



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Polácha a Mgr. Petra Šebka v právní věci **žalobce: Statutární město Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, proti **žalovanému: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti: ISP Hradec Králové, a. s., se sídlem Antala Staška 38, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. 1. 2011, č. j. ÚOHS-R93,94/2010/VZ-687/2011/310/JSI,

**t a k t o :**

- I. Žaloba s e z a m í t á.**
- II. Žalobce n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému s e náhrada nákladů řízení n e p ř i z n á v á.**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce podal ke Krajskému soudu v Brně žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. 1. 2011, č. j. ÚOHS-R93,94/2010/VZ-687/2011/310/JSI, stejně jako jemu předcházejícího rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. 6. 2010, č. j. ÚOHS-S39/2010/VZ-5458/2010/540/KKo.

### I. Podstata věci

Rozhodnutím ze dne 26. 1. 2011, č. j. ÚOHS-R93,94/2010/VZ-687/2011/310/JSI, předseda žalovaného zamítl rozklady žalobce a osoby na řízení zúčastněné proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2010, č. j. ÚOHS-S39/2010/VZ-5458/2010/540/KKo, kterým bylo rozhodnuto, že se žalobce jako zadavatel dopustil správního deliktu podle § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (dále též „koncesní zákon“), tím, že při uzavírání dodatku č. 1 ke koncesní smlouvě ze dne 28. 12. 2006, který byl uzavřen 19. 4. 2007, nepostupoval podle části druhé citovaného zákona a nevybral koncesionáře v koncesním řízení, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a na tuto koncesi již byla uzavřena smlouva. Předmětem dodatku č. 1 bylo zajištění odtahu motorových vozidel z celého území města Hradec Králové a zajištění uložení a výdeje odtahovaných motorových vozidel. Za spáchání správního deliktu byla žalobci uložena pokuta ve výši 150 000,-Kč.

### II. Shrnutí procesních stanovisek účastníků

Žalobce v žalobě namítá, že žalovaný pochybil, pokud při výpočtu předpokládané ceny odtahů jakožto příjmů koncesionáře zahrnul do výpočtu celé území města Hradec Králové, přestože se dodatek č. 1 koncesní smlouvy vztahoval toliko k odtahům „z území města, které není zahrnuto do zóny ISP“ (integrovaného systému parkování). Podle žalobce byl v roce 2007 předpokládaný příjem 460 900,-Kč. Předpokládaný příjem koncesionáře za 30 let vypočítaný podle § 2 vyhlášky č. 217/2006 Sb. tedy nedosahoval limitu stanoveného v § 5 odst. 2 koncesního zákona. Žalobce tedy má za to, že postup podle § 23 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, byl v pořádku. Žalovaný zcela chybně vyšel z počtu odtahů na celém území Hradce Králové. Žalobce dále poukazuje na to, že pro stanovení předpokládaného příjmu nelze vyjít z celkové ceny odtahů, neboť významná část odtahů není nikdy uhrazena. Žalobce proto vycházel z doložených příjmů za předchozí roky.

Podle žalobce je v koncesní smlouvě deklarováno, že koncesionář bude realizovat veškeré odtahy motorových vozidel, neboť bez zajištění této služby by nebyl účel koncesní smlouvy naplněn. V dodatku č. 1 je přitom jednoznačně uvedeno, že koncesionář v době uzavírání dodatku provozuje odtahové vozidlo s proškolenou osádkou. Dodatek č. 1 tedy toliko rozšiřoval služby odtahu vozidel na území mimo ISP (to bylo pokryto již koncesní smlouvou).

Žalobce dále poukazuje na rozpor v bodě 29 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde žalovaný konstatuje, že předmětem dodatku č. 1 je pouze odtah vozidel z území ležícího mimo ISP. V dalším textu však žalovaný uvádí, že koncesní smlouvou problematika odtahu řešena nebyla a dodatek č. 1 nově pokrýval celé území města.

