



UOHSX00HHQZN

PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0030/2023/VZ

Číslo jednací: ÚOHS-15751/2023/162

Brno 4. 5. 2023

V řízení o rozkladu ze dne 27. 2. 2023 doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže téhož dne obviněným –

- **Letiště Praha, a. s.**, IČO 28244532, se sídlem K letišti 1019/6, Ruzyně, 161 00 Praha 6, ve správním řízení o rozkladu zastoupen na základě plné moci ze dne 22. 2. 2023 advokátní kanceláří HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, IČO 26454807, se sídlem Na Florenci 2116/15, Nové Město, 110 00 Praha 1,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-06398/2023/500 ze dne 13. 2. 2023 vydanému ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0530/2022/VZ ve věci možného spáchání přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů v souvislosti s uzavřením **Dodatku č. 2 ze dne 30. 9. 2020**, kterým byla společnosti Taxi Praha s.r.o., IČO 25758608, se sídlem Vrchlického 41/9, 150 00 Praha, poskytnuta nejdříve sleva na nájmu z důvodu pandemie covidu-19 pro období 1. 4. 2020 – 30. 9. 2020, na kterou následně navázala další sleva na nájmu s účinností od 1. 10. 2020 do Bodu zlomu, a **Dodatku č. 3 ze dne 21. 12. 2021**, kterým byla prodloužena platnost původní smlouvy do 31. 1. 2023 nebo do doby dosažení 10 % hodnoty původní smlouvy, mezi citovaným obviněným a jmenovanou společností Taxi Praha s.r.o., **ke Smlouvě o nájmu prostoru sloužícího k podnikání a poskytování některých služeb s ním spojených a provozování taxislužby na letišti Václava Havla Praha, evidenční číslo 0111002466**, uzavřené dne 21. 10. 2016,

a dále v souvislosti s uzavřením **Dodatku č. 3 ze dne 30. 9. 2020**, kterým byla společnosti FIX, spol. s r.o., IČO 45803421, se sídlem Veleslavínská 48/39, 162 00 Praha 6, poskytnuta nejdříve sleva na nájmu z důvodu pandemie covidu-19 pro období 1. 4. 2020 – 30. 9. 2020, na kterou následně navázala další sleva na nájmu s účinností od 1. 10. 2020 do Bodu zlomu, a **Dodatku č. 4** ze dne 21. 12. 2021, kterým byla prodloužena platnost původní smlouvy do 31. 1. 2023 nebo do doby dosažení 10 % hodnoty původní smlouvy, mezi citovaným obviněným a jmenovanou společností FIX, spol. s r.o., **ke Smlouvě o nájmu prostoru sloužícího k podnikání a poskytování některých služeb s ním spojených a provozování taxislužby na letišti Václava Havla Praha, evidenční číslo 0111002468**, uzavřené dne 21. 10. 2016,

jsem na základě návrhu rozkladové komise, jmenované podle § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a podle § 152 odst. 6 písm. a) a § 90 odst. 1 písm. b) téhož zákona rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0530/2022/VZ, č. j. ÚOHS-06398/2023/500 ze dne 13. 2. 2023 v rozsahu jeho výroků I, IV a V

r u š í m

a věc v tomto rozsahu

v r a c í m

Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k novému projednání.

ODŮVODNĚNÍ

I. Postupy obviněného při uzavírání smluv a dodatků a správní řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

1. Právní předchůdce obviněného – Letiště Praha, a. s., IČO 28244532, se sídlem K letišti 1019/6, Ruzyně, 161 00 Praha 6, ve správním řízení o rozkladu zastoupen na základě plné moci ze dne 22. 2. 2023 advokátní kanceláří HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, IČO 26454807, se sídlem Na Florenci 2116/15, Nové Město, 110 00 Praha 1 (dále jen „**obviněný**“ nebo též „**zadavatel**“) – kterým byl Český Aeroholding, a.s. IČO 24821993, se sídlem Jana Kašpara 1069/1, 160 08 Praha (dále jen „**právní předchůdce obviněného**“) – uzavřel dne 21. 10. 2016 „Smlouvu o nájmu prostoru sloužícího k podnikání a poskytování některých služeb s ním spojených a provozování taxislužby na letišti Václava Havla Praha“, evidenční číslo 0111002466 (dále jen „**nájemní smlouva 1**“) se společností Taxi Praha s.r.o., IČO 25758608, se sídlem Vrchlického 41/9, 150 00 Praha (dále také jako „**nájemce 1**“).
2. Téhož dne uzavřel právní předchůdce obviněného rovněž „Smlouvu o nájmu prostoru sloužícího k podnikání a poskytování některých služeb s ním spojených a provozování taxislužby na letišti Václava Havla Praha“, evidenční číslo 0111002468 (dále jen „**nájemní smlouva 2**“, nájemní smlouva 1 a nájemní smlouva 2 společně také jako „**nájemní smlouvy**“)

se společností FIX, spol. s r.o., IČO 45803421, se sídlem Veleslavínská 48/39, 162 00 Praha 6 (dále také jako „**nájemce 2**“, nájemce 1 a nájemce 2 společně též jako „**nájemci**“).

