadáním z důvodu mimořádné situace, zveřejňovací povinnost se neuplatní, a to logicky z důvodu, že vznik mimořádné situace nelze dopředu předvídat. Uvedená právní úprava tak jednoznačně přisuzuje atribut „nepředvídatelnosti, neočekávatelnosti“ mimořádné situaci, jelikož v opačném případě, by se v zájmu zachování konzistence právní úpravy dané věci vztahovala povinnost uveřejnění i na přímé zadání postupem v režimu mimořádné situace.
- **V důsledku konkrétního postupu kraje jsou ve zmiňovaném období dopravcem provozovány dopravní prostředky, které by za standartní situace nespĺňovaly kvalitativní a bezpečnostní nároky uvedené v nařízení vlády č. 63/2011 Sb., což se dá pokládat za další neoprávněné zvýhodnění dopravce (za situace, kdy postup kraje v režimu mimořádné situace vůči dopravci, považuje kontrolní skupina za věcně nepodložený).**
  - **Závěrem k této části vypořádání stanoviska kontrolované osoby kontrolní skupina shrnuje, že snahu o hospodárnost nelze postavit na obcházení smyslu zákonné úpravy vedoucí k umělému vytvoření monopolního postavení vybraného dopravce v dané části trhu, jež dopravci umožní provozovat službu dopravními prostředky neodpovídající kvalitativním a bezpečnostním nárokům, které by při realizaci standartní hospodářské soutěže musely být splněny. Vzhledem k tomu, že krajem bylo opakovaně postupováno přímým zadáním vybranému dopravci, dle závěru kontrolní skupiny možným neoprávněným postupem, nelze v tuto chvíli zpětně domýšlet, jaký by byl výsledek z hlediska výhodnosti plnění v případě, že by byla standartním způsobem realizována hospodářská soutěž, v rámci níž by byl umožněn vstup konkurenčních dopravců na danou část trhu.**

---

### **Stanovisko kontrolované osoby (část 3):**

Kraj odmítá tvrzení Kontrolní skupiny, že transformace veřejné linkové dopravy v rámci kraje měla být od roku 2018 pečlivěji plánována (viz vytýkaná skutečnost, že možnost pronájmu vozidel byla zařazena do podmínek dotace až v roce 2020) a Kraj si měl uvědomit, že tato transformace je dlouhodobým procesem, přičemž Kraj neměl důvod ustupovat ze zásady, že soutěž má vždy přednost před přímým zadáním jedinému subjektu. Podmínky dotace se průběžně upravovaly, rovněž legislativa v oblasti emisních limitů motorových vozidel se dramaticky vyvíjela a vyvíjí. Za těchto podmínek nelze Kraji vytýkat, že nebylo možné jednoznačně určit, kdy budou moderní CNG autobusy k dispozici a bude, je možné předat vysoutěženému provozovateli. Kraj svůj záměr průběžně uveřejňoval v Úředním věstníku EU, dodržoval veškerá notifikační pravidla a snažil se o co nejrychlejší získání nových

vozidel. Tento proces však závisí na okolnostech, nad nimiž Kraj nemá žádnou kontrolu, a proto nelze Kraj jakkoli penalizovat za zdržení dodávky nových vozidel. Bylo by třeba předložit jasná zjištění o pochybeních Kraje, tj. doložit, kdy Kraj zanedbal řádnou péči při obstarávání nových vozidel, přičemž toto nebylo jakkoli prokázáno.

Je zcela reálné, že změna řešení dopravní obslužnosti může proběhnout za období max. 18 – 24 měsíců, pokud by všechny procesy fungovaly dle běžných předpokladů, tj. vozidla mohla být dodána v roce 2020, neboť podmínky dotace byly poprvé publikovány v roce 2018. Kraj si tedy stanovil zcela reálný harmonogram a spolupráce s dosavadním poskytovatelem dopravních služeb byla zcela legitimně nastavena vždy na budoucích 12 měsíců, aby bylo možné flexibilně reagovat na budoucí vývoj a dodání vozidel.

Náročnost administrace dotační projektů není možné přenášet výlučně na Kraj. Tvzení, že harmonogram Kraje při transformaci veřejné dopravy nebyl reálný, neodpovídá skutečnosti.

