Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

13. února 2025 *

„Řízení o předběžné otázce – Doprava – Veřejné služby v přepravě cestujících po železnici a silnici – Nařízení (ES) č. 1370/2007 – Služby veřejné přepravy cestujících autobusem – Článek 5 odst. 2 třetí pododstavec písm. c) – Uzavírání smluv o veřejných službách – Uzavření smlouvy o poskytování služeb veřejné přepravy autobusem – Uzavření smlouvy v podobě koncese na služby – Přímé uzavření smlouvy mezi příslušným místním orgánem a vnitřním provozovatelem – Článek 5 odst. 3 – Postup uzavření smlouvy na základě nabídkového řízení – Zadání zakázky týkající se poskytování služeb veřejné přepravy autobusem jiným příslušným orgánem – Účast vnitřního provozovatele – Podmínky“

Ve věci C-684/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím administratīvā rajona tiesa (okresní správní soud, Lotyšsko) ze dne 15. listopadu 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 15. listopadu 2023, v řízení

„Latvijas Sabiedriskais Autobuss“ SIA

proti

Iepirkumu uzraudzības birojs,

„Autotransporta direkcija“ VSIA,

SOUDNÍ DVŮR (desátý senát),

ve složení: I. Jarukaitis, předseda čtvrtého senátu vykonávající funkci předsedy desátého senátu, E. Regan (zpravodaj) a Z. Csehi, soudci,

generální advokátka: T. Ćapeta,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za společnost „Latvijas Sabiedriskais Autobuss“ SIA: A. Hartpenga, advokāte,

* Jednací jazyk: lotyština.

– za „Autotransporta direkcija“ VSIA: A. Caune, valdes priekšsēdētājs, a T. Vectirāns, valdes loceklis,

– za lotyšskou vládu: E. Bārdiņš, J. Davidoviča a K. Pommere, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: P. Messina a I. Rubene, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 5 odst. 2 třetího pododstavce písm. c) a odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. 2007, L 315, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2338 ze dne 14. prosince 2016 (Úř. věst. 2016, L 354, s. 22) (dále jen „nařízení č. 1370/2007“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností založenou podle lotyšského práva „Latvijas Sabiedriskais Autobuss“ SIA na jedné straně a Iepirkumu uzraudzības birojs (Úřad pro dohled nad veřejnými zakázkami, Lotyšsko) (dále jen „ÚDVZ“) a veřejnoprávním podnikem „Autotransporta direkcija“ VSIA (dále jen „ATD“), který zajišťuje organizaci služeb veřejné přepravy v Lotyšsku, ohledně oprávnění poskytovat služby veřejné autobusové přepravy na síti linek regionálního zájmu ve městě Ventspils (Lotyšsko).

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 1370/2007

3 Body 6, 7 a 18 odůvodnění nařízení č. 1370/2007 znějí:

„(6) Mnoho členských států přijalo alespoň pro část svého trhu veřejné dopravy právní předpisy upravující udělování výlučných práv a uzavírání smluv o veřejných službách, a to na základě transparentního a spravedlivého výběrového řízení. V důsledku toho značně vzrostl obchod mezi členskými státy a někteří provozovatelé veřejných služeb dnes poskytují veřejné služby v přepravě cestujících ve více než jednom členském státě. Vývoj vnitrostátních právních předpisů však vedl k používání různých postupů a ke vzniku právní nejistoty, pokud jde o práva provozovatelů veřejných služeb a povinnosti příslušných orgánů. Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách [Úř. věst. 1969, L 156, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 19)] se nezabývá způsobem,

jakým by smlouvy o veřejných službách měly být v[Evropském s]polečenství uzavírány, ani okolnostmi, za nichž by měly být předmětem nabídkového řízení. Je tedy třeba aktualizovat právní rámec Společenství.

(7) Provedené studie a zkušenosti členských států, ve kterých existuje hospodářská soutěž v odvětví veřejné dopravy již několik let, ukazují, že při použití přiměřených ochranných opatření umožňuje zavedení regulované hospodářské soutěže mezi provozovateli poskytování lákavějších, modernějších a levnějších služeb, aniž by byli provozovatelé veřejných služeb omezeni v plnění zvláštních úkolů, které jim byly přiděleny. Tento postup byl schválen Evropskou radou v rámci tzv. lisabonského procesu ze dne 28. března 2000, kterým se [Evropská k]omise, Rada [Evropské unie] a členské státy vyzývají, aby v rámci svých příslušných pravomocí ‚urychlily liberalizaci v odvětvích, jako je […] doprava'.

[…]

(18) S výhradou příslušných ustanovení vnitrostátního práva se může jakýkoliv místní orgán, nebo v případě jeho neexistence jakýkoli orgán s celostátní působností, rozhodnout, že bude na území, které spravuje, poskytovat veřejné služby v přepravě cestujících sám, nebo že jejich poskytováním pověří bez nabídkového řízení vnitřního provozovatele. S cílem zajistit rovné podmínky hospodářské soutěže však musí tato možnost zajištění služeb z vlastních zdrojů podléhat přísné kontrole. Požadovanou kontrolu by měl vykonávat příslušný orgán nebo skupina příslušných orgánů poskytující integrované veřejné služby v přepravě cestujících společně nebo prostřednictvím svých členů. Navíc by příslušný orgán poskytující vlastní přepravní služby nebo vnitřní provozovatel měl mít zakázáno účastnit se nabídkových řízení mimo územní působnost uvedeného orgánu. Orgánu, jehož kontrole vnitřní provozovatel podléhá, by také mělo být umožněno zakázat tomuto provozovateli účast v nabídkových řízeních organizovaných na jeho území. […]"

4 Článek 1 nařízení č. 1370/2007, nadepsaný „Účel a oblast působnosti", v odstavci 1 prvním pododstavci stanoví:

„Účelem tohoto nařízení je definovat, jak mohou příslušné orgány v souladu s pravidly práva Společenství zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících, aby zajistily poskytování služeb obecného zájmu, které jsou mimo jiné četnější, bezpečnější, kvalitnější nebo levnější než služby, které by mohly nabídnout samotné tržní mechanismy."