3. Předmětem nájmu dle nájemních smluv byly konkrétní obchodní přepážky včetně jejich zázemí a konkrétní odstavná parkovací stání. V souladu s odst. 5.1. nájemních smluv byla doba nájmu u obou nájemních smluv sjednána na období 1. 1. 2017 – 31. 12. 2021.
4. Dne 30. 1. 2018 právní předchůdce obviněného uzavřel s nájemcem 1 „Dodatek č. 1“ k nájemní smlouvě 1 a s nájemcem 2 „Dodatek č. 1“ k nájemní smlouvě 2, kterými se měnil předmět nájmu (předmětné dodatky jsou obsahově obdobné).
5. Dne 30. 9. 2020 obviněný uzavřel s nájemcem 1 „Dodatek č. 2“ k nájemní smlouvě 1 (dále také jako „**dodatek ke slevě z nájmu 1**“), kterým byla nájemci 1 poskytnuta nejdříve sleva na nájmu z důvodu pandemie covidu-19 pro období 1. 4. 2020 – 30. 9. 2020, na kterou navázala druhá sleva na nájmu s účinností od 1. 10. 2020 do tzv. Bodu zlomu.
6. Téhož dne obviněný uzavřel s nájemcem 2 „Dodatek č. 3“ k nájemní smlouvě 2 (dále také jako „**dodatek ke slevě z nájmu 2**“, dodatek ke slevě z nájmu 1 a dodatek ke slevě z nájmu 2 společně též jako „**dodatky ke slevě z nájmu**“), kterým byla nájemci 2 poskytnuta nejdříve sleva na nájmu z důvodu pandemie covidu-19 pro období 1. 4. 2020 – 30. 9. 2020, na kterou navázala druhá sleva na nájmu s účinností od 1. 10. 2020 do tzv. Bodu zlomu. Obsahově se dodatek ke slevě z nájmu 2 shoduje s dodatkem ke slevě z nájmu 1 uzavřeným s nájemcem 1, rozdílné jsou pouze částky slevy na nájmu.
7. Dne 21. 12. 2021 obviněný uzavřel s nájemcem 1 „Dodatek č. 3“ k nájemní smlouvě 1 (dále také jako „**dodatek k prodloužení nájemní smlouvy 1**“), kterým byla prodloužena platnost nájemní smlouvy 1 do 31. 1. 2023 nebo do doby dosažení 10 % hodnoty nájemní smlouvy 1.
8. Obdobný dodatek uzavřel obviněný téhož dne i s nájemcem 2. Jednalo se o „Dodatek č. 4“ k nájemní smlouvě 2 (dále také jako „**dodatek k prodloužení nájemní smlouvy 2**“, dodatek k prodloužení nájemní smlouvy 1 a dodatek k prodloužení nájemní smlouvy 2 společně též jako „**dodatky k prodloužení nájemních smluv**“), kterým byla prodloužena platnost nájemní smlouvy 2 do 31. 1. 2023 nebo do doby dosažení 10 % hodnoty nájemní smlouvy 2.
9. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“), jako orgán příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“) k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178 zákona, a pro zvláštní postupy podle části šesté zákona, obdržel podnět s žádostí o prošetření postupu obviněného mj. v souvislosti s uzavíráním nájemních smluv, dodatků ke slevě z nájmu a dodatků k prodloužení nájemních smluv.
10. Po přezkoumání dostupných podkladů, zejména dokumentace pořízené v souvislosti s uzavřením nájemních smluv, dodatků ke slevě z nájmu, dodatků k prodloužení nájemních smluv a na základě vlastního zjištění získal Úřad pochybnosti o souladu postupu obviněného se zákonem, a to zda nepostupoval v rozporu s § 222 odst. 1 zákona, tj. zda neumožnil podstatnou změnu závazků z nájemních smluv za dobu jejich trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle zákona, když uzavřením dodatků ke slevě z nájmu mohlo dojít

k vychýlení ekonomické rovnováhy smlouvy ve prospěch nájemců podle § 222 odst. 3 písm. b) zákona a když uzavřením dodatků k prodloužení nájemních smluv mohlo dojít k významnému rozšíření rozsahu plnění, a tedy zda se obviněný nedopustil přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel pravidlo stanovené zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele. Úřad proto zahájil řízení o přestupcích z moci úřední vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0530/2022/VZ.

11. Zahájení řízení o přestupcích Úřad obviněnému oznámil přípisem č. j. ÚOHS-41065/2022/523 ze dne 21. 11. 2022. Dnem 21. 11. 2022, kdy bylo oznámení o zahájení správního řízení obviněnému doručeno, bylo podle § 249 zákona ve spojení s § 78 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o přestupcích**“) zahájeno správní řízení z moci úřední ve věci podezření ze spáchání přestupků obviněným.

II. Napadené rozhodnutí

12. Dne 13. 2. 2023 vydal Úřad rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0530/2022/VZ, č. j. ÚOHS-06398/2023/500 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), jehož výrokem I rozhodl o tom, že se obviněný dopustil pokračování v přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že v rozporu s § 222 odst. 1 zákona umožnil podstatnou změnu závazku z

- nájemní smlouvy 1 po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení dle zákona, když dne 21. 12. 2021 uzavřel dodatek k prodloužení nájemní smlouvy 1, kterým byla prodloužena její platnost do 31. 1. 2023 nebo do doby dosažení 10 % její hodnoty, a
- z nájemní smlouvy 2 po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení dle zákona, když dne 21. 12. 2021 uzavřel dodatek k prodloužení nájemní smlouvy 2, kterým byla prodloužena její platnost do 31. 1. 2023 nebo do doby dosažení 10 % její hodnoty,

čímž ve smyslu § 222 odst. 3 písm. c) zákona došlo k významnému rozšíření rozsahu plnění, aniž by byly splněny podmínky pro aplikaci některé z výjimek § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 zákona, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele.