### **Vyjádření kontrolní skupiny ke stanovisku kontrolované osoby (část 3):**

- K předpokladu „dlouhodobosti“ trvání procesu se kontrolní skupina vyjádřila v části 1, a v reakci na tuto část dále uvádí:
- Předmětem kontroly bylo prověření přímého zadání a uzavření Smlouvy č. KK03727/2021 o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje.
- V rámci tohoto bylo zjištěno, že docházelo k opětovnému uzavírání smluv k přepravě cestujících z důvodu údajné mimořádné situace od roku 2018 se stejným dodavatelem. Kontrolní skupina se při daném šetření zabírala vyhodnocením individuálních okolností případu ve smyslu změny koncepce dopravní obslužnosti s využitím financování předmětné výzvy z dotačního programu IROP.
- Dle rekapitulace časové chronologie vyhlášených výzev IROP uvedené ve vyjádření kontrolní skupiny v části 1 tohoto dokumentu je patrné, že první výzva č. 89 nevyhovovala konkrétnímu záměru kraje a pro realizaci zamýšleného záměru kraje bylo nutné dosáhnout úpravy dotační výzvy z úrovně poskytovatele MMR.
- Z uvedeného tak vyplývá, že tato část procesu, jež byla výchozí podmínkou pro zahájení realizace změny koncepce dopravní obslužnosti, vyžadovala jednání s poskytovatelem dotace. Jak správně Kraj uvádí ve výše uvedené části stanoviska, proces závisel na okolnostech, nad nimiž kraj neměl kontrolu. To je případ úpravy výzvy poskytovatelem dotace, protože nebylo dopředu jisté, zda poskytovatel umožní změnu dotačních podmínek uvedených ve výzvě č. 89. Tato zásadní výchozí situace, spolu s dalšími okolnostmi uvedenými ve vyjádření kontrolní skupiny v části 1, nicméně podporuje právě již v roce 2018 na začátku procesu, očekávatelnou časovou náročnost provedení změny koncepce dopravní obslužnosti.
- Odkazujeme také na dokument Ministerstva dopravy s názvem „Uplatňování legislativních norem v oblasti výběru dopravce pro zabezpečení dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících“, který měl objednatelům veřejných služeb a dopravcům poskytnout základní informace



o postupech při zajišťování dopravní obslužnosti, které vyplývají z aktuálně platných právních předpisů, jež uvádí: „Způsob zadávání veřejných služeb by měl být předvídatelný a transparentní. V souladu s čl. 5 odst. 3 nařízení č. 1370 musí být postup přijatý pro nabídkové řízení otevřený všem provozovatelům, spravedlivý a musí dodržovat zásady transparentnosti a zákazu diskriminace. Veřejné služby, které jsou předmětem uzavírané smlouvy, by měly s ostatními veřejnými službami tvořit dopravně provázanou síť a jejich zadání by mělo vycházet z plánů dopravní obslužnosti zpracovaných dle § 5 zákona o veřejných službách, protože se předpokládá, že kvalitně zpracovaný dopravní plán vytváří průkazný podklad pro hospodárné a účelné zajišťování dopravní obslužnosti a vzájemnou spolupráci objednatelů z pozice státu, kraje a obcí”.

- V této souvislosti kontrolní skupina uvádí, že Kraj má dle § 8 ZVS sestavovat plán dopravní obslužnosti, který obsahuje mimo jiné časový harmonogram uzavírání smluv o veřejných službách a postup při uzavírání těchto smluv. Plán dopravní obslužnosti územního obvodu Karlovarského kraje na období let 2016 – 2028 byl schválen zastupitelstvem kraje v usnesení č. ZK 467/12/15 dne 3. 12. 2015, který byl následně v únoru 2018 aktualizován.
- V aktuálně platném Plánu není zohledněna změna koncepce dopravy, přičemž je zde stále uveden harmonogram s plánovaným zajištěním dopravní obslužnosti formou nabídkového řízení na období 2019 – 2028. Úprava plánu z důvodu transformace veřejné linkové dopravy na pořízení vlastních autobusů nebyla již dle vyjádření Kraje do plánu zanesena a schválena.
- **Kontrolní skupina v předmětném zjištění Kraji nevytýká zdržení dodávky nových dopravních prostředků, jak uvádí kontrolovaná osoba ve svém stanovisku. Předmětem zjištění je možný neoprávněný postup při uzavírání smluv formou přímého zadání. To znamená, že dle vyhodnocení kontrolní skupiny neexistoval oprávněný důvod pro postup objednatele služeb dopravní obslužnosti za využití výjimky z titulu mimořádné situace z povinnosti provést hospodářskou soutěž v rámci standardního nabídkového řízení.**

