

Praha 14. května 2019
Č. j.: MV-143172-30/ODK-2018
Počet listů: 9
Přílohy: 2/137

**Krajský soud v Ústí nad Labem
Národního odboje 1274
400 92 Ústí nad Labem 50**

Žaloba podle ustanovení § 124 odst. 1 a odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, na zrušení usnesení Rady města Varnsdorf č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019, kterými rada města rozhodla o uzavření smlouvy o nájmu měřicích zařízení se společností Water Solar Technology Ltd.

Žalobce:

Ministerstvo vnitra ČR, za které jedná ministr vnitra, Jan Hamáček, příslušné k podání návrhu podle ustanovení § 124 odst. 1 a odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Žalovaný:

Město Varnsdorf, se sídlem nám. E. Beneše 470,
407 47 Varnsdorf

T Ř I K R Á T



I.

Předmět žaloby

Žalobce, jako orgán příslušný dle ustanovení § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), k výkonu dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obcí v samostatné působnosti, podává v souladu s ustanovením § 124 odst. 1 a odst. 5 zákona o obcích, ve spojení s § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), žalobu na zrušení usnesení Rady města Varnsdorf č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019, kterými rada města rozhodla o uzavření smlouvy o nájmu měřicích zařízení se společností Water Solar Technology Ltd.

Město Varnsdorf uzavřelo celkem tři smlouvy o nájmu měřicích zařízení. „První“ smlouva byla uzavřena na základě usnesení rady města č. 379/2017/1 ze dne 20. září 2017, „druhá“ smlouva byla uzavřena na základě usnesení rady města č. 383/2018 ze dne 6. září 2018 a „třetí“ smlouva na základě usnesení rady města č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019; uzavření nové smlouvy vždy rušilo platnost smlouvy předchozí.

S ohledem na skutečnost, že platnost „první“ a „druhé“ smlouvy byla již ukončena, jsou předmětem žaloby usnesení rady města č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019, na základě kterých byla uzavřena „třetí“ nájemní smlouva.

Usnesení č. 104/2019/1 zní:

„Rada města rozhodla o přidělení nadlimitní veřejné zakázky na služby zadané v užším řízení dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění, s názvem „Nájem systémů pro měření rychlostí na pozemních komunikacích včetně příslušného software pro správu a zpracování přestupků“ vybranému dodavateli Water Solar Technology Ltd. – branch, organizační složka, Bořivojova 878/35, Praha 3 – Žižkov, IČ 29041643.“

Usnesení č. 104/2019/2 zní:

„Rada města rozhodla pověřit starostu města uzavřením Nájemní smlouvy s vybraným dodavatelem za následujících podmínek:



a) Bude ošetřena smluvní pokuta za porušení povinnosti uchazeče a to tak, že do smlouvy před jejím podpisem bude implementováno ustanovení, které stanoví povinnost pronajímateli zařízení uhradit nájemci (městu Varnsdorf) smluvní pokutu ve výši 5.000.000 Kč za každý prokázaný případ neoprávněného zásahu do zařízení s potenciálem ovlivnění výsledků měření. Toto ustanovení bude do smlouvy vloženo jako forma zajištění vykonatelnosti této povinnosti pronajímatele, která už je ve smlouvě a jejích přílohách zakotvena. Zadavatel tímto aplikuje názor Ministerstva vnitra na provozování měřících zařízení a rovněž toto ustanovení vnímá jako formu uplatnění zásady „řádného hospodaření“.

b) Bude do smlouvy implementováno ustanovení o možném okamžitém ukončení platnosti smlouvy ze strany nájemce bez udání důvodu.

c) Bude do smlouvy implementováno ustanovení o rozhodčí doložce.

d) Bude do smlouvy implementováno ustanovení o vystavení faktury - daňového dokladu ze strany pronajímatele zařízení, až po převzetí případů (validních měření zakládající nárok na fakturaci pronájmu) ke zpracování správním orgánem (MěÚ), které již byly validovány městskou policií.“

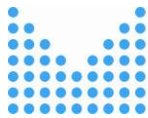
Žalobce po provedeném dozorovém řízení dospěl k závěru, že výše uvedená usnesení byla přijata v rozporu se zákonem, neboť žalovaný nepostupoval v souladu s ustanovením § 79a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“).

II.

Popis skutkového stavu

Ministerstvo vnitra obdrželo dne 4. prosince 2018 podnět k uplatnění dozorových opatření vůči usnesení Zastupitelstva města Varnsdorfu ze dne 28. listopadu 2018, kterým byly přijetím rozpočtového opatření č. 19 navýšeny neinvestiční výdaje města, mj. smluvní odměna za pronájem měřících zařízení (radary) o 32 mil. Kč (usnesení Zastupitelstva města Varnsdorf č. 129/2018).