Podle žalobce je rozhodnutí v rozporu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť z něho není zřejmé, z jakého důvodu žalovaný použil uvedený postup výpočtu pro stanovení předpokládaného příjmu, aniž by byly zohledněny skutečné příjmy z odtahů. Rozhodnutí také postrádá sdělení, jak se žalovaný vypořádal s námitkami a návrhy účastníků, a je tak v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

Žalobce proto navrhuje, aby soud rozhodnutí žalovaného vydaná v prvním i druhém stupni správního řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasí, svoje rozhodnutí považuje za zákonné a uvádí, že vycházel z počtu odtahů provedených v roce 2006 a z cen za odtahy stanovených nařízením Rady města č. 1/2007. Žalobu navrhuje zamítnout.

Žalobce i žalovaný na svých závěrech setrvali po celou dobu řízení před soudem.

### III. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), přitom jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a shledal, že žaloba není důvodná. Rozhodoval přitom bez jednání za splnění podmínek uvedených v § 51 s. ř. s.

#### III.a)

Nejprve se soud zabýval námitkami procesního charakteru.

Žalobce předně namítá, že je rozhodnutí v rozporu se správním řádem, neboť z něho není zřejmé, proč žalovaný postupoval při výpočtu pro stanovení předpokládaného příjmu tak, jak postupoval. S touto námitkou se soud nemůže ztotožnit. Způsobem výpočtu předpokládaného příjmu koncesionáře se napadené rozhodnutí zabývá v bodech 30, 31 a 32 (na str. 9 a 10). Je zde jednoznačně uvedeno, na základě jakých podkladů žalovaný v prvním stupni správního řízení při výpočtu předpokládaného příjmu postupoval, jakým způsobem i z jakého důvodu. Rovněž je zde srozumitelně sděleno, proč se žalovaný neztotožnil s námitkami žalobce.

Rozhodnutí podle žalobce také postrádá sdělení, jak se žalovaný vypořádal s námitkami a návrhy účastníků, a je tak v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Žalobce však v žalobě neuvádí, s jakými jeho konkrétními návrhy nebo námitkami se žalovaný nevypořádal. Takto obecně formulovaná námitka podle soudu není řádně uplatněným žalobním bodem, kterým by se soud mohl zabývat. Ze žalobního bodu totiž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [viz § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Jak ostatně uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), „žalobce je též povinen vylicít, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost“. Právě popsaná obecná námitka nesplňuje požadavek konkrétnosti a soud se jí tak zabývat nemůže. Pokud žalobce neuvádí, konkrétně kterou jeho námitkou se žalovaný nezabýval, nemůže soud ex offio posuzovat, zda se žalovaný všemi žalobcem uplatněnými námitkami zabýval. Nad rámec uvedeného soud poukazuje na body 28 – 37 napadeného rozhodnutí, které jsou věnovány vypořádání rozkladových námitek účastníků řízení.

Pokud ale žalobce namítá rozpor v bodě 29 odůvodnění napadeného rozhodnutí, je třeba s ním souhlasit. V tomto bodě žalovaný konstatuje, že „*předmětem dodatku č. 1 je pouze odtah vozidel z území ležícího mimo ISP, neboť uvedeným dodatkem do původní koncesní smlouvy doplněný čl. XII odst. 9 stanoví, že koncesionář se zavazuje zajišťovat na celém území města Hradec Králové službu spočívající v odtahu motorových vozidel*“. Uvedené souvětí je skutečně nesmyslné, neboť závěr obsažený v první větě (že „*předmětem dodatku č. 1 je pouze odtah vozidel z území ležícího mimo ISP*“), věta druhá (že doplněný čl. XII odst. 9 stanoví, že koncesionář se zavazuje zajišťovat odtahy vozidel na celém území města Hradec Králové) nijak nepodporuje, ale spíše vyvrací. Je tedy zřejmé, že se zde žalovaný dopustil pochybení, které je však charakteru spíše písařské chyby a nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Z dalšího textu bodu 29, kde žalovaný vznáší argumenty pro závěr, že předmětem dodatku č. 1 je odtah vozidel z celého území města a nikoli pouze z území ležícího mimo ISP, je totiž zřejmé, že se jedná o písařskou chybu, a že žalovaný v první větě předmětného souvětí namísto „*není*“ pouze odtah vozidel z území ležícího mimo ISP, nesprávně uvedl slůvko „*je*“. Uvedená písařská chyba tedy nemá vliv na přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a ani na jeho zákonnost, neboť závěr žalovaného je z rozhodnutí zřejmý.