5 Článek 2 tohoto nařízení, nadepsaný „Definice", stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

b) ‚příslušným orgánem' orgán nebo skupina orgánů veřejné správy členského státu nebo členských států, jenž má pravomoc zasahovat do veřejné přepravy cestujících v dané územní oblasti, nebo jakýkoli jiný orgán mající takovou pravomoc;

c) ‚příslušným místním orgánem' příslušný orgán, jehož územní působnost není celostátní;

[…]

h) ‚přímým uzavřením smlouvy' uzavření smlouvy o veřejných službách se stanoveným provozovatelem veřejných služeb bez jakéhokoli předchozího nabídkového řízení;

i) ‚smlouvou o veřejných službách' jeden nebo několik právně závazných aktů potvrzujících dohodu mezi příslušným orgánem a provozovatelem veřejných služeb, jejímž cílem je svěřit provozovateli veřejných služeb řízení a provozování veřejných služeb v přepravě cestujících, které spadají pod závazky veřejné služby; podle práva členského státu může smlouva rovněž sestávat z rozhodnutí přijatého příslušným orgánem:

– které má formu zvláštního zákona nebo podzákonného právního aktu nebo

– které obsahuje podmínky, za kterých příslušný orgán poskytuje služby sám nebo jejich poskytování svěří vnitřnímu provozovateli;

j) ‚vnitřním provozovatelem' právně samostatný subjekt, nad kterým vykonává příslušný místní orgán, nebo v případě skupiny přinejmenším jeden příslušný místní orgán, kontrolu podobnou té, kterou vykonává nad svými vlastními útvary;

[…]"

6 Článek 5 uvedeného nařízení, nadepsaný „Uzavírání smluv o veřejných službách", stanoví:

„1. Smlouvy o veřejných službách se uzavírají v souladu s pravidly stanovenými tímto nařízením. Zakázky na služby nebo veřejné zakázky na služby, jak jsou definovány ve směrnici [Evropského parlamentu a Rady] 2004/17/ES [ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. 2004, L 134, s. 1; Zvl. vyd. 06/07, s. 19)] nebo ve směrnici [Evropského parlamentu a Rady] 2004/18/ES [ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. 2004, L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132)], v přepravě cestujících autobusem či tramvají se však zadávají v souladu s postupy stanovenými podle uvedených směrnic, pokud tyto smlouvy nemají podobu koncesí na služby, jak jsou definovány v uvedených směrnicích. Mají-li být smlouvy uzavřeny v souladu se směrnicemi 2004/17/ES nebo 2004/18/ES, nepoužijí se odstavce 2 až 6 tohoto článku.

2. Není-li to vnitrostátním právem zakázáno, může kterýkoli příslušný místní orgán, bez ohledu na to, zda se jedná o samostatný orgán nebo skupinu orgánů poskytujících integrované veřejné služby v přepravě cestujících, rozhodnout o tom, že bude veřejné služby v přepravě cestujících poskytovat sám, nebo že uzavře smlouvu o veřejných službách přímo s právně samostatným subjektem, nad kterým příslušný místní orgán, nebo v případě skupiny přinejmenším jeden příslušný místní orgán, vykonává kontrolu podobnou té, kterou vykonává nad svými vlastními útvary.

[…]

Pokud příslušný místní orgán přijme takové rozhodnutí, platí následující:

[…]

b) podmínkou pro použití tohoto odstavce je, že vnitřní provozovatel a všechny subjekty, které tento provozovatel může byť i minimálně ovlivňovat, vykonává svou činnost ve veřejné přepravě cestujících na území v působnosti příslušného místního orgánu, bez ohledu na jakékoli vnější linky nebo jiné vedlejší části dané činnosti zasahující do území v působnosti sousedních příslušných místních orgánů, a neúčastní se nabídkových řízení týkajících se poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících organizovaných mimo území v působnosti příslušného místního orgánu;

c) bez ohledu na písmeno b) se vnitřní provozovatel může účastnit spravedlivých nabídkových řízení dva roky před skončením s ním přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách za podmínky, že bylo přijato konečné rozhodnutí podřídit veřejné služby v přepravě cestujících zahrnuté ve smlouvě s vnitřním provozovatelem spravedlivému nabídkovému řízení a s vnitřním provozovatelem nebyla přímo uzavřena žádná jiná smlouva o veřejných službách;

[…]

3. Každý příslušný orgán, který se obrátí na třetí osobu jinou, než je vnitřní provozovatel, musí uzavřít smlouvy o veřejných službách na základě nabídkového řízení, s výjimkou případů uvedených v odstavcích 3a, 4, 4a, 4b, 5 a 6. Postup přijatý pro nabídkové řízení musí být otevřený všem provozovatelům, spravedlivý a musí dodržovat zásady transparentnosti a zákazu diskriminace. […]

[…]

5. V případě přerušení poskytování služeb nebo v případě bezprostředního rizika vzniku takové situace může příslušný orgán přijmout mimořádná opatření.