Nezákonnost usnesení podatel spatřoval v tom, že město Varnsdorf provádí měření rychlosti prostřednictvím subjektu, který není policií ani obecní policií, což je

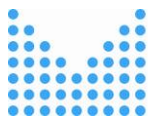


dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu porušením zákona, neboť jde ve spojení s hmotným zájmem subjektu na výsledku měření o nepřípustný přenos výkonu veřejné správy. Společně s touto hlavní námitkou podatel uvedl řadu dalších výhrad k postupu města souvisejících s provozováním stacionárních měřících zařízení.

Ministerstvo vnitra za účelem řádného prověření tvrzených skutečností z hlediska své působnosti požádalo dopisem ze dne 27. prosince 2018, č. j. MV-143172-3/ODK-2018, město Varnsdorf o podklady a vyjádření k obdržnému podnětu.

Město Varnsdorf na žádost ministerstva zareagovalo dopisem ze dne 17. ledna 2019, č. j. MUVA 158710/2018JezRa, v němž uvedlo, že *„měření provádí Městská policie Varnsdorf, žádný další subjekt nemá do systému přístup a nemůže tedy jakýmkoliv způsobem ovlivňovat jeho fungování“*, přičemž *„nastavení systému pronajímatelem probíhalo výhradně dle pokynů nájemce“*. Město dále odmítlo námitku, podle níž je nastavený systém měření ve městě v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, neboť *„NSS ve věci měření rychlosti ve Varnsdorfu v minulosti nikdy nerozhodoval“*. Podle názoru města nelze z dostupné soudní judikatury dovozovat, že jakákoli participace na provozu měření ze strany třetího subjektu je nezákonná; je nutné vždy individuálně posuzovat, zda účast třetího subjektu je natolik zásadní, aby zpochybnila celkové výsledky měření. Město v neposlední řadě uvedlo, že z technického hlediska nemá pronajímatel možnost ovlivnit výsledky měření rychlosti.

Po prostudování obdržných podkladů dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že usnesení zastupitelstva města, kterým bylo schváleno rozpočtové opatření č. 19 (navýšení neinvestičních výdajů města), nevykazuje rozpor se zákonem. Protože však podatel uvedl celou řadu výtek souvisejících s nájemními smlouvami o provozu zařízení měřících rychlost vozidel, požádalo Ministerstvo vnitra dopisem pod výše uvedeným číslem jednacím město Varnsdorf rovněž o sdělení, které orgány města souhlasily s uzavřením příslušných nájemních smluv. Výslovně si ministerstvo vyžádalo zápisy ze zasedání zastupitelstva města či rady města, na kterých bylo usnesení odsouhlaseno schválení nájemních smluv ze dne 20. září 2017 a ze dne 13. září 2018. Zákonnost těchto usnesení pak ministerstvo přezkoumalo z úřední povinnosti.

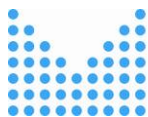


Z podkladových materiálů vyplynulo, že uzavření nájemních smluv předcházely schůze rady města, které se konaly ve dnech 20. září 2017 a 6. září 2018.

Dne 20. září 2017 rada města přijala usnesení č. 379/2017/1, jímž „rozhodla schválit Smlouvu o nájmu měřících zařízení s vybraným dodavatelem Water Solar Technology Ltd.“ a usnesení č. 379/2017/2, kterým pověřila „starostu města podpisem Smlouvy o nájmu měřících zařízení s vybraným dodavatelem Water Solar Technology Ltd.“ Protože „první“ nájemní smlouva uzavřená na základě tohoto usnesení byla již konzumována, věnovalo Ministerstvo vnitra pozornost „druhé“ smlouvě, která byla v dané době stále aktuální a která byla uzavřena dne 13. září 2018, a to na základě (jak vyplynulo z městem zaslaných podkladů) usnesení rady města přijatého dne 6. září 2018 pod č. 383/2018. Usnesením se rada města rozhodla pověřit starostu města podpisem rozhodnutí o výběru dodavatele veřejné zakázky s názvem: „Nájem systémů pro měření rychlostí na pozemních komunikacích včetně příslušného software pro správu a zpracování přestupků“ zadávané v jednacím řízení bez uveřejnění dle § 63 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“).

Prostudováním obsahu smlouvy Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že některá smluvní ujednání odporují ustanovení § 79a zákona o silničním provozu. Protože tato smluvní ujednání byla akceptována výše označeným usnesením rady města, bylo toto usnesení shledáno v rozporu se zákonem. Město bylo na zjištěnou nezákonnost smlouvy odrážející se do samotného usnesení rady města upozorněno dopisem ze dne 30. ledna 2019, č. j. MV-143172-10/ODK-2018, a současně bylo požádáno o to, aby se ke zjištěním ministerstva vyjádřilo ve lhůtě do konce měsíce února 2019.