13. Výroky II a III napadeného rozhodnutí Úřad rozhodl o tom, že se správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0530/2022/VZ v části týkající se možného spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, který měl spočívat v uzavření dodatků ke slevě z nájmu, zastavuje, neboť v předmětné části řízení zahájeného z moci úřední nebyly zjištěny důvody pro uložení sankce podle § 268 zákona.
14. Za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I napadeného rozhodnutí uložil Úřad obviněnému pokutu ve výši 400 000 Kč (bližze srov. výrok IV napadeného rozhodnutí).
15. Výrokem V napadeného rozhodnutí Úřad rozhodl o povinnosti obviněného uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí

16. Za účelem posouzení zákonnosti uzavření dodatků k nájemním smlouvám se Úřad nejprve zabýval charakterem samotných nájemních smluv. V bodech 69 – 79 napadeného rozhodnutí

posuzoval postavení obviněného jakožto zadavatele, přičemž uzavřel, že se vzhledem k charakteru předmětu nájemních smluv jedná o tzv. sektorového zadavatele ve smyslu § 151 odst. 2 zákona, neboť obviněný v souvislosti s tímto plněním vykonává relevantní činnost podle § 153 odst. 1 písm. g) zákona a současně nad ním (resp. v době uzavření nájemních smluv nad právním předchůdcem obviněného) vykonává dominantní vliv veřejný zadavatel, a to ČR – Ministerstvo financí.

17. Dále se Úřad vyjádřil i k charakteru poskytovaných služeb (předmětu nájemních smluv) coby koncese. Uzavřel, že předmětné nájemní smlouvy naplňují pojmové znaky koncese na služby dle § 174 odst. 3 zákona, neboť se jedná o úplatné smlouvy, na základě nichž mají nájemci poskytovat taxislužbu na letišti Václava Havla Praha, přičemž protiplnění spočívá v právu nájemců brát užitky z poskytované služby, a to formou výběru platby od osob, které tyto služby využijí, a současně obviněný na dodavatele přenesl provozní riziko spojené s braním užitků vyplývajících z poskytování služeb. Jedná se tedy o koncesi ve smyslu zákona, konkrétně o sektorovou koncesi dle § 176 odst. 3 zákona. Dále Úřad shledal, že se v případě nájemních smluv nejednalo o koncese malého rozsahu dle § 178 zákona, neboť předpokládaná hodnota těchto koncesí musela být mnohonásobně vyšší než 20 000 000 Kč.
18. Úřad shledal, že se obviněný dopustil pokračování v přestupku dle výroku I napadeného rozhodnutí proto, že uzavření dodatků k prodloužení nájemních smluv představovalo dvě podstatné změny závazků ze smlouvy ve smyslu § 222 odst. 3 písm. c) zákona, tedy dva dílčí útoky naplňující stejnou skutkovou podstatu přestupku, tyto útoky jsou spojeny stejným způsobem provedení (uzavření dodatků ke smlouvám v obdobném znění) a mezi těmito útoky byla jak souvislost časová (došlo k nim v tentýž den), tak souvislost v předmětu útoku (týkají se prodloužení koncesních smluv). Uvedené útoky byly dle Úřadu vedeny rovněž jednotným záměrem obviněného (uzavření dodatků k nájemním smlouvám mimo zadávací řízení podle zákona).
19. Ve vztahu k dodatkům ke slevě z nájmu Úřad shledal, že obviněný jejich uzavřením neporušil § 222 odst. 1 zákona, neboť provedenou změnu nájemních smluv (změna výše nájemného) lze považovat za změnu nepodstatnou ve smyslu § 222 odst. 6 zákona (s aplikací limitů stanovených v odst. 9 uvedeného ustanovení), jelikož tato změna vznikla v důsledku okolností, které obviněný jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, neměnila celkovou povahu koncese a současně nebyly překročeny limity uvedené v odst. 6 a odst. 9 ustanovení § 222 zákona. Úřad tedy ve vztahu k této části předmětu vedeného správního řízení neshledal důvody pro uložení sankce, a proto rozhodl o zastavení správního řízení podle § 257 písm. f) zákona tak, jak je uvedeno ve výroku II a III napadeného rozhodnutí.

III. Rozklad obviněného

20. Proti výrokům I a IV napadeného rozhodnutí podal obviněný rozklad, který byl Úřadu doručen dne 27. 2. 2023. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo obviněnému doručeno dne 14. 2. 2023. Rozklad byl tedy podán v zákonné lhůtě.
21. Obviněný svůj rozklad následně doplnil přípisem ze dne 9. 3. 2023, který byl Úřadu doručen téhož dne.