### III.b)

Pokud jde o hmotné posouzení věci, tak mezi účastníky je sporu o to, zda se dodatek č. 1 vztahuje na odtahy vozidel z celého území města (to tvrdí žalovaný) nebo zda toliko na území města mimo „zóny ISP“, kde odtahy koncesionář již prováděl na základě koncesní smlouvy (to tvrdí žalobce). Pokud by měl pravdu žalobce, měly být při výpočtu předpokládaného příjmu zohledněny toliko příjmy z odtahů mimo území ISP a nikoli příjmy z odtahů z celého území města, jak učinil žalovaný. Jestliže by se tedy předmětný dodatek skutečně vztahoval toliko k odtahům z části území města,

nemohl by žalovaný postupovat při výpočtu předpokládané hodnoty tak, jak postupoval. Nic takového ale soud neshledal.

Podle § 4 koncesního zákona je zadavatel povinen před zahájením koncesního řízení zjistit předpokládanou hodnotu předmětu koncesní smlouvy a předpokládaný celkový příjem koncesionáře, který vyplývá z realizace koncesní smlouvy (dále jen "předpokládaný příjem koncesionáře"); způsob výpočtu předpokládané hodnoty předmětu koncesní smlouvy a předpokládaného příjmu koncesionáře stanoví prováděcí právní předpis.

Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon. Ta v § 2 odst. 1 stanoví, že předpokládaným příjmem koncesionáře se rozumí součet předpokládaných příjmů koncesionáře z realizace předmětu koncesní smlouvy v jednotlivých letech po dobu předpokládané platnosti koncesní smlouvy; při výpočtu předpokládaného příjmu koncesionáře se postupuje podle přílohy č. 1 k této vyhlášce.

Podle § 5 odst. 1 koncesního zákona zadavatel vybere koncesionáře pro uzavření koncesní smlouvy v koncesním řízení. Podle odst. 2 tohoto ustanovení nemusí zadavatel postupovat podle této části zákona, činí-li předpokládaný příjem koncesionáře méně než 20 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.

Z předmětného dodatku č. 1 soud zjistil, že důvodem jeho vzniku bylo zjištění smluvních stran (žalobce coby koncedenta a společnosti ATOL, a. s., jako koncesionáře), že v koncesním řízení a v koncesní smlouvě nebyla „vyřešena problematika odtahu motorových vozidel jak v zónách, kde koncesionář provozuje ISP, tak v ostatních lokalitách Města Hradec Králové“. Dále bylo v dodatku č. 1 uvedeno, že „právní stav v době sjednávání dodatku je takový, že koncesionář provozuje odtahové vozidlo s proškolenou osádkou, má smluvně zajištěný prostor k ukládání odtahovaných motorových vozidel s nepřetržitou službou zajišťující příjem, ostrahu a výdej odtahovaných motorových vozidel. Obě smluvní strany se shodují na skutečnosti, že odtah motorových vozidel v zónách ISP je nedílnou součástí tohoto provozu, a to jak odtah realizovaný na pokyn Městské policie nebo Policie ČR, tak odtah vynucený a důvodu blokového čištění komunikací“.

Smluvní strany se v dodatku dohodly, že se čl. XII koncesní smlouvy doplňuje o odst. 9, který zní: „Koncesionář se zavazuje zajišťovat na celém území Města Hradec Králové službu spočívající v odtahu motorových vozidel vyžádanou Policií ČR, Městskou policií nebo požadovanou z jiných zákonných důvodů. Dále se zavazuje na své náklady zajišťovat uložení a výdej odtahovaných motorových vozidel“.