Dne 28. února 2019 obdrželo Ministerstvo vnitra vyjádření od města Varnsdorf, ve kterém se uvádí, že „vyjádření je aktuálně v přípravě. Posuzovaná problematika je velmi rozsáhlá, zahrnuje celou řadu aspektů, a dále je nezbytná komunikace s odborníky několika směrů, proto vyžaduje tato příprava delší čas.“, z toho důvodu město požádalo o prodloužení lhůty do 18. března 2019. Ministerstvo vnitra se rozhodlo této žádosti nevyhovět. Město Varnsdorf již ve svém dřívějším vyjádření ze dne 17. ledna 2019, č. j. MUVA 158710/2018JezRa, odmítlo tvrzení o možné nezákonnosti měření rychlosti a ani z nově obdrženého vyjádření nevyplývalo, že by město činilo (nebo má v úmyslu činit) kroky k nápravě zjištěného stavu. Ministerstvo vnitra tak přikročilo k výzvě podle § 124 odst. 1 zákona o obcích, která je nejmínějším



dozorovým opatřením a navíc poskytuje městu 60denní lhůtu k vyjádření. Výzva byla městu Varnsdorf doručena dne 5. března 2019.

V návaznosti na zaslouanou výzvu proběhlo na Městském úřadě Varnsdorf dne 25. března 2019 ústní jednání zástupců Ministerstva vnitra se zástupci města Varnsdorf ve věci usnesení Rady města Varnsdorf č. 383/2018 o nájmu měřicích zařízení a ve věci obecně závazné vyhlášky města Varnsdorf č. 4/2012, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her.

Na tomto jednání Ministerstvo vnitra mimo jiné uvedlo, z jakých důvodů shledalo rozhodnutí rady města o uzavření předmětných smluv v rozporu se zákonem (s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu). Město Varnsdorf uvedlo, že respektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu, ale má za to, že je jeho situace odlišná od případu, který byl uvedeným soudem posuzován, a že je třeba se zabývat specifiky každé kauzy.

Ze strany města Varnsdorf bylo rovněž sděleno, že proběhlo zadávací řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek na uzavření „třetí“ smlouvy na pronájem radarů; tato nová smlouva tak ruší platnost stávající „druhé“ smlouvy, která je předmětem výzvy Ministerstva vnitra podle § 124 odst. 1 zákona o obcích. Z vyjádření města však nevyplývalo, že by rada města o uzavření „třetí“ smlouvy již rozhodla.

Dne 22. března 2019 byl na Ministerstvo vnitra doručen další podnět, ve kterém bylo upozorněno, že Rada města Varnsdorf přijala na své schůzi dne 14. března 2019 (tj. více jak týden po obdržené výzvě podle § 124 odst. 1 zákona o obcích) usnesení č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2, kterými rada města rozhodla o uzavření „třetí“ nájemní smlouvy. Ministerstvo vnitra dopisem ze dne 26. března 2019, č. j. MV-143172-22/ODK-2018, požádalo o podepsání (případně o připomínky) záznamu z výše uvedeného ústního jednání ze dne 25. března 2019 a rovněž o zaslání vyjádření a podkladů k nové „třetí“ smlouvě na pronájem měřicích zařízení.

V dopise ze dne 3. dubna 2019, č. j. MUVA 106777/2019Isepsova, město Varnsdorf zaslalo své připomínky k záznamu a podklady k „třetí“ nájemní smlouvě a rovněž uvedlo, že „třetí“ nájemní smlouva nebyla doposud uzavřena. Na tento dopis reagovalo Ministerstvo vnitra sdělením ze dne 9. dubna 2019, č. j. MV-143172-24/ODK-2018, ve kterém uvedlo, že „třetí“ nájemní smlouva má dle zadávací



dokumentace a příslušných usnesení obsahovat smluvní ujednání, která jsou obdobná jako v případě „druhé“ nájemní smlouvy a odporují tak ustanovení § 79a zákona o silničním provozu. Rovněž bylo město Varnsdorf upozorněno, že pokud dojde k samotnému uzavření „třetí“ nájemní smlouvy, přistoupí ministerstvo k uplatnění dozorových opatření vůči usnesení rady města č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019, kterým rada o uzavření této smlouvy rozhodla. Město bylo současně vyzváno, aby Ministerstvo vnitra bezodkladně informovalo o případném uzavření „třetí“ smlouvy.

Dne 3. května 2019 zaslalo město Varnsdorf Ministerstvu vnitra své vyjádření k výzvě ke zjednání nápravy ze dne 4. března 2019, ve kterém město odmítlo závěry učiněné Ministerstvem vnitra a uvedlo, že předmětná usnesení rady města považuje za souladná se zákonem.

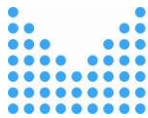
Ministerstvo vnitra po vyčerpání zákonem svěřených prostředků přistupuje v souladu s ustanovením § 124 odst. 5 zákona o obcích přímo k podání žaloby na zrušení usnesení, aniž by rozhodlo o pozastavení výkonu těchto rozhodnutí, neboť usnesení již byla vykonána (k uzavření „třetí“ smlouvy došlo dne 9. dubna 2019).

III.

Zaslání výzvy podle § 124 odst. 1 zákona o obcích jako podmínka pro podání návrhu k soudu

Podmínkou pro podání žaloby podle ustanovení § 124 odst. 1 a odst. 5 zákona o obcích ve spojení s ustanovením § 67 písm. a) soudního řádu správního je předchozí zaslání výzvy podle § 124 odst. 1 zákona o obcích.