Námítky rozkladu

22. Jak bylo uvedeno shora, obviněný svým rozkladem směřuje proti výrokům I a IV napadeného rozhodnutí, neboť je pokládá za nepřezkoumatelné a nezákonné. Napadené rozhodnutí je dle názoru obviněného v této části nedostatečně zdůvodněno a je založeno na nesprávném skutkovém a právním posouzení věci.
23. Nezákonnost dotčených částí napadeného rozhodnutí obviněný spatřuje v tom, že Úřad nesprávně vyhodnotil podstatu dodatků k prodloužení nájemních smluv. Ta podle něj nespočívala v prodloužení doby poskytování služeb, ale primárně v navýšení objemu taxislužeb, které bylo nezbytné pro zajištění dopravní obslužnosti letiště a jež bylo vyjádřitelné v penězích. Obviněný je přesvědčen, že Úřad nesprávně rozšiřuje výklad § 222 odst. 4 zákona, když se nezabývá pouze objektivně matematicky vyjádřitelnými parametry požadovanými tímto ustanovením, ale i splněním věcné podmínky dle § 222 odst. 3 písm. c) zákona, tj. otázkou, zda předmětné dodatky vedly k významnému rozšíření rozsahu plnění koncese, což nemá dle obviněného v zákoně žádné opodstatnění.
24. Dále obviněný v této souvislosti uvádí, že Úřad nesprávně skutkově posoudil nezbytnost uzavření dodatků k prodloužení nájemních smluv, a tedy i aplikaci § 222 odst. 6 zákona. Důvodem uzavření dodatků nebylo Úřadem tvrzené rozporuplné či protizákonné nastavení zadávacích podmínek původního koncesního řízení, ale překvapivý a nepředvídatelný výklad § 21 odst. 6 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**silniční zákon**“) ze strany Ministerstva dopravy ČR.
25. Obviněný je také přesvědčen, že Úřad při výpočtu výše pokuty vyšel z předpokládané hodnoty nájemních smluv předložené obviněným, aniž by jakkoli odůvodnil, proč nevyšel z předpokládané hodnoty, kterou v napadeném rozhodnutí vypočítal on sám, a která byla o polovinu nižší, a pro obviněného tedy příznivější.
26. Úřad dle obviněného nesprávně aplikuje § 222 odst. 9 zákona na sektorové koncese a nezohledňuje připravovanou novelu zákona, která dle důvodové zprávy nepřináší změnu právní úpravy, ale pouze vyjasnění stávající právní úpravy, a to v souladu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (dále jen „**koncesní směrnice**“).
27. Úřad také dle obviněného dospěl k nesprávnému závěru o neaplikaci § 158 odst. 1 zákona na sektorové koncese. Obviněný namítá, že se Úřad v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal s argumentem obviněného o tom, že koncesní směrnice se vztahuje pouze na nadlimitní koncese, a tedy že na podlimitní koncese by se měl aplikovat § 158 odst. 1 zákona. Zároveň se Úřad dle obviněného vůbec nezabývá smyslem a účelem daného ustanovení ani tím, proč by se právě na sektorové koncese měl aplikovat jiný režim než na sektorové veřejné zakázky.

Závěr rozkladu

28. Závěrem rozkladu obviněný požaduje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí v rozsahu výroků I a IV zrušil a správní řízení zastavil, resp. aby předmětné výroky napadeného rozhodnutí zrušil a věc vrátil Úřadu k novému projednání.

IV. Řízení o rozkladu

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

Stanovisko předsedy Úřadu

30. Po projednání věci rozkladovou komisí, jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu, a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech, byl podle § 98 odst. 1 zákona o přestupcích přezkoumán soulad výroků napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a dále byla přezkoumána rovněž správnost napadeného rozhodnutí. S přihlédnutím k návrhu rozkladové komise předseda dospěl Úřadu k následujícímu závěru.
31. Úřad tím, že výrokem I napadeného rozhodnutí rozhodl tak, jak je shora uvedeno, rozhodl nesprávně, neboť své rozhodnutí založil na nesprávném posouzení povahy dodatků k prodloužení nájemních smluv, což zapříčinilo nesprávný závěr o nemožnosti aplikace § 222 odst. 4 zákona. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí jsou v podrobnostech rozvedeny důvody, pro které předseda Úřadu přistoupil ke zrušení daného výroku napadeného rozhodnutí, jakož i souvisejících výroků IV a V napadeného rozhodnutí.

V. K námitkám rozkladu

K důvodům zrušení výroku I napadeného rozhodnutí

32. Je možno ztotožnit se s posouzením otázky charakteru nájemních smluv ze strany Úřadu, tedy že tyto smlouvy mají charakter koncesních smluv na služby, a měly tedy být uzavřeny v koncesním řízení dle zákona, neboť se jednalo o koncese nadlimitní (podrobněji bod 105 napadeného rozhodnutí). Veškeré změny, které byly po dobu účinnosti nájemních smluv provedeny, proto spadaly pod režim změn závazku dle zákona.
33. Úřad také zvolil správný postup, když vzhledem ke skutkovému stavu zkoumal, zda změny nájemních smluv provedené dodatky k prodloužení nájemních smluv nenaplnují jednotlivé podmínky § 222 odst. 2, 4, 5, 6 či 7 zákona. V případě naplnění podmínek aplikace kteréhokoli z těchto ustanovení by se totiž automaticky jednalo o změny nepodstatné (přípustné), které nevyžadovaly provedení nového zadávacího řízení, a nebylo by třeba dále zkoumat, zda se jednalo o změny podstatné či nepodstatné ve smyslu § 222 odst. 3 zákona.
34. Předseda Úřadu se ztotožňuje se závěrem, že § 222 odst. 2, 5 ani 7 zákona se na dodatky k prodloužení nájemních smluv nevztahují. Proti tomuto závěru ostatně nebrojí ani obviněný.
35. Předseda Úřadu však nesouhlasí se závěrem, že na postup obviněného při uzavírání dodatků k prodloužení nájemních smluv není možné aplikovat tzv. výjimku *de minimis* dle § 222 odst. 4 zákona. Podle tohoto ustanovení zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje změna, která nemění celkovou povahu veřejné zakázky a jejíž hodnota je nižší než finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku a nižší než 10 % původní hodnoty závazku. Ačkoli Úřad v bodu 123 napadeného rozhodnutí vycházel ze správné premisy, tedy že při posouzení této výjimky je třeba vycházet z podstaty provedené změny, neposoudil tuto otázku správně a následně neprovedl správný výklad § 222 odst. 4 zákona.

