

Věc C-684/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

15. listopadu 2023

Předkládající soud:

Administratīvā rajona tiesa (Lotyšsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

15. listopadu 2023

Žalobkyně:

SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss

Žalovaní:

Iepirkumu uzraudzības birojs

VSIA Autotransporta direkcija

Předmět původního řízení

Administratīvā rajona tiesa (správní soud prvního stupně, Lotyšsko) se zabývá správní žalobou, kterou se SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss domáhá toho, aby byla prohlášena protiprávnost rozhodnutí Iepirkumu uzraudzības birojs (Úřad pro dohled nad veřejnými zakázkami, Lotyšsko) v rozsahu, v němž se týká jedné z položek nabídkového řízení „Na koncesi na poskytování služeb veřejné autobusové dopravy na síti linek regionálního významu“ pro město Ventspils, vzhledem k tomu, že bylo povoleno, aby se tohoto nabídkového řízení zúčastnila společnost PSIA Ventspils reiss (která se stala úspěšnou uchazečkou) jakožto vnitřní provozovatel.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Administratīvā rajona tiesa žádá Soudní dvůr Evropské unie na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, aby podal v řízení o předběžné otázce výklad čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1370/2007

ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (dále jen „nařízení č. 1370/2007“) ve spojení s čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení.

Předběžné otázky

1) Musí být článek 5 nařízení č. 1370/2007 vykládán v tom smyslu, že ve veřejném nabídkovém řízení, které je uvedeno v odstavci 3 zmíněného článku, musí být ověřeny podmínky účasti vnitřního provozovatele v nabídkovém řízení, které jsou stanoveny v čl. 5 odst. 2 písm. c)?

2) V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku, musí být čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007 vykládán v tom smyslu, že veřejný zadavatel je při rozhodování o uzavření smlouvy povinen ověřit, zda byly v okamžiku předložení nabídky splněny všechny požadavky stanovené v tomto ustanovení, a to dokonce i s ohledem na okolnosti, které nastaly až po předložení nabídky a mohly by mít dopad na spravedlivou hospodářskou soutěž mezi uchazeči?

3) V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku, musí být čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007 vykládán v tom smyslu, že prodloužení platnosti dříve uzavřené smlouvy o veřejných službách představuje další přímo uzavřenou smlouvu o veřejných službách ve smyslu výše uvedeného ustanovení?

Uplatňované předpisy unijního práva

Bod 18 odůvodnění a čl. 5 odst. 2, 3 a 5 nařízení č. 1370/2007.

Judikatura Soudního dvora

Rozsudky Soudního dvora:

Rozsudek ze dne 6. října 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799.

Rozsudek ze dne 21. března 2019, Mobit a Autolinee Toscane, C-350/17 a C-351/17, EU:C:2019:237.

Rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Mercredi, C-497/10 PPU, EU:C:2010:829.

Uplatňované předpisy vnitrostátního práva

Článek 8 Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums (zákon o veřejných dopravních službách), který stanoví pravidla pořádání nabídkových řízení na službu veřejné dopravy.

Článek 2 Publisko iepirkumu likums (zákon o veřejných zakázkách), který stanoví cíle v oblasti veřejných zakázek.