Ministerstvo vnitra vyzvalo město Varnsdorf k nápravě usnesení rady města č. 383/2018 ze dne 6. září 2018. Na základě tohoto usnesení byla uzavřena „druhá“ smlouva o nájmu měřicích zařízení, která byla v dané době platná a účinná. Město Varnsdorf „zjednálo nápravu“ příslušného usnesení tím, že rada města dne 14. března 2019 přijala usnesení č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2, na základě kterých byla schválena „třetí“ nájemní smlouva. Uzavřením této nové smlouvy došlo ke zrušení „druhé“ nájemní smlouvy uzavřené na základě usnesení rady města č. 383/2018 ze dne 6. září 2018. Smluvní ujednání, která byla v případě „druhé“ nájemní smlouvy shledána Ministerstvem vnitra v rozporu se zákonem, obsahuje v obdobném znění rovněž i „třetí“ nájemní smlouva (v současné době platná a účinná).



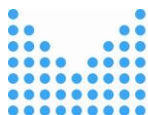
Rovněž město Varnsdorf uvedlo, že příslušná schvalovací usnesení rady města nepovažuje za rozporná se zákonem.

Účelem výzvy podle § 124 odst. 1 zákona o obcích je upozornit obec na rozpor předmětného usnesení, rozhodnutí či jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti se zákonem a umožnit jí na tento shledaný rozpor reagovat, případně jí umožnit dobrovolné zjednání nápravy. Z výzvy tak musí být patrné, proti jakému opatření orgánu obce směřuje a z jakého důvodu je toto opatření v rozporu s právními předpisy.

Město Varnsdorf na zaslouanou výzvu reagovalo tak, že rada města dne 14. března 2019 přijala usnesení č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2, na základě kterých došlo k uzavření „třetí“ nájemní smlouvy obdobného znění jako v případě „druhé“ nájemní smlouvy. Důvody nezákonnosti usnesení rady města č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019 jsou stejné jako v případě usnesení č. 383/2018 ze dne 6. září 2018. Město Varnsdorf si tak muselo být vědomo, že i nově přijímaná usnesení budou ze strany Ministerstva vnitra shledána v rozporu se zákonem.

Dle názoru Ministerstva vnitra není nutné zasílat výzvu podle § 124 odst. 1 zákona o obcích i vůči usnesením č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019; v daném případě bylo město již seznámeno, z jakých důvodů shledává Ministerstvo vnitra předmětná usnesení v rozporu se zákonem, přičemž se s těmito důvody neztotožnilo. Zaslání další výzvy by bylo zcela neúčelné, jehož výsledkem by bylo pouze prodloužení celého dozorového procesu a trvání nezákonného stavu s výrazným dopadem na výkon státní správy v oblasti správního trestání.

Zákonný požadavek na zaslání výzvy tak lze mít za splněný na základě výzvy ze dne 4. března 2019 směřující vůči usnesení rady města č. 383/2018 ze dne 6. září 2018. Striktní trvání na zaslání výzvy i vůči usnesením č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019 by v daném případě byl požadavkem nadměrně formálním. Přípustnost tohoto postupu v obdobných případech připustil Ústavní soud (srov. nálezy ze dne 28. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03, a ze dne 11. dubna 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17).

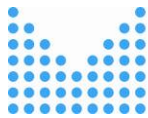


IV.

Důvod pro vyslovení nezákonnosti usnesení a právní hodnocení

Usneseními Rady města Varnsdorf č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019 bylo rozhodnuto o uzavření smlouvy o nájmu měřicích zařízení, v níž je sjednán způsob výpočtu odměny pronajímateli v čl. 4.1 následovně: *„Pronajímatel má nárok na částku 280,- Kč bez DPH za každý jeden datový paket (obecně případ, který bude zpracován s využitím prostředků zabezpečeného datového centra a SDP určenému pro validaci a řešení přestupků), přičemž jedním datovým paketem se rozumí automatické (zcela nezávislé na konání Pronajímatele) zpracování a dlouhodobé uložení takových dat o jednom případě, která splňují provozní parametry nastavené Nájemcem pro detekci přestupků (byl překročen Nájemcem určený limit maximální rychlosti a data jsou v souladu s požadavky danými platnými právními předpisy, především pak zákonem o metrologii) a obsahují veškerá data (včetně metadat a obrazových dat) o případě (možném přestupku) umožňující následné vyhodnocení a řešení přestupku překročení maximální povolené rychlosti na úrovni městské policie a správního orgánu v souladu s platnými právními předpisy.“*