Tato mimořádná opatření mají podobu přímého uzavření nebo formální dohody o prodloužení 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. Doba, na jakou je smlouva o veřejných službách uzavřena, prodloužena nebo uložena prostřednictvím mimořádných opatření, nepřesáhne dva roky.“

Směrnice 2014/23/EU

7 Článek 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. 2014, L 94, s. 1), nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se použijí tyto definice:

1) ‚koncesemi‘ se rozumějí koncese na stavební práce nebo na služby, jak jsou vymezeny v písmenech a) a b):

[…]

b) ‚koncesí na služby‘ se rozumí úplatná smlouva uzavřená písemnou formou, kterou jeden nebo více veřejných zadavatelů či zadavatelů svěřuje jednomu nebo více hospodářským subjektům poskytování a řízení jiných služeb, než jsou stavební práce uvedené v písmeni a), přičemž odpovídající protiplnění spočívá buď výhradně v právu braní užitků vyplývající[ch] z poskytování služeb, jež jsou předmětem dané smlouvy, nebo v tomto právu společně s platbou.

> Udělením koncese na stavební práce nebo na služby se na koncesionáře přenáší provozní riziko při braní užitků vyplývajících z využívání provedených stavebních prací nebo z poskytování služeb, přičemž může jít o riziko na straně poptávky, riziko na straně nabídky, nebo riziko na straně poptávky i nabídky. Má se za to, že koncesionář převzal provozní riziko, pokud mu za běžných provozních podmínek není zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při provozování stavby nebo poskytování služeb, jež jsou předmětem koncese. Část rizika přenesená na koncesionáře musí zahrnovat skutečné vystavení výkyvům trhu, tak aby případné odhadované ztráty koncesionáře nebyly pouze nominální nebo zanedbatelné;

[…]“

8 Článek 10 této směrnice, nadepsaný „Výjimky vztahující se na koncese udělované veřejnými zadavateli a zadavateli“, v odstavci 3 stanoví:

„Tato směrnice se nevztahuje na […] koncese na veřejné služby v přepravě cestujících ve smyslu nařízení (ES) č. 1370/2007.“

Lotyšské právo

9 Článek 8 Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums (zákon o službách veřejné přepravy) ze dne 14. července 2007 (*Latvijas Vēstnesis*, 2007, č. 106) v odstavcích 2 a 3 stanoví:

„2. Veřejný zadavatel zadává veřejné zakázky na služby veřejné přepravy v souladu s Publisko iepirkumu likums (zákon o veřejných zakázkách) nebo s právními předpisy upravujícími udělování koncesí, nestanoví-li tento zákon jinak.

3. Veřejný zadavatel může uzavřít smlouvu o poskytování služeb veřejné přepravy přímo bez zadávacího řízení na služby veřejné přepravy podle odstavce 2 tohoto článku v případech a způsobem stanovených v nařízení č. 1370/2007. […]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

Veřejná zakázka dotčená ve věci v původním řízení

10 Dne 19. května 2021 zahájil ATD jakožto veřejný zadavatel otevřené zadávací řízení týkající se uzavření smlouvy o poskytování služeb veřejné autobusové přepravy na síti linek regionálního zájmu; nabídky měly být předloženy do 30. srpna 2021 (dále jen „veřejná zakázka dotčená ve věci v původním řízení“). Nabídku v tomto řízení předložila i žalobkyně v původním řízení, a to i pro část „Ventspils“.

11 Rozhodnutím ze dne 7. prosince 2022 (dále jen „rozhodnutí ze dne 7. prosince 2022“) ATD tuto nabídku odmítl a veřejnou zakázku dotčenou ve věci v původním řízení zadal společnosti, jejíž veškerý kapitál vlastní město Ventspils, a sice společnosti Ventspils reiss PSIA (dále jen „společnost VR“).

Přímo uzavřená smlouva o veřejných službách

12 Dne 13. ledna 2012 město Ventspils jakožto příslušný místní orgán přímo uzavřelo se společností VR jakožto vnitřním provozovatelem smlouvu o veřejných službách týkající se poskytování služeb veřejné autobusové přepravy ve městě Ventspils, jejíž platnost měla skončit dne 31. prosince 2023 (dále jen „přímo uzavřená smlouva o veřejných službách“).

13 Dne 27. září 2019 se toto město rozhodlo, že datum ukončení platnosti této smlouvy změní na 30. září 2021 a uspořádá zadávací řízení týkající se poskytování služeb veřejné přepravy ve městě Ventspils. V uvedené smlouvě nicméně bylo stanoveno, že její doba platnosti může být prodloužena v případech uvedených v čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007.

14 Dne 31. března 2021 zahájilo město Ventspils zadávací řízení týkající se poskytování služeb veřejné autobusové přepravy v tomto městě.

15 V důsledku prodlev v rámci tohoto zadávacího řízení se toto město dne 2. září 2021 na základě čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 rozhodlo, že dobu platnosti přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách prodlouží až do okamžiku uzavření nové smlouvy nebo nejpozději do 30. září 2022.