36. S poukázáním na rozhodovací praxi Úřadu je v bodu 123 napadeného rozhodnutí uveden odkaz na rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R0035/2018/VZ-14930/2018/321/ZSř ze dne 22. 5. 2018 (dále jen „**rozhodnutí R0035/2018**“). Úřad správně zdůraznil závěr rozhodnutí R0035/2018 o tom, že hodnota změny závazku dle § 222 odst. 4 zákona musí být vyjádřitelná v penězích a samostatné prodloužení doby plnění beze změny rozsahu, resp. hodnoty závazku, není možné pod uvedené ustanovení podřadit. Předseda Úřadu však pokládá tyto závěry za nepřiléhavé, neboť dodatky k prodloužení nájemních smluv takové „pouhé“ samostatné prodloužení doby plnění nájemních smluv nepředstavují.
37. Obviněný v průběhu správního řízení uvedl, že k uzavření předmětných dodatků přistoupil z důvodu nečekaných komplikací spojených se zrušením koncesního řízení s názvem „VÝBĚROVÉ ŘÍZENÍ NA PROVOZOVÁNÍ TAXISLUŽBY“, jehož oznámení o zahájení bylo uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek pod ev. č. Z2021-019493 (dále jen „**původní koncesní řízení**“). Obviněný během trvání původního koncesního řízení obdržel dopis z Odboru veřejné dopravy Ministerstva dopravy ČR, který se vyjadřoval k dotazům jednoho z účastníků, a v němž se konstatovalo, že „*zaslané body navržené smlouvy jsou svou podstatou v rozporu se smyslem i vlastní literou zákona o silniční dopravě*“. Z důvodu obav z možného porušení silničního zákona a zákona tedy obviněný přistoupil ke zrušení původního koncesního řízení dne 27. 9. 2021.
38. Následně byly uzavřeny dodatky k prodloužení nájemních smluv za účelem překlenutí doby mezi původně zasmluvněným ukončením nájemních smluv a ukončením nového koncesního řízení obviněného na obdobné služby zahájeného dne 31. 5. 2022. Důvodem uzavření předmětných dodatků tedy byla skutečně potřeba prodloužení doby trvání nájemních smluv, a potud lze s úvahami Úřadu souhlasit. Tato skutečnost také vyplývá např. z preambulí dodatků k prodloužení nájemních smluv. Tento důvod však nemůže předčít skutečnou potřebu obviněného – nepřetržité poskytování dopravní obslužnosti Letiště Václava Havla Praha prostřednictvím taxislužby po dobu, než bude v novém koncesním řízení vybrán nový nájemce – která měla být prostřednictvím prodloužení nájemní smlouvy zajištěna. Obě nájemní smlouvy byly obviněným uzavírány právě s ohledem na jeho potřebu zajistit, aby cestující mohli na letišti využívat nadstandardních služeb taxislužby. K tomu lze odkázat na bod (B) důvodů, uvedených v úvodu každé z nájemních smluv. Dochází-li tedy k prodloužení nájemní smlouvy, činí se tak nikoliv pouze za účelem prodloužení samotného nájemního vztahu (tj. prodloužení doby, po kterou nájemcům náleží užívací právo), ale především za účelem prodloužení doby, po kterou budou nájemci provozovat taxislužbu.
39. Z povahy věci se tedy nemohlo jednat o takové prodloužení nájemních smluv, které by zároveň nemělo vliv na celkový rozsah poskytovaných služeb ze strany nájemců, tedy na celkový rozsah původního závazku. Celkový rozsah těchto služeb je totiž přímo navázán na dobu trvání nájemních smluv. Zcela nelogickou se proto jeví úvaha Úřadu vyslovená v bodě 124 napadeného rozhodnutí: „*Podstatou provedených změn je prodloužení doby poskytování určitých služeb. Primární tu tedy není navýšení objemu služeb (vyjádřitelné v penězích), ale prodloužení doby plnění. Akcesorické je tu naopak, na rozdíl od výše uvedeného příkladu s dodatečnými stovebními pracemi, navýšení objemu služeb (jedná se o ‚pouhý‘ důsledek prodloužení doby plnění).*“ Prodloužení doby trvání smlouvy totiž ve zdejším případě přímo implikuje navýšení objemu služeb. Nejde tedy o pouhý důsledek či akcesorickou změnu

závazku plynoucí jakoby „mimořádně“ ze změny jiné, primárně zamýšlené (změna doby trvání závazku).