Z přílohy č. 1 (Automatizované měřicí systémy detekce rychlosti) nájemní smlouvy mimo jiné vyplývá, že součástí dodávek měřicích zařízení (radarů) je také *„zajištění provozu, provádění veškeré údržby a servisu instalovaného zařízení a dodaného programového vybavení (...) dodání a instalace a aktualizace programového vybavení, jeho dat a příslušných dokumentů (...) update veškerého provozovaného software/firmware vyplývající z dalšího vývoje programových produktů“*. V příloze č. 2 smlouvy (Systém správy dopravních přestupků zachycených automatizovaným měřením) je podrobně rozveden informační systém pro správu výsledků měření. Smlouva sama (čl. 2.1) i její příloha č. 3 počítá s tím, že pronajímatel provádí určitou správu tohoto systému (srov. ujednání o servisních službách, resp. ujednání o uživatelské podpoře a legislativní maintenance). V čl. 4.2 smlouvy je uvedeno následující prohlášení: *„Strany pro vyloučení pochybností potvrzují, že Pronajímatel nemá jakýkoli vliv na rozsah měření a parametry měření a ani na počet datových paketů zavedených do systému SDP a DC oprávněnými osobami Nájemce a nemůže tak ovlivnit výši celkově nárokované Odměny za všechna měření“*. Podobně v příloze č. 3 (Technická specifikace požadavků na infrastrukturu a poskytované služby) je uvedeno: *„systém nesmí umožnit jakoukoli modifikaci dat, aniž by došlo k zaznamenání o data a času modifikace dat o identifikace osoby, která změnu dat provedla o původní hodnoty dat o nové hodnoty dat (Pronajímatel nemá vliv na provádění měření, rozsah měření a počet měření, veškeré zásahy*

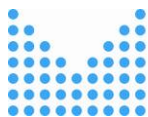


Pronajímatele souvisí výhradně se servisní činností a jsou prováděny na základě pokynů Nájemce).“

Podle § 79a zákona o silničním provozu platí, že „za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.“

Výkladem tohoto ustanovení ve vazbě na podmínky, za nichž lze považovat participaci třetí osoby (pronajímatele měřicího zařízení) na měření rychlosti za (ne)zákonnou, se zabýval Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích. Za stěžejní pro posouzení zákonnosti dotčených usnesení považuje Ministerstvo vnitra rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2018, č. j. 10 As 107/2018-36. V publikované právní větě soud konstatoval: „*Instalaci a nastavení stacionárních měřicích zařízení, jakož i údržbu software a hardware těchto zařízení, které jinak užívá obecní policie, mohou provádět třetí osoby. Není však přípustné, aby takováto třetí osoba měla jakýkoliv hmotný zájem na výsledcích měření stacionárního zařízení (§ 79a zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu).*“ Z odůvodnění tohoto rozsudku pak lze zmínit, že v posuzovaném případě měl pronajímatel měřicího zařízení s městem v rámci smlouvy sjednaný způsob odměny za *zaznamenaný přestupek* (bod 10 odůvodnění), což soud vyhodnotil samo o sobě jako nezákonné, pokud pronajímatel může jakkoli fakticky zasahovat do měření rychlosti. Soud dále konstatoval, že případné smluvní deklarace v tom smyslu, že pronajímatel nemá žádný vliv na nastavení měřicích zařízení či na průběh správního řízení, nemají na závěr o nezákonnosti popsané participace pronajímatele na měření žádný vliv (bod 11 odůvodnění). Soud naopak zdůraznil, že pronajímatel měl vliv na instalaci software i hardware vybavení a prováděl celkový servis (bod 12 odůvodnění).

Ministerstvo vnitra s ohledem na výše uvedené, zejména na porovnání výkladu § 79a zákona o silničním provozu tak, jak jej učinil Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku, s obsahem výše uvedené smlouvy, dospělo k závěru, že v posuzovaném případě je smluvní ujednání v rozporu s § 79a zákona o silničním provozu, když předpokládá hmotnou participaci pronajímatele na výsledku měření ve spojení s prováděním „servisu“ měřicích zařízení, resp. softwarového vybavení. Smlouva o nájmu totiž v čl. 4.1 váže odměnu za pronájem zařízení na výsledky měření, resp. na ta měření, která jsou následně vyhodnocena (byť „předběžně“) jako



přestupková jednání. To pak má za následek, že usnesení rady města, jímž bylo uzavření této smlouvy schváleno, vykazují identický rozpor s § 79a zákona o silničním provozu.

Skutečnost, že se ujednání o odměně nachází až v samotné nájemní smlouvě (nikoli přímo ve schvalujícím usnesení rady města) není dle názoru Ministerstva vnitra překážkou pro uplatnění dozorových opatření vůči usnesení č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019.

Zákon o obcích nestanovuje povinné náležitosti rozhodnutí orgánu obce o majetkoprávní dispozici (např. souhlas s uzavřením nájemní smlouvy). Z judikatury plyne závěr (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. prosince 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004), podle něhož postačí, pokud příslušné schvalovací usnesení rady nebo zastupitelstva obce odsouhlasí alespoň základní (podstatné) náležitosti zamýšleného právního jednání (není tedy nutné schvalovat celý text příslušné smlouvy). V daném případě je rovněž zásadní, že dle judikatury (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. června 2013, sp. zn. 26 Cdo 1467/2013) lze obsah příslušného schvalovacího usnesení posuzovat i s ohledem na obsah celého zápisu z jednání daného obecního orgánu nebo z podkladových materiálů.