---

#### **Stanovisko kontrolované osoby (část 4):**

S ohledem na skutečnosti popsané pod bodem I. výše je tak evidentní, že Smlouvy byly uzavřeny v souladu s ust. § 18 a § 22 odst. 1 písm. a) ZVS z důvodu mimořádné situace.

V daném případě, jak prokazují skutečnosti uvedené pod bodem I výše, byly rovněž splněny všechny následující podmínky, které dle rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 80/2020-83 ze dne 16. února 2022 (dále jen „Rozsudek“) musí být kumulativně naplněny, aby se mohlo jednat o mimořádnou situaci: 1) přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo hrozba takového přerušení, 2) situaci objednatel nemohl předvídat, 3) situaci objednatel nezavinil a 4) nelze dodržet lhůtu pro nabídkové řízení. Nemůže tak obstát tvrzení Kontrolní skupiny, že v tomto případě nebyly splněny podmínky č. 2) až 4).

Nicméně Kraj zdůrazňuje, že i v případě, kdyby skutečně nebyly splněny podmínky č. 2) až 4) dle Rozsudku, stále by se při naplnění podmínky spočívající v přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo hrozby bezprostředního

přerušení jednalo o mimořádnou situaci. Dle názoru Kraje totiž Rozsudek není bez dalšího použitelný na situaci, která byla řešena Krajem. Každé právní posouzení zákonnosti postupu Kraje musí zohledňovat individuální okolnosti daného případu. K tomuto dále Kraj zdůrazňuje, že proti Rozsudku byla dne 17.3.2022 u Nejvyššího správního soudu podána kasační stížnost, která je vedena pod. sp. zn. 8 As 63/2022. Závěry Rozsudku tak proto nelze jakkoli brát za finální a závazné pro obdobné případy. Argumentace Krajského soudu není zpracována přesvědčivě a zejména se soud nevypořádal s právním názorem doposud používané komentářové literatury, tj. soudní výklad je v rozporu se současnou odbornou doktrínou (k tomu viz dále).

Kraj sice souhlasí s Rozsudkem v tom, že v obecných ohledech lze institut uzavírání smlouvy přímým zadáním podle § 18 ZVS přirovnat k jednacím řízení 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 JŘBÚ z důvodu krajně naléhavé okolnosti podle § 63 odst. 5 ZZVZ. Nicméně je nutné respektovat diametrální rozdílnost obou úprav.

#### **Vyjádření kontrolní skupiny ke stanovisku kontrolované osoby (část 4):**

- Kraj ve výše uvedené části stanoviska uvádí, že z jeho strany byly splněny kumulativně všechny výše uvedené požadavky ad 1) až ad 4), přičemž tvrzení kontrolní skupiny, že nebyly splněny podmínky č. 2) až 4), tak nemůže obstát. Kraj však dále ve stanovisku neuvádí konkrétní důvody, na základě nichž konstatoval, že dané body naplnil.

Dle vyhodnocení kontrolní skupiny nesplnil kraj kumulativně podmínky č. 2) až 4) z následujících důvodů:

- a. Podmínka č. 2) „situaci objednatel nemohl předvídat“ – tuto podmínku kontrolní skupina vztahuje k situaci<sup>1</sup>, kdy kraj jakožto objednatel opakovaně v rámci daného období uzavírá s vybraným dodavatelem smlouvy k zajištění dopravní obslužnosti přímým zadáním na dobu určitou. Jak je uvedeno již v zápisu citované interpretaci ÚOHS, jako důvod pro vznik mimořádné situace nelze pokládat uplynutí termínu platnosti smlouvy. Takový výklad by, ad absurdum, mohl vést k uzavírání smluv přímým zadáním v režimu omezené hospodářské soutěže v podstatě donekonečna.
- b. Podmínka č. 3) „situaci objednatel nezavinil“ – objednatel prokazatelně opakovaně postupoval dle § 18 a § 22 ZVS, tj. postupem vedoucím k uzavření smlouvy s dodavatelem přímým zadáním na dobu určitou, a to na základě výjimečného postupu prostřednictvím mimořádné situace, jež znemožnila faktické provedení hospodářské soutěže.
- c. Podmínka č. 4) „nelze dodržet lhůtu pro nabídkové řízení“ – sám Kraj ve svém stanovisku zde citovaném v části 3 uvádí, že cit.: „změna řešení dopravní obslužnosti může proběhnout za období max. 18 – 24

---

<sup>1</sup> V dané věci vycházíme z Materiálu pro jednání rady kraje konané dne 18. 10. 2021, ve kterém je zdůvodněn postup v rámci mimořádné situace dle § 22 následujícími informacemi, cit.: „Platnost stávajících smluv o veřejných službách v přepravě cestujících veřejnou linkovou dopravou končí 31. 12. 2021 a je nutné zajistit dopravní obslužnost kraje linkovou dopravou pro další období....Nyní probíhá zadávací řízení na dodavatele autobusů s pohonem CNG... Proto je nutné opět využít ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 194/2010 Sb. pro přímé uzavření smlouvy. Vzhledem k tomu, že nové desetileté smlouvy mají být účinné od 1. 1. 2023, navrhuje odbor dopravy a silničního hospodářství uzavření smluv s dobou platnosti od 1. 1. do 31. 12. 2022“.

měsíců, pokud by všechny procesy fungovaly dle běžných předpokladů”.

Jak je již uvedeno v textu výše, kontrolní skupina nepovažuje záměr kraje realizovat v budoucnu nákup dopravních prostředků z dotace IROP za stav či příčinu, která by zakládala existenci aktuální mimořádné situace, jež ohrožuje, či může ohrozit realizované služby dopravní obslužnosti.

- Kraj dále ve svém stanovisku zpochybňuje právní názor krajského soudu prezentovaný v rozsudku č. j. 31 Af 80/202-83. Z pohledu kontrolní skupiny se jedná se o soudem provedenou interpretaci ustanovení zákona, jež poskytuje určité právní vodítko aplikovatelné na analogicky podobné případy. Ke konstatování Kraje, že se soud nevypořádal s právním názorem dosud používané odborné literatury uvádíme, že právě pouze soud má právo interpretovat znění zákona, přičemž taková interpretace je pak nadřazena právnímu názoru v odborné literatuře (pokud tento není podložen jinou soudní interpretací).
- Kraj nesplnil kumulativně podmínky pro mimořádnou situaci. Především věděl o konci platnosti uzavřených smluv, nejednalo se o situaci, kterou by jakožto objednatel nemohl předvídat. Objednatel svým postupem od roku 2018 vytvořil situaci, kdy na určité období v budoucnosti pod záštitou existence mimořádné situace, realizuje uzavření smlouvy napřímo s vybraným dodavatelem a následně před koncem platnosti smlouvy, tento proces opakuje znovu na další období. Na přímo zadanou smlouvu v režimu mimořádné situace z roku 2018 pokrývající rok 2019 se postup kraje opakuje i v roce 2019, kdy se stejným dopravcem a stejným mechanismem došlo k uzavření smlouvy na rok 2020 a 2021. Obdobný postup kraje se opakuje i v roce 2021, kdy se stejným dopravcem a stejným mechanismem došlo k uzavření smlouvy na rok 2022. Tímto způsobem objednatel od roku 2018 sám vědomě vytváří situaci, kdy před koncem platnosti stávající smlouvy, již musí postupovat v určité časové tísni tak, aby zajistil realizaci služeb, na kterých je veřejný zájem, na další období (odchylně od plánu sestavovaného dle § 8 ZVS – viz vyjádření kontrolní skupiny v části 3).