40. V tomto ohledu předseda Úřadu shledává podstatný rozdíl mezi šetřeným případem a rozhodnutím R0035/2018, neboť se nejednalo o pouhé prodloužení doby plnění, za účelem dokončení realizace určitého díla, jak tomu bylo v případě rozhodnutí R0035/2018, nýbrž o pokračování v soustavném poskytování služeb, které v šetřeném případě znamenalo rovněž navýšení objemu poskytovaných služeb, s nímž obviněný počítal. Přijetí opačného přístupu k této otázce by bylo povrchním a nedostatečným šetřením pravé podstaty změny nájemních smluv. Není přitom relevantní, zda je navýšení objemu těchto služeb vzhledem k původnímu závazku primární nebo sekundární (akcesorické), jak dovozuje Úřad v napadeném rozhodnutí, neboť takový výklad § 222 odst. 4 zákona jde již nad rámec tohoto ustanovení. Jinými slovy, takovou podmínku dotčené ustanovení zákona pro aplikaci dané výjimky nedefinuje. Tento názor vyplývá rovněž z bodu 75 preambule koncesní směrnice, kde je mimo jiné uvedeno, že „*změny koncese vedoucí k méně významné změně hodnoty koncese až do určité výše by měly být vždy možné, aniž by bylo třeba provést nové koncesní řízení. Za tímto účelem a v zájmu zajištění právní jistoty by tato směrnice měla stanovit finanční limity de minimis, pod jejichž úrovní není nutné nové koncesní řízení. Změny koncese překračující tyto finanční limity by měly být možné, aniž by bylo třeba provést nové koncesní řízení, pokud tyto změny splňují určité podmínky*“. Splnění „určitých podmínek“ tedy nemá být vyžadováno, pokud změna závazku nepřekračuje stanovené finanční limity.
41. Jak uvedl Úřad i předseda Úřadu shora, v případě změny závazku *de minimis* je podstatné pouze to, zda je hodnota změny dle § 222 odst. 4 vyjádřitelná v penězích, neboť toto ustanovení definuje přípustnou změnu závazku pouze pomocí objektivně matematicky vyjádřitelných hodnot, nikoli dalších věcných podmínek. Jinou než finanční hodnotu by totiž nebylo možné porovnat se zákonem stanoveným limitem pro nadlimitní veřejné zakázky. Ačkoli tedy změna nájemních smluv spočívala v prodloužení délky těchto nájemních smluv, nemůže být pochyb o tom, že se jedná o změnu, jejíž hodnota je současně vyčíslitelná v penězích právě proto, že jejím důsledkem je i změna rozsahu poskytovaných služeb. Ostatně i sám Úřad přímo ve výroku I napadeného rozhodnutí konstatoval, že k přestupku obviněného došlo tím, že byl významně rozšířen rozsah plnění. Rovněž bod 139 napadeného rozhodnutí konkrétně uvádí, jaké částky byly nájemcům prokazatelně uhrazeny po dobu prodloužení nájemních smluv na základě dotčených dodatků.
42. Jestliže byl tedy rozsah plnění nájemních smluv rozšířen, musí být i matematicky vyjádřitelný v penězích, a tudíž porovnatelný s požadavky zákona. Úřad se však již dále touto skutečností nezabýval, neboť možnost aplikace § 222 odst. 4 na šetřené dodatky zavrhl se závěrem, že jestliže změna nájemních smluv spočívala primárně v prodloužení doby jejich trvání, není možné takovou změnu posuzovat ve světle § 222 odst. 4 zákona. Předseda Úřadu je však přesvědčen, že ačkoliv důvodem pro uzavření předmětných dodatků byla potřeba prodloužit dobu plnění nájemních smluv, dokud nebude vybrán nový poskytovatel taxislužeb, byla tato změna smluv neoddělitelně spjata s prodloužením poskytování služeb ze strany nájemců, a tedy i s navýšením rozsahu původního závazku. Nebyla tedy pouze akcesorická.
43. Předseda Úřadu v této souvislosti poznamenává, že každý případ je třeba hodnotit samostatně. Lze si představit situaci, kdy dodatek uzavřený ke smlouvě bude představovat kombinaci více změn. Např. dojde ke změně rozsahu smlouvy tím, že budou sjednány určité

stavební práce nad rámec původního rozsahu, což je změna, která je vyjádřitelná v penězích, a tedy porovnatelná vzhledem k podmínkám § 222 odst. 4 zákona. Jestliže je s takovou změnou spojena i změna termínu dokončení díla, vždy bude potřeba posoudit, zda se jedná o prodloužení přiměřené věcné změně smlouvy. Mohlo by se jednat minimálně o obcházení zákona, pokud by změna původního termínu dokončení překračovala dobu nezbytnou k realizaci sjednaných víceprací. V takovém případě by se mohlo jednat o podstatnou změnu smlouvy ve smyslu § 222 odst. 3 zákona, ačkoli by původně byla spojena se změnou podléhající § 222 odst. 4 zákona. V šetřeném případě však k takovému excesu nedošlo, jak vyplývá z odůvodnění uvedeného výše.

44. Z výše uvedených důvodů tedy předseda Úřadu uzavírá, že Úřad nesprávně posoudil skutkový stav – charakter změny provedené dodatky k prodloužení nájemních smluv. Současně Úřad na šetřenou otázku aplikoval nesprávný, resp. extenzivní, výklad § 222 odst. 4 zákona, neboť posoudil navýšení objemu předmětu nájemních smluv jako „pouhý sekundární důsledek“ provedené změny, který nemůže být dle jeho názoru porovnatelný ve světle podmínek § 222 odst. 4 zákona.

K dalším rozkladovým námitkám

45. Obviněný dále ve svém rozkladu namítá, že v případě dodatků k prodloužení nájemních smluv byly naplněny rovněž podmínky § 222 odst. 6 zákona. Vzhledem k tomu že předseda Úřadu přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí ze shora uvedeného důvodu, není nezbytné se souvisejícími rozkladovými námitkami zabývat. Lze se nicméně ztotožnit se způsobem, jakým tuto skutečnost posoudil Úřad v bodech 131 – 136 napadeného rozhodnutí.
46. Dne 21. 10. 2016 uzavřel obviněný nájemní smlouvy na dobu určitou do 31. 12. 2021. Po celou tuto dobu tedy počítal s tím, kdy nájemní smlouvy skončí a do kdy bude muset mít zajištěny taxislužby od nového nájemce. V tomto světle se skutečně jeví jako nedostatečné, pokud obviněný zahájil původní koncesní řízení dne 28. 5. 2021, tedy přibližně sedm měsíců před ukončením nájemních smluv. Úřad časové souvislosti původního koncesního řízení shrnuje v bodu 135 napadeného rozhodnutí. Předseda Úřadu na tomto místě doplňuje odůvodnění napadeného rozhodnutí v tom smyslu, že zahájení (resp. nezahájení) původního koncesního řízení v dostatečném předstihu představuje okolnost podstatnou, ne však rozhodující. Předseda Úřadu je ve shodě s Úřadem přesvědčen o tom, že pokud by bylo původní koncesní řízení zahájeno v dostatečném předstihu, mohly být vzniklé rozpory ve výkladu silničního zákona mezi Ministerstvem dopravy a obviněným vyjasněny ještě v rámci lhůty pro podání nabídek, která by byla následně náležitě prodloužena a zadávací řízení mohlo být ukončeno v dostatečném předstihu před koncem nájemních smluv.
47. Předseda Úřadu však jako hlavní důvod nemožnosti aplikace výjimky dle § 222 odst. 6 zákona chápe skutečnost, že právní názor Ministerstva dopravy nepředstavuje nepředvídatelnou okolnost, v důsledku které by zadavateli jednajícímu s náležitou péčí vznikla potřeba změnit závazek ze smlouvy ve smyslu § 222 odst. 6 zákona. Sám obviněný staví rozhodnutí o zrušení původního koncesního řízení, datované 27. 9. 2021, na pochybnostech „některých uchazečů“ o souladu zadávacích podmínek se zákonem. Obviněný tedy při zrušení původního koncesního řízení vlastně neměl postaveno najisto, zda jsou zadávací podmínky v pořádku, či nikoliv. Dokonce sám uvedl, že zatím není schopen tyto pochybnosti vyvrátit. Obviněný tedy původní koncesní řízení zrušil, aniž by měl jistotu, že je to skutečně třeba. Je to však právě obviněný