Napadané usnesení rady města č. 104/2019/1 ze dne 14. března 2019 zní následovně: *„Rada města rozhodla o přidělení nadlimitní veřejné zakázky na služby zadané v užším řízení dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění, s názvem „Nájem systémů pro měření rychlostí na pozemních komunikacích včetně příslušného software pro správu a zpracování přestupků“ vybranému dodavateli Water Solar Technology Ltd. – branch, organizační složka, Bořivojova 878/35, Praha 3 – Žižkov, IČ 29041643.“* V daném případě se jedná o rozhodnutí o výběru dodavatele podle zákona o zadávání veřejných zakázek, nicméně v tomto rozhodnutí je i obsažen samotný souhlas s majetkoprávní dispozicí (tj. souhlas s uzavřením nájemní smlouvy). I přes skutečnost, že v samotném textu usnesení chybí veškeré podstatné náležitosti nájemního vztahu, lze tyto náležitosti zjistit z podkladových materiálů.

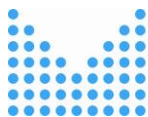
Předmětná usnesení je tak nutné (i s ohledem na výše uvedenou judikaturu) posuzovat v návaznosti na zadávací dokumentaci a s ohledem na návrh smlouvy o nájmu měřicích zařízení předloženou společností Water Solar Technology Ltd. v rámci výběrového řízení. Tyto dokumenty tak lze považovat za podkladové



materiály, na základě kterých byla přijata usnesení rady města č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019. Dle zadávací dokumentace města (část 6.2. Způsob zpracování nabídkové ceny) má být cena stanovena „za jedno uskutečněné měření, u kterého bude na základě parametrů nastaveného měření (toleranci měření nastavuje výhradně zadavatel dle svých potřeb a možností provádění měření a dle platné legislativy) vyhodnoceno měření jako možný přestupek (bude překročena nastavená limitní rychlost) a bude takovéto měření předáno ke zpracování pracovníkům městské policie pro validaci přestupku“. Rovněž v návrhu smlouvy předložené společností Water Solar Technology Ltd. v rámci výběrového řízení se v části 4.1 uvádí: „Pronajímatel má nárok na částku 280,- Kč bez DPH za každý jeden datový paket (obecně případ, který bude zpracován s využitím prostředků zabezpečeného datového centra a SDP určenému pro validaci a řešení přestupků), přičemž jedním datovým paketem se rozumí automatické (zcela nezávislé na konání Pronajímatele) zpracování a dlouhodobé uložení takových dat o jednom případě, která splňují provozní parametry nastavené Nájemcem pro detekci přestupků (byl překročen Nájemcem určený limit maximální rychlosti a data jsou v souladu s požadavky danými platnými právními předpisy, především pak zákonem o metrologii) a obsahují veškerá data (včetně metadat a obrazových dat) o případě (možném přestupku) umožňující následné vyhodnocení a řešení přestupku překročení maximální povolené rychlosti na úrovni městské policie a správního orgánu v souladu s platnými právními předpisy.“ Obdobně jako v případě samotné uzavřené smlouvy i její návrh obsahuje smluvní ujednání o tom, že instalaci, nastavení a údržbu měřicího zařízení provádí pronajímatel.

Zda jsou ve vlastním textu usnesení obsaženy veškeré náležitosti smluvního vztahu, nebo je usnesením schválena smlouva jako celek, není z hlediska dozoru podstatná. Opačný výklad by totiž obcím umožňoval vyhnout se dozorové činnosti Ministerstva vnitra (tj. veřejnoprávnímu doзору) tím, že by příslušný orgán schválil smlouvu, která by byla „pouze“ podkladovým materiálem. Rovněž je nutné jako přepjatě formalistický odmítnout výklad, že by konkrétní smlouva musela být součástí textu samotného usnesení, navíc zákon o obcích žádnou takovou povinnost nestanovuje.

S ohledem na výše uvedené je tak nutné na usnesení č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019 nahlížet v návaznosti na podkladové materiály (tj. zejména na zadávací dokumentaci a návrh smlouvy o nájmu měřicích zařízení).

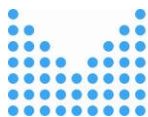


Dále Ministerstvo vnitra považuje za nutné se v této souvislosti vyjádřit k ustanovení § 124 odst. 6 zákona o obcích, které vyjímá určité případy z dozorové činnosti Ministerstva vnitra, mimo jiné se jedná o případy, kdy se jedná o porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva. Předmětem veřejnoprávního dozoru (potažmo správního soudnictví) nejsou a ani nemohu být případy porušení soukromého práva; tyto případy spadají do oblasti civilního soudnictví (srov. § 7 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). Smluvní volnost však v některých případech může být omezena předpisy veřejného práva (které naopak z dozorové činnosti vyloučeny nejsou), což je i nyní posuzovaný případ. Zákon o silničním provozu je svou povahou veřejnoprávní předpis, který může mít dosah právě i do oblasti smluvního vztahu v rámci práva soukromého.