---

#### **Stanovisko kontrolované osoby (část 5):**

ZVS oproti ZZVZ (až na případy, kdy ZSV výslovně odkazuje na ZZVZ) obsahuje vlastní úpravu, která reflektuje specifika plnění dle ZVS. Stěžejní zásadou, na které stojí úprava ZVS, je ochrana veřejného zájmu, která v rámci ZSV převládá nad zásadou zachování soutěže. Kraj je totiž za každé situace povinen zajistit v rámci svého území dopravní obslužnost.

Transformace autobusové dopravy v rámci Kraje založená na nákupu nízkoemisních vozidel veřejnými zadavateli je v souladu se:

- 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) (dále jen „Směrnice“), jež měla být transponována do českého právního řádu, nicméně tato transpozice je neustále posunována a není jisté, od kdy bude příslušná úprava účinná,

- 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 (dále jen „Pravidla“).

Kraj k tomuto uvádí, že nákup vlastních vozidel a jejich provozování dopravcem se nabízelo jako nejvhodnější řešení s ohledem na požadavky Směrnice i Pravidel, zejména s ohledem na soulad tohoto postupu se zásadami 3 E a zároveň s ekologizací provozu (řešení založené na nákupu nízkoemisních vozidel přímo Krajem reaguje na podmínky dotace a reflektuje finanční náročnost takové operace, neboť nákup nízkoemisních vozidel je vysoce nákladný a dopravci v Kraji buď nebudou vůbec schopni přepravu nízkoemisními autobusy zajistit anebo tyto náklady promítnou do svých cen, čímž by se zajištění přepravy v Kraji oproti minulým rokům neúměrně prodražilo). Využití dotace na nákup nízkoemisních vozidel tak bylo jedinou možností, jak zajistit dodržování aktuální emisní legislativy ze strany Kraje, neboť Kraj by nikdy nebyl sám schopen zajistit potřebnou alokaci prostředků na nákup moderních ekologických vozidel.

#### **Vyjádření kontrolní skupiny ke stanovisku kontrolované osoby (část 5):**

- Kontrolní skupině nepřísluší hodnotit rozhodnutí Kraje zakládající záměr nákupu nízkoemisních vozidel za účelem ekologizace provozu, a ani tak v předmětném zjištění nečiní. Takový záměr a rozhodnutí náleží do samostatné působnosti územního samosprávného celku.
- Kontrolní skupina souhlasí s tím, že ochrana veřejného zájmu, v situaci podmíněné existencí mimořádné situace dle § 22 ZVS, je nadřazena zásadě ochrany hospodářské soutěže. V praktické aplikaci se tak může jednat například o situaci, kdy stávajícímu dopravci z objektivního či subjektivního důvodu vypadnou dopravní kapacity a není schopen zajistit dopravní obslužnost dle smluvního ujednání. Pak může objednatel zadat napřímo plnění jinému dopravci, který daný výpadek dokryje. V krajním případě může objednatel též rozhodnutím uložit zajištění dopravní obslužnosti dopravci dle § 22 ZVS.
- Z důvodu, že se jedná o postup objednatele ve výjimečné situaci, která umožňuje neprovedení hospodářské soutěže, je nutné zkoumat oprávněnost důvodu postupu objednatele, aby se z výjimečného postupu nestal postup standartně uplatňovaný vždy ke konci platnosti smlouvy na dobu určitou. Existence mimořádné situace je tedy vázána na relevantní příčinný vstup, není možné aby si objednatel stanovil důvod pro existenci mimořádné situace na základě vlastní libovůle, tj. neopírající se o relevantní důvod, a tímto způsobem na řadu let znemožnil přístup konkurenčním dopravcům k dané části trhu.
- Jak je uvedeno výše a rovněž v textu zjištění, kontrolní skupina nespatřuje v aktuálním období jako relevantní důvod k existenci mimořádné situace skutečnost, že plynutím času dojde k ukončení platnosti smlouvy na dobu určitou (odkazujeme také na již doložený právní názor ÚOHS) ani skutečnost, že kraj bude v budoucnu realizovat veřejnou zakázku na nákup dopravních prostředků financovaných z dotace IROP, aby tyto následně mohl dále pronajímat. **Tato záležitost se týká jiného časového okamžiku v budoucnosti a jiného procesu, který bude muset být rovněž podroben**

**rovné hospodářské soutěži. Nejedná se o příčinný vstup, který by v daných podmínkách, tj. v době od roku 2018 znamenal relevantní důvod pro existenci mimořádné situace.**