16 Dne 10. září 2021 bylo zadávací řízení v důsledku rozhodnutí ÚDVZ přerušeno, a to kvůli nutnému provedení změny v zadávací dokumentaci.

17 Dne 19. září 2021 zahájilo město Ventspils nové zadávací řízení týkající se poskytování služeb veřejné autobusové přepravy v tomto městě.

18 V důsledku prodlev v rámci tohoto zadávacího řízení se město Ventspils dne 22. září 2022 na základě čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 rozhodlo, že dobu platnosti přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách znovu prodlouží až do okamžiku uzavření nové smlouvy nebo nejpozději do 30. září 2023.

19 Dne 1. června 2023 bylo toto zadávací řízení v důsledku rozhodnutí ÚDVZ přerušeno, a to kvůli nutnému odstranění nesrovnalostí v zadávací dokumentaci.

Vnitrostátní soudní řízení týkající se veřejné zakázky dotčené ve věci v původním řízení

20 Žalobkyně v původním řízení napadla rozhodnutí ze dne 7. prosince 2022 u ÚDVZ, přičemž tvrdila, že ATD měl z veřejné zakázky dotčené ve věci v původním řízení vyloučit společnost VR, a to kvůli nedodržení dvouleté lhůty stanovené v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c) nařízení č. 1370/2007, během níž může být tomuto vnitřnímu provozovateli povolena účast na takovém postupu uzavírání smlouvy na základě nabídkového řízení.

21 Rozhodnutím ze dne 6. února 2023 ÚDVZ rozhodnutí ze dne 7. prosince 2022 potvrdil s odůvodněním, že ke dni stanovenému pro předložení nabídek, tj. k 30. srpnu 2021, byly splněny všechny podmínky stanovené v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c) nařízení č. 1370/2007. ÚDVZ uvedl, že doba platnosti přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách byla v souladu s čl. 5 odst. 5 tohoto nařízení prodloužena do 30. září 2023, a to ve snaze zajistit kontinuitu služeb veřejné přepravy na území města Ventspils. Co se týče otázky případné existence protiprávní státní podpory, tu nelze posuzovat v rámci takového otevřeného a transparentního

zadávacího řízení, jako je řízení o veřejné zakázce dotčené ve věci v původním řízení, které uspořádala ATD, ale je třeba ji zkoumat v rámci rozhodnutí přijatých tímto městem a smluv, které toto město uzavřelo.

22 Žalobkyně v původním řízení podala proti rozhodnutí ze dne 6. února 2023 správní žalobu k administratīvā rajona tiesa (okresní správní soud, Lotyšsko), který je předkládajícím soudem.

23 Žalobkyně v původním řízení je toho názoru, že ÚDVZ pominul, že prodloužením doby platnosti přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách na základě mimořádných opatření podle čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 došlo k uzavření nové přímo uzavřené smlouvy v rozporu s čl. 5 odst. 2 třetím pododstavcem písm. c) tohoto nařízení.

24 Žalobkyně v původním řízení kromě toho nezpochybňuje, že v okamžiku předložení nabídky, k němuž došlo v době od 19. května do 30. srpna 2021, byla dodržena dvouletá lhůta předcházející skončení přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách, která je uvedena v posledně zmíněném ustanovení, neboť konec doby platnosti této smlouvy byl změněn na 30. září 2021. Domnívá se však, že danou situaci bylo třeba znovu posoudit v okamžiku, kdy bylo přijato rozhodnutí o zadání veřejné zakázky dotčené ve věci v původním řízení. V tomto okamžiku, tedy dne 7. prosince 2022, byla přitom doba platnosti přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách prodloužena do 30. září 2023, takže k předložení nabídky ve skutečnosti došlo po uplynutí dvouleté lhůty ve smyslu uvedeného ustanovení, která kvůli tomuto prodloužení začala běžet až 30. září 2021.

25 Žalobkyně v původním řízení rovněž tvrdí, že pokud město Ventspils dobu platnosti přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách zkrátilo a následně ji několikrát prodloužilo, aby se zadávacího řízení uspořádaného ATD mohla zúčastnit společnost VR, jedná se o postup, který sám o sobě odporuje cíli nařízení č. 1370/2007, kterým je omezit narušování hospodářské soutěže v důsledku toho, že by se takovým poskytovatelům služeb umožňovalo účastnit se zadávacích řízení a zajišťovat organizaci služeb veřejné přepravy mimo území v působnosti dotčeného příslušného místního orgánu. Žalobkyně v původním řízení si rovněž klade otázku, zda bylo toto město oprávněno rozhodnout o prodloužení doby platnosti přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách, jelikož prodloužení zadávacího řízení nebo prodlevy v rámci tohoto řízení obecně nelze považovat za mimořádnou situaci ve smyslu čl. 5 odst. 5 tohoto nařízení.

26 ÚDVZ a ATD mají za to, že nebyla porušena „zásada spravedlivé hospodářské soutěže“, neboť smlouva o veřejných službách uzavřená po zadání veřejné zakázky dotčené ve věci v původním řízení se měla začít plnit až od 1. července 2024, takže společnost VR nedostane platby jak za plnění přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách, tak za plnění smlouvy o veřejných službách uzavřené v rámci veřejné zakázky dotčené ve věci v původním řízení.