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Dne 19. května 2021 vyhlásil veřejný zadavatel VSIA Autotransporta direkcija, který nese odpovědnost za organizaci služeb veřejné dopravy v Lotyšsku, otevřené veřejné nabídkové řízení „Na koncesi na poskytování služeb veřejné autobusové dopravy na síti linek regionálního významu“ (dále rovněž „veřejné nabídkové řízení“), v němž měly být předkládány nabídky do 30. srpna 2021.
- 2 Žalobkyně, SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss, předložila nabídku, avšak její nabídka byla zamítnuta rozhodnutím veřejného zadavatele ze dne 7. prosince 2022 a smlouva byla uzavřena s PSIA Ventspils reiss.
- 3 PSIA Ventspils reiss je společnost s kapitálem města a celý její kapitál vlastní úřad (valstspilsēta) města Ventspils. Proto musí být PSIA Ventspils reiss považována za vnitřního provozovatele ve smyslu nařízení č. 1370/2007.
- 4 Dne 13. ledna 2012 uzavřel úřad města Ventspils se společností PSIA Ventspils reiss smlouvu na poskytování služeb veřejné autobusové dopravy ve městě Ventspils na dobu do 31. prosince 2023.
- 5 V souvislosti s veřejným nabídkovým řízením, které vyhlásil veřejný zadavatel, se městský úřad dne 27. září 2019 rozhodl zkrátit dobu platnosti smlouvy, kterou předtím uzavřel s PSIA Ventspils reiss, do 30. září 2021 a uspořádat nabídkové řízení na poskytování služeb veřejné dopravy ve zmíněném městě. Ve smlouvě se rovněž uvádí, že doba její platnosti může být prodloužena, pokud z důvodů, které nelze přičítat veřejnému zadavateli, nepovede vyhlášené nabídkové řízení k uspokojivému výsledku a nepodaří se včas uzavřít smlouvu, jakož i v případě přerušení služeb nebo v případě bezprostředního rizika vzniku takové situace, ve smyslu čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007.
- 6 Dne 31. března 2021 vyhlásil úřad města Ventspils veřejné nabídkové řízení na „Poskytování služeb veřejné autobusové dopravy ve městě Ventspils“, které bylo dne 10. září 2021 přerušeno rozhodnutím orgánu pro dohled vzhledem k nutné změně zadávací dokumentace.
- 7 S ohledem na delší průběh nabídkového řízení se výše uvedený úřad dne 2. září 2021 rozhodl prodloužit dobu platnosti smlouvy o službách, kterou předtím uzavřel s PSIA Ventspils reiss, do okamžiku uzavření nové smlouvy nebo do dne 30. září 2022, podle toho, která z těchto dvou okolností nastane jako první. Toto prodloužení smlouvy bylo odůvodněno odkazem na čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007.
- 8 Dne 19. září 2021 vyhlásil městský úřad nové nabídkové řízení, „Poskytování služeb veřejné autobusové dopravy ve městě Ventspils“, které bylo přerušeno dne

1. června 2023 na základě rozhodnutí orgánu pro dohled a s ohledem na nutné odstranění nesoudržností v zadávací dokumentaci.

- 9 Následně městský úřad dne 22. září 2022 rozhodl na základě čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 o dalším prodloužení platnosti smlouvy o službách, kterou předtím uzavřel s PSIA Ventspils reiss, a to do okamžiku uzavření nové smlouvy nebo do dne 30. září 2023, podle toho, která z těchto dvou okolností nastane jako první.
- 10 Žalobkyně napadla rozhodnutí veřejného zadavatele před Úřadem pro dohled nad veřejnými zakázkami (dále jen „Úřad“) jakožto hierarchicky nadřazeným orgánem veřejné správy, který dohlíží na veřejná nabídková řízení.
- 11 Kromě jiného žalobkyně zpochybňuje okolnost, že se úspěšný uchazeč účastnil veřejného nabídkového řízení v postavení vnitřního provozovatele.
- 12 Rozhodnutí veřejného zadavatele bylo potvrzeno rozhodnutím Úřadu ze dne 6. února 2023.
- 13 Žalobkyně podala proti rozhodnutí Úřadu žalobu k Administratīvā tiesa (správní soud prvního stupně), v níž trvala mimo jiné na tom, že by PSIA Ventspils reiss měla být vyloučena z účasti v nabídkovém řízení.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 14 Podle názoru žalobkyně byl veřejný zadavatel povinen vyloučit úspěšného uchazeče, PSIA Ventspils reiss, z účasti v nabídkovém řízení, neboť podle jejího názoru nebyla dodržena lhůta stanovená v čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007, po jejímž uplynutí má vnitřní provozovatel právo účastnit se dalších nabídkových řízení.
- 15 Žalobkyně uvedla, že orgány veřejné správy podaly nesprávný výklad ustanovení nařízení č. 1370/2007, neboť nevzaly v úvahu okolnost, že doba platnosti smlouvy, kterou uzavřela PSIA Ventspils reiss s městským úřadem, byla prodloužena, což je v podstatě rovnocenné přímému uzavření smlouvy.
- 16 Žalobkyně se dále domnívá, že městský úřad sice později dobu platnosti smlouvy několikrát prodloužil, avšak původně se ji rozhodl zkrátit proto, aby bylo zajištěno, že se PSIA Ventspils reiss bude moci zúčastnit veřejného nabídkového řízení pořádaného veřejným zadavatelem. Takové jednání je podle jejího mínění již samo o sobě v rozporu s cílem ustanovení obsažených v nařízení č. 1370/2007, jímž je omezit narušení hospodářské soutěže, k nimž by došlo, pokud by bylo těmto poskytovatelům služeb umožněno účastnit se nabídkových řízení a organizovat služby veřejné dopravy mimo území dotyčného města.
- 17 Kromě toho se žalobkyně táže, zda byl městský úřad z obecného hlediska oprávněn k tomu, aby rozhodoval o prodloužení doby platnosti smlouvy, vzhledem k tomu, že prodlužování (nebo zdržování) nabídkového řízení by