- Zároveň však platí, že mimo výjimky uvedené v ZVS by ve standardních případech měla být realizována hospodářská soutěž. ZVS vychází z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, který mimo jiné v samém úvodu v odst. 20) uvádí: „*Pokud se orgán veřejné správy rozhodne, že svěří poskytování služeb obecného zájmu třetí osobě, musí vybrat provozovatele veřejných služeb v souladu s právem Společenství týkajícím se veřejných zakázek a koncesí, jak je stanoveno v člancích 43 až 49 Smlouvy, jakož i se zásadami transparentnosti a rovného zacházení.*”

---

### **Stanovisko kontrolované osoby (část 6):**

Je nutné zdůraznit, že nabídkové řízení na zajištění dopravní obslužnosti v Kraji může být realizováno až potom, co bude realizována veřejná zakázka na nákup nízkoemisních autobusů. Teprve po skončení zadávacího řízení na nákup autobusů CNG lze totiž objektivně a spravedlivě upřesnit ekonomické a provozní podmínky pro provozování těchto autobusů, které musí účastník v nabídkovém řízení na zajištění veřejných služeb veřejnou linkovou dopravou do své nabídky zpracovat. Proto byl proces uzavření dlouhodobých smluv o veřejných službách veřejnou linkovou dopravou přerušen. Uzavření smluv v běžném režimu bez řádného dokončení zadávacího řízení na nákup nových autobusů by z tohoto hlediska bylo značně neekonomické a problematické.

### **Vyjádření kontrolní skupiny ke stanovisku kontrolované osoby (část 6):**

- Uvedené vyjádření kraje podporuje předpoklad dlouhodobosti (viz vyjádření kontrolní skupiny v části 1 a dále) v otázce řešení změny koncepce dopravní obslužnosti v kraji. Krajem uvedená skutečnost, že „nabídkové řízení na zajištění dopravní obslužnosti v Kraji může být realizováno až potom, co bude realizována veřejná zakázka na nákup nízkoemisních autobusů” je další informací, kterou měl kraj prokazatelně zohlednit již na začátku daného procesu vedoucího k realizaci změny koncepce dopravní obslužnosti, a dalším důvodem, na jehož základě mělo být realisticky předpokládáno, že přechod na nízkoemisní dopravu nebude záležitostí, jež se podaří zajistit v krátkodobém horizontu. Přesto se kraj rozhodl v roce 2018 uzavřít smlouvu s vybraným dopravcem přímým zadáním na dobu určitou v trvání 1 roku z důvodu „mimořádné situace”, následně v roce 2019 uzavřením další smlouvy se stejným dopravcem na období dvou let z důvodu „mimořádné situace”, v roce 2021 na období roku 2022 z důvodu „mimořádné situace”, přičemž takto bude postupováno i v dalším období.

---

### **Stanovisko kontrolované osoby (část 7):**

S ohledem na výše uvedené tak nelze souhlasit s právním závěrem Kontrolní skupiny, že mimořádná situace byla v daném případě zapříčiněna čistě uplynutím doby trvání Smluv. V daném případě byla mimořádná situace způsobena okolnostmi nepředvídatelnými a nezávislými na straně Kraje. Požadavky na ekologizaci provozu

a respekt k aktuálním politickým doporučením na snížení produkce emisí byly základním hlediskem pro rozhodnutí Kraje čerpat dotaci na transformaci veřejné linkové dopravy v Kraji. Tento proces byl ovlivněn řadou okolností, které nebylo možné ze strany Kraje předvídat nebo ovlivnit. Zákonné předpoklady pro postup formou přímého zadání do doby konečného vyřešení ekologizace dopravy v Kraji byly a jsou splněny. Kraj avizuje, že CNG autobusy budou dodány v roce 2023, tj. okamžik, kdy bude v návaznosti na tuto dodávku vybrán nový provozovatel formou nabídkového/koncesního řízení je již poměrně blízko. V daném případě tedy bylo nutné změnu koncepce zavést a Kraj k tomuto přistoupil zodpovědně. Během zavedení této změny však nastaly okolnosti, které Kraj nemohl předvídat a nemohl je ovlivnit. Tyto okolnosti spočívají zejména v tom, že administrace získání dotace byla neúměrně dlouhá a dále v tom, že zadávací řízení na Veřejnou zakázku muselo být zrušeno a je opakováno.