27 Předkládající soud je v těchto souvislostech toho názoru, že musí posoudit podmínky použití čl. 5 odst. 2 třetího pododstavce písm. c) nařízení č. 1370/2007 v souvislosti s postupem uzavření smlouvy na základě nabídkového řízení ve smyslu čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení.

28 Předkládající soud podotkl, že generální advokát H. Saugmandsgaard Øe měl ve svém stanovisku ve spojených věcech Mobit a Autolinee Toscane (C-350/17 a C-351/17, EU:C:2018:869, body 89 až 104) za to, že na postup uzavření smlouvy na základě nabídkového řízení ve smyslu čl. 5 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 nemůže mít vliv nedodržení požadavku omezení činností vnitřního provozovatele, který je stanoven v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. b) tohoto nařízení. I kdyby bylo možné vztáhnout tyto úvahy na čl. 5 odst. 2 třetí pododstavec písm. c) uvedeného

nařízení, nic to podle názoru předkládajícího soudu nemění na tom, že v rozsudku ze dne 21. března 2019, Mobit a Autolinee Toscane (C-350/17 a C-351/17, EU:C:2019:237), se Soudní dvůr vztahem mezi odstavcem 2 třetím pododstavcem písm. b) a odstavcem 3 článku 5 téhož nařízení nezabýval a že kdyby v rámci postupu uzavírání smlouvy na základě nabídkového řízení nebylo kontrolováno dodržení omezení stanovených v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. b) a c) nařízení č. 1370/2007, mohla by být dotčena jejich plná účinnost.

29 Z bodu 18 odůvodnění nařízení č. 1370/2007 totiž vyplývá, že přímé uzavření smlouvy o veřejných službách týkající se přepravy cestujících musí podléhat přísné kontrole, aby bylo zajištěno dodržování rovných podmínek hospodářské soutěže. Přímé uzavření takové smlouvy tedy musí být dle názoru předkládajícího soudu považováno za hospodářskou výhodu, na kterou za normálních tržních podmínek nemá nárok každý provozovatel, takže tato výhoda a související platby mají dopad na hospodářskou soutěž. Právě proto je vnitřním provozovatelům v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. b) tohoto nařízení zakázáno účastnit se postupů uzavírání smluv na základě nabídkového řízení mimo území v působnosti příslušného místního orgánu. Ve snaze podpořit otevírání trhu služeb veřejné dopravy však uvedené nařízení v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c) stanoví z tohoto zákazu výjimku, jsou-li splněny určité podmínky, které se zaměřují na upuštění od poskytování služby na základě přímo uzavřené smlouvy. Rozhodnutí týkající se budoucí organizace hospodářských činností vnitřního provozovatele mají dopad na cenu nabízenou uchazečem. Pro zajištění rovných podmínek hospodářské soutěže je tedy zásadní, aby se v rámci postupů uzavírání smluv na základě nabídkového řízení kontrolovalo, zda jsou splněny podmínky obsažené v posledně uvedeném ustanovení.

30 Předkládající soud má tudíž za to, že je nezbytné položit Soudnímu dvoru v prvé řadě otázku, zda je třeba v rámci postupu upraveného v čl. 5 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 zkontrolovat splnění podmínek stanovených v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c) tohoto nařízení, které se týkají účasti vnitřního provozovatele v zadávacím řízení.

31 Bude-li třeba odpovědět na tuto otázku kladně, Soudní dvůr by se měl ve druhé řadě zabývat výkladem podmínek stanovených v tomto čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c) a jejich uplatněním na skutkové okolnosti věci v původním řízení. Z tohoto ustanovení vyplývá, že vnitřní provozovatel se může účastnit otevřeného zadávacího řízení, pokud zaprvé ke skončení přímo uzavřené smlouvy o službách dojde do dvou let, zadruhé bylo přijato konečné rozhodnutí podřídit veřejné služby v přepravě cestujících zahrnuté v této smlouvě spravedlivému nabídkovému řízení a zatřetí s vnitřním provozovatelem nebyla přímo uzavřena žádná jiná smlouva o veřejných službách.

32 V projednávané věci je třeba podle předkládajícího soudu nejprve upřesnit, v jakém okamžiku musí být splněny všechny podmínky, které jsou stanoveny v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c) nařízení č. 1370/2007 pro účast vnitřního provozovatele v rámci postupu uzavírání smlouvy na základě nabídkového řízení. Vzhledem k tomu, že takovou účast potvrzuje nabídka předložená uchazečem a na cenu nabídnutou tímto uchazečem mohou mít dopad rozhodnutí týkající se budoucí organizace hospodářských činností vnitřního provozovatele, měly by být příslušné podmínky splněny v okamžiku předložení nabídky.

33 Skutkové okolnosti věci v původním řízení nicméně svědčí o tom, že se situace později může změnit. V projednávaném případě byla doba platnosti přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách na základě čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 několikrát prodloužena, přičemž celkově se jednalo o dobu delší než dva roky od okamžiku předložení nabídky, takže vyvstává otázka, zda

ATD jakožto veřejný zadavatel měl v okamžiku uzavření smlouvy ověřit, zda byly podmínky čl. 5 odst. 2 třetího pododstavce písm. c) tohoto nařízení naplněny i v okamžiku předložení nabídky, a zda tedy měla být společnost VR jakožto vnitřní provozovatel ze zadávacího řízení vyloučena.