Předmětem koncesní smlouvy byla „úprava vzájemných práv a povinností smluvních stran při zajištění provozu a rozvoje integrovaného systému parkování v Hradci Králové a jejich vztahu kuživatelům ISP, rozsah a způsob součinnosti smluvních stran, včetně zmocnění koncedentem k zajišťování nezbytných úkonů souvisejících s provozem ISP vůči jeho uživatelům, které koncesionář může v souladu

*s právní úpravou realizovat svým jménem a na svůj účet vůči třetím osobám“ (čl. II. smlouvy). V čl. XIV. (Práva a povinnosti koncesionáře) bylo stanoveno, že „koncesionář je oprávněn: zajišťovat provoz ISP na plochách k tomu účelu vyčleněných městem, provozovat parkovací automaty a další technická zařízení sloužící k výběru a evidenci parkovacích poplatků, prodávat parkovací karty v souladu s podmínkami stanovenými koncedentem a přijímat platby za parkovací karty na svůj účet, vybírat parkovné na svůj účet, každodenně vybírat finanční hotovost z parkovacích automatů a dalších technických zařízení provozovaných v systému ISP, ponechávat si v souladu s podmínkami koncesní výnosy z provozování ISP dle čl. V. této smlouvy, vyžadovat součinnost Městské policie k řešení přestupků spáchaných uživateli ISP“.*

Z uvedeného plyne, že koncesní smlouva výslovně otázku odtahu vozidel neupravovala. To ostatně plyne i z dodatku č. 1, v jehož úvodu smluvní strany výslovně uvádějí, že v koncesní smlouvě nebyla „vyřešena problematika odtahu motorových vozidel jak v zónách, kde koncesionář provozuje ISP, tak v ostatních lokalitách Města Hradec Králové“. Tento závěr nezpochybňuje ani žalobce v podané žalobě. Namítá toliko, že z logiky věci, resp. z předmětu koncesní smlouvy je zřejmé, že odtahy vozidel v zóně ISP tato smlouva pokrývala a koncesionář je taky uskutečňoval.

S tímto závěrem však soud nesouhlasí. Pokud žalobce argumentuje tím, že s ohledem na předmět koncesní smlouvy, kterým je zajištění integrovaného systému parkování, spadaly odtahy vozidel v zóně ISP pod tuto smlouvu, aniž by to tam bylo výslovně uvedeno, nelze se s ním ztotožnit. Podle názoru soudu lze provozovat integrovaný systém parkování i bez toho, aby tento provozovatel zároveň provozoval odtahy vozidel. Odtahy vozidel může realizovat zcela odlišný subjekt, neboť ty bezprostředně s provozem integrovaného parkovacího systému nesouvisí.

Soud má přitom za to, že s provozem ISP více než odtah vozidel souvisí provoz parkovacích automatů, prodávání parkovacích karet či vybírání parkovného na svůj účet. K těmto činnostem je přitom koncesní smlouvou koncesionář výslovně oprávněn (čl. XIV odst. 1). Z uvedeného je zřejmé, že i služby, které s provozem ISP bezprostředně souvisejí, koncesní smlouva výslovně koncesionáři svěřuje. Tím spíše by měla obsahovat oprávnění k provozu odtahu vozidel, pokud by provoz odtahu vozidel měl být součástí povinností koncesionáře podle této smlouvy. Pokud to výslovně smlouva neupravovala, nemohl koncesionář na základě této koncesní smlouvy odtahy provádět.