zpravidla nemohlo být považováno za mimořádnou okolnost ve smyslu čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007.

- 18 Na jednání žalobkyně znovu podepřela svou žalobu tvrzeními, jež jsou v ní uvedena. Žalobkyně nepopírá, že v okamžiku předložení nabídky byla dodržena lhůta dvou let, která je stanovena v čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007. Podle názoru žalobkyně však tato skutečnost měla být znovu ověřena v okamžiku, kdy bylo přijato rozhodnutí o uzavření smlouvy, aby bylo zabráněno jakémukoli zneužívajícímu použití tohoto práva. V této věci byla platnost smlouvy v okamžiku, kdy bylo přijato rozhodnutí, prodloužena do 30. září 2023, takže ve vztahu k okamžiku, kdy byla předložena nabídka, byla lhůta dvou let, která je stanovena ve zmíněném ustanovení nařízení, překročena o jeden měsíc.
- 19 Naproti tomu Úřad a veřejný zadavatel mají za to, že v daném případě nebyla porušena zásada spravedlivé hospodářské soutěže. Především tvrdí, že plnění smlouvy vyplývající z veřejného nabídkového řízení nebude zahájeno dříve než dne 1. července 2024, což znamená, že PSIA Ventspils reiss nebude pobírat současně odměnu za plnění přímo uzavřené smlouvy a odměnu za plnění smlouvy uzavřené v rámci veřejného nabídkového řízení.
- 20 Podle názoru Úřadu byly k nejzazšímu datu pro předkládání nabídek, které bylo určeno ve veřejném nabídkovém řízení – tj. k 30. srpnu 2021 – splněny všechny předběžné podmínky účasti vnitřního provozovatele v dalších nabídkových řízeních, které jsou stanoveny v čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007. Přestože se městský úřad rozhodl ve dnech 2. září 2021 a 22. září 2022 o prodloužení doby platnosti smlouvy o službách uzavřené s PSIA Ventspils reiss celkem až do 30. září 2023, cílem tohoto prodloužení bylo zajistit plynulé poskytování služeb veřejné dopravy ve správním obvodu města na základě čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007. Otázka protiprávnosti státní či obecní podpory by navíc měla být posuzována s ohledem na rozhodnutí přijatá městským úřadem a smluv tímto úřadem uzavřených, a nikoli s ohledem na otevřené a transparentní nabídkové řízení pořádané veřejným zadavatelem.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 21 Předkládající soud musí v této věci použít při analýze dotčeného veřejného nabídkového řízení čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007 ve spojení s čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení, přičemž Soudní dvůr Evropské unie zatím nepodal výklad těchto ustanovení v jejich vzájemném spojení.
- 22 Přestože v rozsudku Soudního dvora ve spojených věcech C-350/17 a C-351/17, Mobit a Autolinee Toscane, se mělo za to, že článek 5 nařízení č. 1370/2007 nebyl vůbec použitelný, ve stanovisku generálního advokáta předneseném v této věci se uvádí, že nesplnění zeměpisného požadavku stanoveného v čl. 5 odst. 2 písm. b) nařízení nemůže mít pro nabídkové řízení žádné následky ve smyslu čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení. Toto stanovisko vychází zprv z okolnosti, že požadavek omezení je stanoven v čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1370/2007, který upravuje přímé