34 Předkládající soud se ztotožňuje s výkladem, který navrhuje žalobkyně v původním řízení a podle kterého je třeba v rámci postupu uzavírání smlouvy na základě nabídkového řízení vzít do úvahy i změny skutkových okolností, k nimž došlo po předložení nabídky. Nelze totiž vyloučit, že podmínky stanovené v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c) nařízení č. 1370/2007 budou formálně splněny pouze v okamžiku předložení nabídky, a to zejména s ohledem na vzájemnou závislost mezi příslušným místním orgánem a vnitřním provozovatelem. Předkládající soud se ovšem přiklání k názoru ATD a ÚDVZ, podle kterého se musí změny skutkových okolností po předložení nabídky posuzovat z hlediska toho, zda mají dopad na spravedlivou hospodářskou soutěž mezi uchazeči.

35 Předkládající soud má tudíž za to, že je třeba zjistit, zda musí být čl. 5 odst. 2 třetí pododstavec písm. c) nařízení č. 1370/2007 vykládán v tom smyslu, že veřejný zadavatel je při rozhodování o zadání veřejné zakázky povinen ověřit, zda jsou v okamžiku předložení nabídky splněny všechny podmínky uvedené v tomto ustanovení, a musí vzít přitom v potaz i okolnosti, které nastaly až po předložení nabídky a mohou mít dopad na spravedlivou hospodářskou soutěž mezi uchazeči.

36 Ve třetí řadě je předkládající soud toho názoru, že je nutno se Soudního dvora dotázat, zda – jak tvrdí žalobkyně v původním řízení – musí být prodloužení doby platnosti přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách považováno za uzavření nové přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách ve smyslu čl. 5 odst. 2 třetího pododstavce písm. c) nařízení č. 1370/2007. Vzhledem k tomu, že k prodloužení doby plnění smlouvy došlo v rámci stávající smlouvy beze změny jejích ostatních ustanovení, má uvedený soud pochybnosti o tom, zda lze podmínku uvedenou v tomto ustanovení, která vyžaduje, aby „s vnitřním provozovatelem nebyla přímo uzavřena žádná jiná smlouva o veřejných službách“, vykládat takto široce.

37 Za těchto podmínek se administratīvā rajona tiesa (okresní správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být článek 5 nařízení č. 1370/2007 vykládán v tom smyslu, že v zadávacím řízení podle odstavce 3 tohoto článku je třeba ověřit naplnění podmínek uvedených v odstavci 2 [třetím pododstavci] písm. c) téhož článku, které se týkají účasti vnitřního provozovatele v zadávacím řízení?

2) V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku, musí být čl. 5 odst. 2 [třetí pododstavec] písm. c) nařízení [č. 1370/2007] vykládán v tom smyslu, že veřejný zadavatel je při rozhodování o zadání zakázky povinen ověřit, zda jsou v okamžiku předložení nabídky splněny všechny podmínky uvedené v tomto ustanovení, a musí vzít přitom v potaz i okolnosti, které nastaly až po předložení nabídky a mohou mít dopad na spravedlivou hospodářskou soutěž mezi uchazeči?

3) V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku, musí být čl. 5 odst. 2 [třetí pododstavec] písm. c) nařízení č. 1370/2007 vykládán v tom smyslu, že prodloužení doby plnění dříve uzavřené smlouvy o službách musí být považováno za jinou přímo uzavřenou smlouvu o veřejných službách ve smyslu tohoto ustanovení?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

38 Je třeba připomenout, že nařízení č. 1370/2007 – jak vyplývá z jeho čl. 1 odst. 1 prvního pododstavce – obsahuje v souvislosti s veřejnými službami v přepravě cestujících po železnici a silnici zvláštní pravidla vymezující podmínky zásahu do obecných režimů veřejných zakázek (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. října 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, body 44 až 46, jakož i ze dne 20. září 2018, Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, bod 49), které byly v okamžiku vstupu tohoto nařízení v platnost upraveny ve směrnici 2004/17, jež byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 243), a ve směrnici 2004/18, jež byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65).

39 Článek 5 nařízení č. 1370/2007 v tomto ohledu v odstavcích 2 až 6 upravuje zvláštní pravidla pro uzavírání „smluv o veřejných službách“ ve smyslu čl. 2 písm. i) tohoto nařízení týkajících se přepravy cestujících po železnici a silnici; „příslušnému orgánu“, který je definován v čl. 2 písm. b) tohoto nařízení přitom dává možnost volby mezi postupem „přímého uzavření smlouvy“ ve smyslu čl. 2 písm. h) uvedeného nařízení, který je upraven v jeho čl. 5 odst. 2, a postupem uzavření smlouvy na základě nabídkového řízení, které je uvedeno v čl. 5 odst. 3 téhož nařízení.

40 Jak ovšem vyplývá z druhé a třetí věty čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1370/2007, uzavírání smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících autobusem či tramvají se v případě, že tato smlouva nemá podobu koncese na služby, neřídí zvláštními pravidly stanovenými v čl. 5 odst. 2 až 6 tohoto nařízení, nýbrž obecnými pravidly pro zadávání veřejných zakázek, která jsou stanovena ve směrnicích 2014/24 a 2014/25 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. října 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, body 36 až 41).