Podle názoru soudu závěru, že koncesní smlouva na odtahy vozidel nedopadala, nasvědčuje i znění dodatku č. 1, kterým se smluvní strany dohodly, že koncesionář bude zajišťovat odtah vozidel z celého území města. Pokud by koncesní smlouva na odtahy vozidel z území ISP automaticky dopadala, nebylo by třeba dodatek č. 1 takto formulovat. Žalobcově argumentaci by pak odpovídala taková formulace, že koncesionář bude zajišťovat odtah vozidel z území mimo ISP, neboť území ISP je koncesní smlouvou pokryto, aniž by to v ní bylo uvedeno. Jestliže však žalobce spolu

s koncesionářem formulovali dodatek č. 1 tak, že se koncesionář zavazuje provádět odtahy z celého území města, je zřejmé, že si byli vědomi toho, že koncesní smlouva na odtahy vozidel nepamatovala a tudíž na ně nedopadá.

Za situace, kdy samotné smluvní strany koncesní smlouvy v dodatku č. 1 uvádějí, že v koncesní smlouvě ani v koncesním řízení nebyla vyřešena problematika odtahu motorových vozidel, a proto dodatek ke smlouvě uzavírají, a zároveň za situace, kdy na odtah vozidel koncesní smlouva výslovně v žádné části textu nedopadá, nemůže být ani čl. XII odst. 8 koncesní smlouvy, který mj. stanovuje koncesionáři povinnost v určitých případech uvolnit plochy vyčleněné pro parkovací systém, pokládán za oprávnění k provozování odtahu vozidel.

Jsou to především smluvní strany, které by měly vědět, co bylo předmětem smlouvy, a v daném případě také to, proč k ní uzavírají dodatek. Pokud pak v dodatku ke smlouvě výslovně uvedou, že smlouva určitou situaci neřešila (v daném případě odtah vozidel jak v zóně ISP, tak v ostatních částech města), nemohou pak následně tvrdit opak. Vůli projevenou v dodatku je třeba vykládat podle úmyslu obou jednajících osob – tu tedy smluvních stran dodatku (§ 266 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů); tímto úmyslem nepochybně bylo otázku odtahu vozidel nad rámec původní koncesní smlouvy upravit.

Pro posouzení této otázky je přitom nepodstatné, zda koncesionář odtahy vozidel z území ISP před účinností dodatku ke koncesní smlouvě ve skutečnosti prováděl či nikoli. Činil-li tak, pak nepostupoval v souladu s koncesní smlouvou, neboť ta mu pro to oprávnění neposkytovala. Pokud tak tedy skutečně činil, jednalo se o plnění, kterého se netýkalo řízení předcházející uzavření koncesní smlouvy, a tedy netýkala se jej ani samotná koncesní smlouva. Jestliže se konkrétního plnění netýkalo řízení před uzavřením koncesní smlouvy a jestliže na něj koncesní smlouva nedopadala, pak jeho sjednání nemůže být z povinného postupu podle koncesního zákona, vyjmutu proto, že takové plnění již „fakticky“ bylo za účinnosti koncesní smlouvy realizováno. Pak tedy musí být takové plnění předmětem samostatného koncesního řízení – tu tedy s předmětem „odtahy vozidel“ (bez rozlišení, zda jde o odtahy na území ISP či mimo toto území).

Je tedy třeba uzavřít, že žalovaný nepochybil, pokud při výpočtu předpokládané hodnoty vycházel z odtahů motorových vozidel z celého území města a nikoli pouze z území mimo ISP, jak namítal žalobce. Ani tento žalobní bod tak soud neshledal důvodným.

#### IV. Závěr

Soud tedy uzavírá, že se žalovaný nedopustil žalobcem namítané nezákonnosti. Aplikoval správný právní předpis, v jeho rámci správnou právní normu a nedopustil se při jejím výkladu ani interpretačního pochybení. Soud tedy žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

### V. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci úspěšný nebyl, proto mu náhrada nákladů řízení nepřísluší. Ta by příslušela žalovanému, neboť ten měl ve věci plný úspěch. Soud však neshledal, že by žalovanému vznikly náklady, jež by převyšovaly náklady jeho jinak běžné úřední činnosti. Proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady řízení vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

### **P o u č e n í :**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 3.1.2013

JUDr. David Raus, Ph.D., v.r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Gazdová