uzavírání smluv, a nikoli v čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení, který se týká uzavírání smluv na základě nabídkového řízení. Z druhé tento výklad vyplývá ze znění čl. 5 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1370/2007 a především ze slovního spojení „podmínkou pro použití tohoto odstavce je, že“, z něhož výslovně vyplývá, že požadavek omezení činností vnitřního provozovatele je vnitřní podmínkou platnosti postupu uzavírání smluv. Zatřetí znění čl. 5 odst. 3 druhé věty nařízení č. 1370/2007 taktéž vyznívá proti vyloučení provozovatelů, v jejichž prospěch byla uzavřena přímá smlouva, jelikož výslovně vyžaduje, aby byl tento postup „otevřený všem provozovatelům“. V tomto ohledu je zdůrazněno, že čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení týkající se postupu uzavírání smluv na základě nabídkového řízení, neobsahuje odkaz na požadavek omezení, stanovený v čl. 5 odst. 2 písm. b) uvedeného nařízení, ani žádný podobný požadavek. Začtvrté je takový výklad v souladu s jedním z cílů nařízení č. 1370/2007, konkrétně se širším využíváním nabídkových řízení pro uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě. Z výše uvedeného se vyvozuje, že nesplnění požadavků vyplývajících z čl. 5 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1370/2007 by mohlo zpochybnit platnost přímého uzavření smlouvy, které bylo uskutečněno ve prospěch tohoto podniku nebo podniku, který jej ovládá.

- 23 Bylo by možné vztáhnout výše uvedené stanovisko generálního advokáta i na použití čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007 a učinit závěr, že nesplnění požadavků stanovených v tomto ustanovení nemůže mít pro nabídkové řízení žádné následky ve smyslu čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení.
- 24 Podle názoru předkládajícího soudu je však důležité, aby bylo v rámci veřejného nabídkového řízení ověřeno, zda byla splněna omezení stanovená v čl. 5 odst. 2 písm. b) a c) nařízení č. 1370/2007.
- 25 Z bodu 18 odůvodnění nařízení č. 1370/2007 vyplývá, že s cílem zajistit rovné podmínky hospodářské soutěže musí přímé uzavírání smluv o službách veřejné dopravy podléhat přísné kontrole. Přímé uzavírání smluv o službách musí být považováno za hospodářskou výhodu, kterou v běžných tržních podmínkách nemůže žádný hospodářský subjekt získat, takže tato výhoda i platby, které z ní plynou, mají zjevný dopad na hospodářskou soutěž. Článek 5 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1370/2007 tudíž z tohoto důvodu zakazuje, aby se vnitřní provozovatelé účastnili jiných veřejných nabídkových řízení mimo území v působnosti příslušného orgánu veřejné správy. Za účelem podpory otevírání trhu služeb veřejné dopravy současně článek 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007 stanoví výjimku z tohoto zákazu, pod podmínkou, že je splněno několik požadavků, jejichž cílem je odchýlit se od poskytování služeb na základě přímo uzavřených smluv. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí týkající se budoucí organizace hospodářských činností vnitřního provozovatele ovlivňují cenu, kterou nabízí uchazeč, je podle mínění předkládajícího soudu zásadní, aby pro zajištění rovných podmínek hospodářské soutěže byly v rámci veřejného nabídkového řízení ověřeny požadavky uvedené v čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007.