Samotná skutečnost, že si smluvní strany mezi sebou sjednaly odměnu za pronájem měřicího zařízení vázánou na výsledek měření, nemusí být nutně v rozporu s předpisy soukromého práva. Na druhou stranu je v daném případě zásadní, že město Varnsdorf přistoupilo k uzavření nájemní smlouvy za účelem měření rychlosti na pozemních komunikacích ve smyslu § 79a zákona o silničním provozu, což vyplývá jak ze zadávací dokumentace, tak ze samotné nájemní smlouvy. Nájemní smlouva má tak bezpochyby přesah i do oblasti práva veřejného. Ministerstvo vnitra je tak v dané věci oprávněno posoudit, zda usnesení č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019 jsou v souladu i s ustanovením § 79a zákona o silničním provozu.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. května 2018, č. j. 10 As 107/2018-36, konstatoval: „*Instalaci a nastavení stacionárních měřicích zařízení, jakož i údržbu software a hardware těchto zařízení, které jinak užívá obecní policie, mohou provádět třetí osoby. Není však přípustné, aby takováto třetí osoba měla jakýkoliv hmotný zájem na výsledcích měření stacionárního zařízení*“. Pokud by třetí osoba byla hmotně zainteresovaná na výsledcích měření, jedná se o porušení § 79a zákona o silničním provozu. Toto porušení zákonného ustanovení tak (mimo jiné) nachází svůj odraz i v následném přestupkovém řízení, kdy výsledek měření získaného z takového měřicího zařízení nelze použít jako důkaz, a to bez ohledu na to, zda skutečně došlo k ovlivnění měřicího zařízení třetí osobou.

Pokud tak zákon nepřipouští pronájem měřicího zařízení shora uvedeným způsobem, nelze jej ani sjednat v rámci smlouvy o nájmu měřicího zařízení (jednalo by se o porušení § 79a zákona o silničním provozu). Dle názoru Ministerstva vnitra nelze na smluvní ujednání o odměně za pronájem měřicího zařízení nahlížet



izolovaně, nýbrž naopak v kontextu celé nájemní smlouvy, která byla uzavřena za účelem měření rychlosti na pozemních komunikacích.

Východiskem pro měření rychlosti vozidel je ustanovení § 79a zákona o silničním provozu, podle kterého *„za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.“* Dle judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2008, č. j. 1 As 12/2008-67) je měření rychlosti vozidel součástí celkového dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích a je tedy výkonem veřejné (a to státní) správy; měření rychlosti vozidel na pozemních komunikacích nelze jakožto součást působnosti Policie České republiky a obecní policie při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle zákona o silničním provozu přenést bez zákonného zmocnění na jiný subjekt.

Město sice předmětnou smlouvu uzavřelo v rámci své samostatné působnosti, nicméně ta má bezprostřední vliv na výkon státní správy. Ministerstvo vnitra plně respektuje právo obcí a měst na samosprávu, nicméně nyní v posuzovaném případě došlo výkonem tohoto práva k nepřipustnému zásahu do oblasti výkonu státní správy.

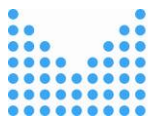
Pokud tak město Varnsdorf (prostřednictvím městské policie) měří rychlost vozidel, vykonává veřejnou správu. Pokud si tak k této činnosti hodlá pronajmout měřicí zařízení soukromého subjektu, je jeho smluvní volnost limitována požadavky stanovenými zákonem o silničním provozu, a to právě s ohledem na skutečnost, že se jedná o výkon státní správy – měření tak musí být zcela prosté jakékoli pochybnosti o zákonnosti jeho provedení.

Město Varnsdorf však v daném případě nerespektovalo omezení, která pro něj plynou z ustanovení § 79a zákona o silničním provozu, z toho důvodu Ministerstvo vnitra přikročilo k dozorovému procesu vůči příslušným schvalujícím usnesením.

V.

Argumenty města Varnsdorf a jejich vypořádání

Město Varnsdorf zaslalo dne 3. května 2019 Ministerstvu vnitra své vyjádření, ve kterém obšírně reaguje na výzvu ministerstva ze dne 4. března 2019. Námitky města vůči zaslané výzvě lze rozdělit do dvou okruhů.



V prvním okruhu námitek město Varnsdorf poukazuje na skutečnost, že výběrové řízení, jehož výsledkem bylo uzavření „třetí“ nájemní smlouvy, bylo komplexně prověřováno Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, který neshledal pochybení (oznámení výsledku šetření podnětu ze dne 23. dubna 2019, č. j. ÚOHS-P0090/2019/VZ-10916/2019/542/MKd). Dle města Varnsdorf má tak Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jiný názor než Ministerstvo vnitra.