41 Jak totiž Soudní dvůr uvedl, na smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících autobusem a tramvají, které nemají podobu koncesí na služby, se už před přijetím nařízení č. 1370/2007 v plném rozsahu vztahovala obecná pravidla pro zadávání veřejných zakázek upravená ve směrnicích 2004/17 a 2004/18 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. března 2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker a Rhenus Veniro, C-266/17 a C-267/17, EU:C:2019:241, bod 73).

42 „Koncese na služby“ definované v čl. 5 bodě 1 písm. b) směrnice 2014/23, které se týkají veřejných služeb v přepravě cestujících po železnici a silnici, na které se vztahuje nařízení č. 1370/2007, jsou naproti tomu výslovně vyloučeny z působnosti této směrnice, a to na základě jejího čl. 10 odst. 3.

43 Z toho vyplývá, že taková smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících autobusem, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, spadá do působnosti ustanovení čl. 5 odst. 2 a 3 nařízení č. 1370/2007, kterých se týkají všechny tři předběžné otázky položené předkládajícím soudem, pouze tehdy, pokud představuje takovou koncesi na služby. Na tyto otázky je tudíž třeba odpovědět na základě tohoto předpokladu, jehož naplnění ovšem musí ověřit předkládající soud.

K první otázce

44 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 5 odst. 2 třetí pododstavec písm. c) nařízení č. 1370/2007 vykládán v tom smyslu, že pokud se postupu uzavírání smlouvy na základě nabídkového řízení ve smyslu čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení účastní vnitřní provozovatel, s nímž předtím příslušný místní orgán uzavřel smlouvu o veřejných službách přímo, veřejný zadavatel musí ve snaze zjistit, zda je tento provozovatel oprávněn se takového postupu zúčastnit, ověřovat, zda splňuje podmínky uvedené v tomto čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c).

45 Je třeba připomenout, že v čl. 5 odst. 2 třetí pododstavec písm. b) nařízení č. 1370/2007 je „vnitřnímu provozovateli“ ve smyslu čl. 2 písm. j) tohoto nařízení, s nímž „příslušný místní orgán“, který je definován v čl. 2 písm. c) téhož nařízení, přímo uzavřel smlouvu o veřejných službách, zakázáno, aby se na základě požadavku tzv. „zeměpisného omezení“ účastnil postupu uzavírání smlouvy na základě nabídkového řízení mimo území v působnosti tohoto místního orgánu.

46 Článek 5 odst. 2 třetí pododstavec písm. c) uvedeného nařízení nicméně stanoví, že bez ohledu na tento zákaz se vnitřní provozovatel postupů uzavírání smluv na základě nabídkového řízení může účastnit, jsou-li splněny tyto tři podmínky: zaprvé k této účasti dochází dva roky před skončením s ním přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách, zadruhé bylo přijato konečné rozhodnutí podřídit veřejné služby v přepravě cestujících zahrnuté v této smlouvě spravedlivému nabídkovému řízení a zatřetí s vnitřním provozovatelem nebyla přímo uzavřena žádná jiná smlouva o veřejných službách.

47 Za účelem odpovědi na položenou otázku je tedy třeba zjistit, zda musí být v rámci nabídkového řízení podle čl. 5 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 splněny podmínky stanovené v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c) tohoto nařízení, takže vnitřní provozovatel by měl být v případě nesplnění některé z těchto podmínek z takového řízení vyloučen.

48 Podle ustálené judikatury platí, že pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS a další, C-421/22, EU:C:2023:1028, bod 40 a citovaná judikatura).

49 Pokud jde zaprvé o znění relevantních ustanovení nařízení č. 1370/2007, je třeba uvést, že čl. 5 odst. 2 tohoto nařízení, jehož znění je zcela jednoznačné, obsahuje – jak plyne z jeho prvního a třetího pododstavce – ustanovení, která se použijí za situace, kdy se příslušný místní orgán rozhodne, že „uzavře smlouvu o veřejných službách [v přepravě cestujících] přímo“ s „vnitřním provozovatelem“, který je definován v čl. 2 písm. j) uvedeného nařízení. Mezi podmínky stanovené v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci patří i podmínky obsažené v jeho písmeni c).

50 Článek 5 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 se naproti tomu – jak plyne z rovněž jednoznačného znění první věty tohoto ustanovení – uplatní tehdy, pokud se příslušný orgán „obrátí na třetí osobu“, a ne na některého ze svých vlastních vnitřních provozovatelů v rámci postupu přímého uzavření smlouvy, a „uzavř[e] smlouvy o veřejných službách na základě nabídkového řízení“. Ve druhé větě uvedeného ustanovení se přitom výslovně vyžaduje, aby byl tento postup „otevřený všem provozovatelům“, přičemž v něm není odkázáno na podmínky uvedené v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci tohoto nařízení a v tomto čl. 5 odst. 3 nejsou podobné podmínky uvedeny.

51 Z toho vyplývá, že pokud chtějí příslušné orgány uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících spadající do působnosti uvedeného nařízení, jsou povinny využít buď postup přímého uzavření smlouvy, nebo postup uzavření smlouvy na základě nabídkového řízení, a pokud se tyto orgány rozhodnou pro posledně uvedený postup, musí jej otevřít všem provozovatelům, a to i vnitřním provozovatelům jiných příslušných orgánů, s nimiž tyto orgány uzavřely smlouvu přímo.