v pozici zadavatele, kdo má rozhodovat o znění zadávacích podmínek, příp. o zrušení zadávacího řízení, nikoli účastníci. Pokud nyní obviněný uvádí, že pokládá výklad silničního zákona ze strany Ministerstva dopravy za právně chybný a nemající oporu v silničním zákoně, neodpovídá tento závěr jeho vlastním krokům při zrušení původního koncesního řízení. Jak je uvedeno shora, odůvodnění rozhodnutí o zrušení původního koncesního řízení je založeno pouze na „obavách z obav“, nikoli na zcela novém, nepředvídatelném či dokonce nesprávném výkladu silničního zákona ze strany Ministerstva dopravy a jeho konkrétních důsledcích pro zadávací podmínky. Pokud tedy potřeba prodloužit nájemní smlouvy vznikla z důvodu, že bylo původní koncesní řízení zrušeno, pak obviněný nejednal s náležitou péčí, když původní koncesní řízení rušil. Před jeho zrušením si měl otázku souladu zadávacích podmínek se zákonem vyjasnit a na základě výsledku tohoto posouzení případně založit důvod zrušení řízení.

48. Ve světle nutnosti aplikovat na výjimku dle § 222 odst. 6 zákona restriktivní výklad tedy předseda Úřadu neshledal, že by obviněným předestřená argumentace odůvodňovala aplikaci této výjimky na šetřený případ.
49. Předseda Úřadu se tedy ztotožňuje s Úřadem v závěru, že na šetřený případ nelze aplikovat výjimku dle § 222 odst. 6 zákona, neboť skutkové okolnosti šetřeného případu svědčí o tom, že pokud by obviněný jednal s náležitou péčí, původní koncesní řízení by zahájil v dostatečném předstihu a dostatečně se zabýval otázkou souladu zadávacích podmínek se silničním zákonem, mohly být dopady i teoreticky nepředvídatelného výkladu silničního zákona ze strany Ministerstva dopravy včas vyřešeny a původní koncesní řízení nemuselo být rušeno. Současně platí, že pokud potřeba prodloužit nájemní smlouvy vznikla proto, že bylo původní koncesní řízení zrušeno z důvodů uvedených v rozhodnutí o zrušení ze dne 27. 9. 2021, pak se nemůže jednat o okolnost podřaditelnou pod § 222 odst. 6 zákona.
50. Co se týče námítky upozorňující na připravovanou novelu ZZVZ, která by měla odstranit rozpor mezi aktuálně účinným zněním zákona a koncesní směrnicí ve smyslu zrušení podmínky § 222 odst. 6 písm. c) a omezení dle § 222 odst. 9 zákona ve vztahu ke koncesím, jedná se vzhledem ke shora uvedenému o argumentaci, která na věci již nemůže ničeho změnit. Předseda Úřadu nicméně podotýká, že nemá jinou možnost než rozhodovat podle účinného znění zákona. Dokud není připravovaná novela součástí právního řádu, nemohou být připravované změny reflektovány a aplikovány ve správním řízení.
51. Pokud jde o argumentaci obviněného ohledně výjimky z povinnosti realizovat zadávací řízení v případě podlimitních sektorových veřejných zakázek dle § 158 odst. 1 zákona, uvádí předseda Úřadu následující. Ze systematiky zákona jednoznačně vyplývá, že se uvedená výjimka v případě postupu obviněného nemohla uplatnit. V souladu s § 174 odst. 1 zákona má zadavatel v případě veřejných zakázek, které jsou koncesemi na stavební práce či služby, postupovat podle části osmé, části první, části druhé, části sedmé a podle části desáté až třinácté zákona. Toto ustanovení zákona současně výslovně uvádí, že při postupu podle části sedmé se použije pouze hlava I této části – tedy ta část, která obsahuje pouze § 151 – 157 zákona. Ustanovení § 158 odst. 1 zákona tedy na šetřený případ nedopadá. Ačkoliv se koncesní směrnice vztahuje pouze na koncese s hodnotu 5 186 000 EUR a vyšší, je právem vnitrostátního zákonodárce transponovat sekundární unijní právo přísněji, o čemž ostatně vypovídá i zákon. Úřad ani jeho předseda zde nejsou od toho, aby dovozovali, že ačkoliv se zákonodárce vyjádřil tak, že se na sektorové koncese na služby výjimka dle § 158

odst. 1 zákona nepoužije, vlastně být použit musí. To by bylo v přímém rozporu s textem zákona, proto v takovém případě není ani dán prostor pro extensivní/restriktivní výklad zákona.