Ačkoli Úřad pro ochranu hospodářské soutěže neshledal na straně města Varnsdorf pochybení, není tato skutečnost v rozporu se zjištěními Ministerstva vnitra. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže přezkoumával postup města při zadávání veřejné zakázky toliko ve vztahu k zákonu o zadávání veřejných zakázek (jak i plyne z jeho ustanovení § 248). Úřad pro ochranu hospodářské soutěže tak nepřezkoumává, zda postup města neodporuje i jiným zákonům; zda tak ujednání o odměňování neodporuje zákonu o silničním provozu, nebylo vůbec součástí přezkumu (obdobně např. nebylo součástí přezkumu, zda o vypsání veřejné zakázky a následném výběru dodavatele rozhodl příslušný orgán města).

Ve druhé části námitek město Varnsdorf detailně popisuje, jaká opatření a záruky byly do nájemní smlouvy implementovány s cílem minimalizovat riziko jakékoli možné manipulace měření ze strany pronajímatele.

Ministerstvo vnitra nijak nezpochybňuje městem uváděné skutečnosti, ani s městem nijak nepolemizuje o tom, že přijatá opatření mohou skutečně minimalizovat ona rizika, nicméně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2018, č. j. 10 As 107/2018-36, vyplývá jasný závěr, že instalaci, nastavení a údržbu měřicích zařízení mohou sice provádět třetí osoby, není však přípustné, aby tyto osoby měly jakýkoliv hmotný zájem na výsledcích měření zařízení, a to bez ohledu na případná smluvní ujednání, která deklarují, že pronajímatel nemůže ovlivnit nastavení měřicího zařízení, nebo mají zabránit možnému ovlivnění měření. Případ města Varnsdorf je tak dle názoru Ministerstva vnitra obdobný případu, který byl posuzovaný Nejvyšším správním soudem. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že takto nastavená odměna za pronájem měřicích zařízení je stanovena v souvislosti s nároky na datové centrum; v konečném důsledku je odměna vždy odvislá od výsledku měření.

Pronájem shora uvedeným způsobem bude vždy vyvolávat pochybnosti o objektivitě celého měření, a to bez ohledu na skutečnost, o jak velké riziko možného



ovlivnění měření se jedná. Východiskem je tak stanovení odměny za pronájem měřicích zařízení způsobem, který nebude odvislý od výsledku měření. S městem Varnsdorf lze souhlasit do té míry, že v posledních letech nastal významný posun směrem k pronájmu hmotných i nehmotných statků a využívání sdílených služeb. Na druhou stranu tento posun nesmí vést k „privatizaci“ veřejné správy či ke snížení důvěryhodnosti jejího výkonu. Trvání na přísnějších požadavcích při pronájmu měřicích zařízení (které tak mohou zvyšovat celkovou částku za jejich pronájem) je tak zcela legitimní. Ministerstvo vnitra netvrdí, že skutečně dochází k nepřipustnému ovlivňování měření ze strany pronajímatele, nicméně již sebemenší pochybnost o tom, že by se tak stát mohlo, je nepřipustná. V daném případě se tak jedná o porušení § 79a zákona o silničním provozu.

V této souvislosti je nutné připomenout, že měření rychlosti vozidel má primárně vést ke zvýšení bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, nikoli ke zvýšení příjmů obce (města) či jiného subjektu.

VI.

Návrh výroku rozsudku

S ohledem na výše uvedené skutečnosti žalobce navrhuje, aby Krajský soud v Ústí nad Labem vydal tento

r o z s u d e k :

Usnesení Rady města Varnsdorf č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019 se **z r u š u j í**.

Jan Hamáček
1. místopředseda vlády
a ministr vnitra



Seznam příloh žaloby ministra vnitra na zrušení usnesení Rady města Varnsdorf č. 104/2019/1 a č. 104/2019/2 ze dne 14. března 2019

– Pověření k zastupování

– Dotčené dokumenty ze spisu sp. zn. MV-143172/ODK-2018

1. Podnět k dozoru ze dne 4. prosince 2018
2. Žádost o vyjádření a poskytnutí podkladů k podnětu (MV-143172-3/ODK-2018)
3. Podklady města Varnsdorf (MUVA 158710/2018JezRa)
4. Dopis Ministerstva vnitra ze dne 30. ledna 2019 (MV-143172-10/ODK-2018)
5. Vyjádření města Varnsdorf ze dne 27. února 2019 (MUVA 31207/2019Isepsova)
6. Výzva ke zjednání nápravy ze dne 4. března 2019 (MV-143172-14/ODK-2018)
7. Podnět k dozoru ze dne 22. března 2019 (včetně zadávací dokumentace)
8. Záznam z jednání a žádost o podklady (MV-143172-22/ODK-2018)
9. Odpověď na záznam a podklady města Varnsdorf (MUVA 106777/2019Isepsova)
10. Návrh smlouvy o nájmu měřicích zařízení předložený v rámci výběrového řízení
11. Sdělení Ministerstva vnitra ze dne 9. dubna 2019
12. Stanovisko města Varnsdorf na zaslanou výzvu (MUVA 60412/2019Isepsova)
13. Smlouva o nájmu měřicích zařízení ze dne 13. září 2018
14. Smlouva o nájmu měřicích zařízení ze dne 9. dubna 2019