52 Ze znění relevantních ustanovení nařízení č. 1370/2007 v této souvislosti plyne, že čl. 5 odst. 2 třetí pododstavec písm. c) tohoto nařízení stanoví pouze podmínky platnosti postupů přímého uzavření smlouvy, takže účast vnitřního provozovatele, s nímž byla taková smlouva uzavřena přímo, v rámci postupu uzavření smlouvy na základě nabídkového řízení ve smyslu čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení, která odporuje některé z podmínek obsažených v tomto čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c), může mít dopad toliko na platnost tohoto přímého uzavření smlouvy, avšak nikoli na platnost jeho účasti v rámci postupu uzavření smlouvy na základě nabídkového řízení. Posledně uvedené ustanovení je tedy pro účely použití zmíněného čl. 5 odst. 3 irelevantní.

53 Tento výklad je zadruhé podpořen kontextem čl. 5 odst. 2 třetího pododstavce písm. c) nařízení č. 1370/2007.

54 Vzhledem k tomu, že toto ustanovení – jak vyplývá z bodů 45 a 46 tohoto rozsudku – specifikuje zákaz obsažený v čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. b) tohoto nařízení, napomáhá společně s posledně uvedeným ustanovením vymezit rozsah požadavku zeměpisného omezení činností vnitřního provozovatele, který je v něm obsažen.

55 Ze slovního spojení „podmínkou pro použití tohoto odstavce je, že“ – uvozujícího posledně uvedené ustanovení a vykládaného ve světle bodu 18 odůvodnění zmíněného nařízení – přitom vyplývá, že tento požadavek je podmínkou pouze pro platnost postupů přímého uzavření smlouvy, a to za účelem zajištění rovných podmínek hospodářské soutěže, zejména pokud se vnitrostátní orgán rozhodne, že úkolem poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících pověří vnitřního provozovatele.

56 Zatřetí vzhledem k tomu, že výklad uvedený v bodě 52 tohoto rozsudku umožňuje, aby se postupů uzavírání smluv na základě nabídkového řízení účastnili všichni vnitřní provozovatelé, s nimiž byla smlouva uzavřena přímo, odpovídá i jednomu z cílů nařízení č. 1370/2007, kterým je – jak vyplývá z bodů 6 a 7 jeho odůvodnění – častější využívání těchto postupů při poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících. Podle ustálené judikatury je totiž v zájmu unijního práva zajistit co možná nejširší účast uchazečů na zadávacím řízení (rozsudek ze dne 8. prosince 2022, BTA Baltic Insurance Company, C-769/21, EU:C:2022:973, bod 36 a citovaná judikatura).

57 I když je v tomto ohledu pravda, že někteří vnitřní provozovatelé by mohli být od účasti v rámci postupů uzavírání smluv na základě nabídkového řízení odrazováni, neboť by taková účast mohla způsobit neplatnost postupů, kterými s nimi byla smlouva uzavřena přímo, nic to nemění na tom, že se tímto způsobem zajišťuje účinnost postupů uzavírání smluv na základě nabídkového řízení, jelikož každému vnitřnímu provozovateli zůstává v plném rozsahu zachováno právo účastnit se takových postupů.

58 Kromě toho je třeba zdůraznit, že čl. 5 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 vyžaduje, aby byl každý postup uzavírání smlouvy na základě nabídkového řízení nejen „otevřený všem provozovatelům“, ale i spravedlivý a „dodržoval[l] zásady transparentnosti a zákazu diskriminace“. Jak správně uvedla Komise, je tedy na příslušných orgánech, aby přijaly veškerá opatření nezbytná k zajištění

dodržování těchto požadavků v souladu se zásadou proporcionality, a to tak, že umožní každému vnitřnímu provozovateli, s nímž byla smlouva uzavřena přímo, aby prokázal, že jeho nabídka je spravedlivá, transparentní a nediskriminační.

59 Na první otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že čl. 5 odst. 2 třetí pododstavec písm. c) nařízení č. 1370/2007 musí být vykládán v tom smyslu, že pokud se postupu uzavírání smlouvy na základě nabídkového řízení ve smyslu čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení účastní vnitřní provozovatel, s nímž předtím příslušný místní orgán uzavřel smlouvu o veřejných službách přímo, veřejný zadavatel nemusí ve snaze zjistit, zda je tento provozovatel oprávněn se takového postupu zúčastnit, ověřovat, zda splňuje podmínky uvedené v tomto čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c).

Ke druhé a třetí otázce

60 S ohledem na odpověď na první otázku není třeba na druhou a třetí otázku odpovídat.

K nákladům řízení

61 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (desátý senát) rozhodl takto:

Článek 5 odst. 2 třetí pododstavec písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2338 ze dne 14. prosince 2016,

musí být vykládán v tom smyslu, že

pokud se postupu uzavírání smlouvy na základě nabídkového řízení ve smyslu čl. 5 odst. 3 nařízení č. 1370/2007, ve znění nařízení 2016/2338, účastní vnitřní provozovatel, s nímž předtím příslušný místní orgán uzavřel smlouvu o veřejných službách přímo, veřejný zadavatel nemusí ve snaze zjistit, zda je tento provozovatel oprávněn se takového postupu zúčastnit, ověřovat, zda splňuje podmínky uvedené v tomto čl. 5 odst. 2 třetím pododstavci písm. c).

Podpisy