Výklad zastávaný Krajským soudem v Brně tedy nemá v rámci ZVS ani v rámci Nařízení (ES) č. 1370/2007 (dále jen „Nařízení“) opodstatnění. Mimořádná situace totiž není ZVS či Nařízením dále podrobně vymezena, což souvisí se specifiky této úpravy, kde je vůdčí zásadou ochrana veřejného zájmu. Tento názor je rovněž zastáván i současnou doktrínou, kdy komentářová literatura<sup>1</sup> k tomuto uvádí následující: „Nařízení (ES) č. 1370/2007 ani zákon nepodmiňují mimořádnou situaci důvodem, který ji zapříčinil. Může se tak jednat o důvod objektivní, který nastal bez zavinění dopravce nebo objednatele veřejných služeb v přepravě cestujících, ale rovněž o důvod, který zavinil buď dopravce, nebo objednatel.“ Nelze tedy na mimořádnou situaci dle ZVS vztahovat podmínky pro JŘBÚ z důvodu krajně naléhavé okolnosti podle ust. § 63 odst. 5 ZZVZ, které jednotlivé podmínky stanovuje. Jde tak o zjevně extenzivní výklad. Skutečnost, že Zadavatel přistoupil k zásadní transformaci výkonu veřejné linkové dopravy v regionu, je dle Kraje důvodem, který jednoznačně vyhovuje těmto podmínkám „mimořádné situace.“

### **Vyjádření kontrolní skupiny ke stanovisku kontrolované osoby (část 7):**

- Kontrolní skupině nepřísluší hodnotit výklad odkazované problematiky provedený Krajským soudem v Brně. Interpretace zákona z úrovně soudu je však v daném případě pro kontrolní skupinu relevantním právním vodítkem. Mimo to, kontrolní skupina dále odkazuje na popis k dané problematice v Rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0370/2017/533/Bku kde je uvedeno v čl. 60, že „jelikož se bezesporu v případě přímého zadání z důvodu mimořádné situace jedná o výjimku z jinak obecných postupů pro zadávání veřejných služeb v přepravě cestujících, i v případě aplikace tohoto zákonného ustanovení je třeba zastávat restriktivní výklad podmínek pro použití takového postupu, stejně jako v případě jednacím řízení bez uveřejnění, kdy např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 23/2012 ze dne 20. 11. 2012 nebo v rozsudku Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Af 95/2013 ze dne 13. 1. 2015 je výslovně uvedeno, že otázkou splnění podmínek pro zadávání v jednacím řízení bez uveřejnění je nezbytné posuzovat restriktivně“. Dále je v rozhodnutí čl. 61 uvedeno, že „s ohledem na právní závěry učiněné ve výše citovaných rozsudcích, ačkoli byly učiněny ve vztahu k zadávání veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění, lze do určité míry vztáhnout i k zadávání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním z důvodu mimořádné situace, neboť se jedná v obou případech o výjimečné instituty, pro jejichž použití je nutno naplnit omezující podmínky a bezesporu mají

dopad na možnost soutěže mezi dodavateli, kdy tato je z povahy věci téměř vyloučena. Tedy obecně jistě 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 prokázat a odůvodnit, přičemž možnost aplikace (využití) tohoto postupu je nutno vykládat restriktivně. Z důvodu výjimečnosti použití přímého zadání ve smyslu § 22 ZVS, tak objednatel musel velice pečlivě zvážit, zda jsou vůbec naplněny podmínky pro přímé zadání a důvody použití daného postupu”.