- 26 Ve světle výše uvedeného žádá předkládající soud Soudní dvůr Evropské unie, aby objasnil, zda musí být v rámci veřejných nabídkových řízení, která upravuje čl. 5 odst. 3 nařízení č. 1370/2007, ověřeny požadavky kladené na účast vnitřního provozovatele v nabídkovém řízení, které jsou stanoveny v odst. 2 písm. c) výše uvedeného článku.
- 27 Pokud bude odpověď na první otázku kladná, předkládající soud bude muset použít požadavky stanovené v čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007.
- 28 Z výše uvedeného ustanovení vyplývá, že se vnitřní provozovatel může účastnit otevřeného nabídkového řízení, splňuje-li současně tyto požadavky: 1) do skončení přímo uzavřené smlouvy o službách nezbyvají více než dva roky; 2) bylo přijato konečné rozhodnutí podřídit veřejné služby v přepravě cestujících zahrnuté ve smlouvě s vnitřním provozovatelem spravedlivému nabídkovému řízení; 3) s vnitřním provozovatelem nebyla přímo uzavřena žádná jiná smlouva o veřejných službách.
- 29 V této věci je nezbytné upřesnit, ve kterém okamžiku musí být splněny veškeré požadavky kladené na účast vnitřního provozovatele v nabídkovém řízení, které jsou stanoveny v čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007.
- 30 Vzhledem k tomu, že nabídka předložená uchazečem potvrzuje účast ve veřejném nabídkovém řízení a že rozhodnutí týkající se budoucí organizace hospodářských činností vnitřního provozovatele mohou ovlivnit cenu, kterou nabízí uchazeč, podle předkládajícího soudu z toho logicky vyplývá, že dotčené požadavky musí být splněny v okamžiku předložení nabídky.
- 31 Skutkový stav této věci nicméně dokládá, že po předložení nabídky se situace může změnit. Doba platnosti přímo uzavřené smlouvy o službách byla v této věci několikrát prodloužena na základě čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 a pokud je počítána od okamžiku předložení nabídky, v součtu překročila stanovenou lhůtu dvou let. Je nezbytné upřesnit, zda měl veřejný zadavatel v okamžiku uzavření smlouvy ověřit, že požadavky stanovené v čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007 byly splněny i v okamžiku předložení nabídky, a zda měl vyloučit vnitřního provozovatele z nabídkového řízení, pokud by zjistil, že nebyla dodržena lhůta dvou let. Podle názoru orgánů veřejné správy musí být naopak příkládán rozhodující význam okolnosti, že k prodloužení platnosti smlouvy došlo z důvodů uvedených v čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 a že toto prodloužení nemá samo sobě žádný dopad na spravedlivou hospodářskou soutěž mezi uchazeči.
- 32 Předkládající soud má rovněž za to, že v rámci veřejného nabídkového řízení by měla být věnována pozornost i změnám skutkových okolností, které nastaly až po předložení nabídky, neboť nelze vyloučit, že požadavky stanovené v čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007 byly v okamžiku předložení nabídky splněny pouze formálně, a to zvláště s ohledem na vzájemné propojení městského úřadu s nejbližším hospodářským subjektem, a že změny skutkových okolností, které

nastaly po předložení nabídky, musí být zkoumány s přihlédnutím k tomu, zda mají dopad na spravedlivou hospodářskou soutěž mezi uchazeči.

- 33 Ve světle výše uvedeného považuje předkládající soud za zásadní, aby bylo objasněno, zda musí být čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007 vykládán v tom smyslu, že veřejný zadavatel je při rozhodování o uzavření smlouvy povinen ověřit, zda byly v okamžiku předložení nabídky splněny všechny požadavky stanovené v tomto ustanovení, a to dokonce i s ohledem na okolnosti, které nastaly až po předložení nabídky a mohly by mít dopad na spravedlivou hospodářskou soutěž mezi uchazeči.
- 34 Žalobkyně má především za to, že prodloužení platnosti přímo uzavřené smlouvy o službách představuje uzavření další přímo uzavřené smlouvy o službách ve smyslu čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007.
- 35 Vzhledem k tomu, že k prodloužení doby plnění smlouvy dochází v rámci již uzavřené smlouvy, aniž se mění ostatní ujednání smlouvy, vyvstaly u předkládajícího soudu pochybnosti, zda musí být požadavek, „aby s vnitřním provozovatelem nebyla přímo uzavřena žádná jiná smlouva o veřejných službách“, který je stanoven v čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007, vykládán natolik široce.
- 36 Předkládající soud považuje rovněž za nutné, aby byl upřesněn výklad požadavku stanoveného v čl. 5 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1370/2007.