Ke zrušení výroků IV a V napadeného rozhodnutí

52. Další okruh námitek rozkladu směřuje proti odůvodnění výše uložené pokuty. Vzhledem k tomu, že se nynějším rozhodnutím o rozkladu z důvodů uvedených shora ruší výrok I napadeného rozhodnutí, pak s ohledem na akcesorickou povahu výroků IV a V napadeného rozhodnutí bylo třeba zrušit i tyto výroky. Jejich právní účinky totiž stojí a padají s existencí „věcného“ výroku I napadeného rozhodnutí.
53. Z tohoto důvodu se předseda Úřadu věcně souvisejícími rozkladovými námitkami nezabýval.

VI. Závěr

54. Vzhledem ke zjištěným pochybením Úřadu při posouzení skutkového stavu a následné aplikaci § 222 odst. 4 zákona bylo třeba zrušit výrok I napadeného rozhodnutí. Úřad se bude při novém projednání případu zabývat otázkou, zda byly naplněny podmínky § 222 odst. 4 zákona, tedy zda je hodnota změn provedených dodatkem k prodloužení nájemní smlouvy 1 a dodatkem k prodloužení nájemní smlouvy 2 nižší než finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku a současně nižší než 10 % původní hodnoty závazku z nájemní smlouvy 1, resp. nájemní smlouvy 2. Pokud Úřad v novém projednání případu shledá, že podmínky aplikace výjimky dle § 222 odst. 4 na šetřený postup obviněného naplněny nebyly, bude se dále zabývat otázkou, zda se v případě dodatků k prodloužení nájemních smluv jednalo o podstatnou změnu závazku dle § 222 odst. 3 zákona, či nikoli.
55. Co se týče požadavku § 222 odst. 4 zákona na neměnnost celkové povahy veřejné zakázky, pokládá předseda Úřadu tuto podmínku za splněnou, přičemž se plně ztotožňuje s posouzením této otázky ze strany Úřadu, uvedeným v bodu 157 napadeného rozhodnutí. Ačkoli se jedná o závěr učiněný ve vztahu k výrokům II a III napadeného rozhodnutí – tedy v souvislosti s dodatky ke slevě z nájmu, je možné jej aplikovat i na uzavření dodatků k prodloužení nájemních smluv. Platí tedy, že *„z pohledu Úřadu je v daném případě evidentní, že nedošlo ke změně celkové povahy veřejné zakázky (koncese), když byl i po provedení předmětných změn zachován účel původních nájemních smluv, a to zajištění taxislužby coby nezbytné součásti komplexu poskytovaných služeb obviněnému, sloužící k zajištění fungování mezinárodního letiště“*.
56. Jestliže by Úřad v rámci nového projednání věci shledal, že ani ve světle tohoto rozhodnutí o rozkladu nelze uzavřít, že podmínky aplikace výjimky dle § 222 odst. 4 zákona byly v šetřeném případě naplněny, a zároveň, že se v případě uzavření dodatků k prodloužení nájemních smluv jednalo o podstatnou změnu závazku ve smyslu § 222 odst. 3 zákona, a postupem obviněného tedy došlo k porušení § 222 odst. 1 zákona, bude znovu rozhodovat o pokutě. V takovém případě Úřad obviněnému objasní své úvahy ohledně stanovení předpokládané hodnoty koncese pro účely výpočtu pokuty. Předseda Úřadu má za to, že z bodu 104 napadeného rozhodnutí jednoznačným a přezkoumatelným způsobem vyplývá, že předpokládaná hodnota nájemních smluv odpovídala původní hodnotě těchto závazků do uzavření dodatků k prodloužení nájemních smluv, tedy [obchodní tajemství: částka] Kč bez DPH (v případě nájemní smlouvy 1) a [obchodní tajemství: částka] Kč bez DPH (v případě

nájemní smlouvy 2). Nájemné (240 095 586 Kč bez DPH a 240 095 526 Kč bez DPH), na která obviněný ve svém rozkladu poukazuje, tedy nepředstavovala předpokládané hodnoty těchto závazků, nýbrž pouze hodnoty, pod které předpokládaná hodnota koncesí nikdy nemohla klesnout. I tato skutečnost je v odůvodnění napadeného rozhodnutí srozumitelně zachycena (blíže srov. body 102 – 104 napadeného rozhodnutí). Ačkoli je tedy předseda Úřadu přesvědčen o tom, že v tomto smyslu došlo spíše k nepochopení odůvodnění napadeného rozhodnutí ze strany obviněného, za účelem zajištění co nejvyšší srozumitelnosti doporučuje Úřadu, aby v rámci případných úvah o pokutě podrobně popsal všechna východiska a okolnosti relevantní pro konečnou výši této pokuty, zejména s ohledem na skutečnost, že samotné uzavření nájemních smluv mimo režim zákona nemůže s ohledem na uplynutí promlčecí doby vést ke konstatování přestupku a uložení sankce.

57. Vzhledem k tomu, že obviněný svým rozkladem napadl pouze výroky I a IV napadeného rozhodnutí, nabyly výroky II a III napadeného rozhodnutí v souladu s § 73 správního řádu a v návaznosti na § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů právní moci marným uplynutím lhůty pro podání rozkladu, tedy dne 2. 3. 2023.

POUČENÍ

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

otisk úředního razítka

doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží

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

Vypraveno dne

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