- Také Rozhodnutí č. j. ÚOHS-37167/2021/500/Alv s odkazem na rozhodnutí S0370/2017/VZ cituje tento právní názor v čl. 37: „Uplynutím plnění ukončením smlouvy nelze považovat za mimořádnou situaci, neboť tento jev je v rámci smluvních vztahů zcela běžný a předvídatelný, neboť je předem znám okamžik ukončení smlouvy, který se sjednává při započetí smluvního vztahu, případně je v rámci takové smlouvy vymezena výpovědní doba. Ad absurdum, přijetí výkladu, že skončení smluvního vztahu na poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících je mimořádnou situací, by mohlo vést k tomu, že objednatel by na počátku plnění služby uzavřel smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících v nabídkovém řízení na dobu určitou a následně by po uplynutí platnosti mohl nové plnění zadat libovolnému dopravci přímým zadáním s odkazem na vzniklé přerušení služby”. V tomto případě se jedná o popis situace, která je dle názoru kontrolní skupiny analogicky shodná s postupem Karlovarského kraje, jež je předmětem kontrolního zjištění.
- V odkazovaném rozhodnutí je dále v čl. 38 uvedeno, cit.: „výše uvedený výklad ustanovení § 22 ZVS potvrdil i předseda Úřadu v rozhodnutí R0181/2020, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu ve věci sp. zn. S0081/2020, když v bodech 35. a 36. odůvodnění rozhodnutí uvedl následující: 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 jehož 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 očekávanou a situaci, které lze předcházet přijetím včasných a účinných kroků na straně objednatele”.
- V dané věci upozorňuje kontrolní skupina na existenci článku 5 odst. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 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. ... Uzavření smlouvy o veřejných službách nebo její prodloužení prostřednictvím mimořádného opatření nebo uložení povinnosti vykonat takový závazek by neměly překročit dva roky.”
- Logickým výkladem citované úpravy tak lze dojít k závěru, že záměrem tvůrce legislativy bylo ohraničit trvání mimořádného opatření (po jehož dobu dojde k omezení hospodářské soutěže) uvedeným časovým rámcem, který by měl být využit pro vypořádání se s mimořádnými, neočekávatelnými a nepředvídatelnými okolnostmi tak, aby nebyly ohroženy služby veřejného

zájmu. Kontrolní skupina k tomuto uvádí, že kraj sice formálně na každé další období pod záštitou mimořádnosti situace od roku 2018 uzavřel smlouvy na dobu určitou v trvání 2, či jednoho roku jednotlivě, avšak takto kraj postupuje opakovaně a fakticky tak s jedním dodavatelem v režimu mimořádné situace uzavírá smlouvy uvedeným způsobem opakovaně v řadě několik let za sebou. Výsledkem je, že s daným dodavatelem trvá faktický smluvní vztah založený na mimořádnosti situace časově nepřerušovanou dobu již čtvrtým rokem, přestože za danou dobu byl smluvní vztah upraven třemi po formální stránce různými, avšak věcně a časově na sebe navazujícími smlouvami. Uvedený časový rozsah evidentně není konečný, jelikož dosud nebyla realizována veřejná zakázka na nákup dopravních prostředků (od jejíž úspěšné administrace se dále odvíjí termín dodání dopravních prostředků - dle stávající verze zadavací dokumentace je dodání stanoveno na nejdříve 14 měsíců, nejpozději 15 měsíců od účinnosti smlouvy) a nebylo zahájeno navazující řízení na výběr provozovatele nakoupených dopravních prostředků. Vzhledem k náročnosti provedení zadávacího řízení v nadlimitních režimech, vč. respektování lhůt a procesů zakázkového zákona se dá důvodně očekávat, že celý proces bude trvat ještě v horizontu více let.

---

#### **Stanovisko kontrolované osoby (část 8):**

Vzhledem k výše uvedenému je tak zřejmé, že postup Kraje při uzavírání Smluv byl správný a k Nedostatku nemohlo dojít. Kraj proto žádá Kontrolní skupinu o to, aby svůj závěr o Nedostatku v konečném přezkoumání přehodnotila.

#### **Vyjádření kontrolní skupiny ke stanovisku kontrolované osoby (část 8):**

- Po seznámení se s obsahem odkazovaného vyjádření kraje a na základě vyhodnocení argumentace kontrolované osoby uvedené v textu tohoto dokumentu, kontrolní skupina závěrem uvádí, že nebyly předloženy nové informace a skutečnosti, které by měly vliv na podstatu zjištěné věci a za následek změnu zjištění uvedeného v zápisu z 2. dílčího přezkoumání hospodaření Karlovarského kraje č. j. MF-19477/2021/1702-18.