



UOHSX00KN9CK

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-S0605/2024/VZ
Číslo jednací: ÚOHS-48262/2024/500

Brno 13. 12. 2024

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 248 ve spojení s § 270 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, v řízení o přestupcích zahájeném z moci úřední dne 30. 7. 2024, jehož účastníkem je:

- obviněný – obec Bílovice, IČO 00290793, se sídlem Bílovice 70, 687 12 Bílovice,

ve věci možného spáchání přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) citovaného zákona obviněným při uzavírání přílohy č. 2/12 a 2/13 ke smlouvě o odběru obalových a dalších druhů odpadů č. 3/73/2001 ze dne 10. 10. 2001 s dodavatelem – Sběrné suroviny UH, s.r.o., IČO 25599895, se sídlem Průmyslová 1147, 686 01 Staré Město – a dále při uzavírání dodatků č. 15 a 16 ke smlouvě o dílo č. 17/713/02/40 ze dne 8. 11. 2001 s dodavatelem – Technické služby Zlín, s.r.o., IČO 60711086, se sídlem Louky 321, 760 31 Zlín,

rozhodl takto:

I.

Obviněný – obec Bílovice, IČO 00290793, se sídlem Bílovice 70, 687 12 Bílovice – **se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb.**, o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, **tím, že postupoval v rozporu s § 222 odst. 1 cit. zákona, když bez provedení některého z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 cit. zákona či jiného cit. zákonem aprobovaného postupu uzavřel se zhotovitelem** – Sběrné suroviny UH, s.r.o., IČO 25599895, se sídlem Průmyslová 1147, 686 01 Staré Město – **přílohu č. 2/12** ze dne 29. 9. 2021

platnou a účinnou ode dne 1. 10. 2021 **ke smlouvě o odběru obalových a dalších druhů odpadů č. 3/73/2001 ze dne 10. 10. 2001**, jejíž prostřednictvím rozšířil předmět plnění přidáním nových shromažďovacích prostředků na sběr odpadů a současně navýšil finanční odměnu jmenovaného zhotovitele za svoz a odstranění tříděného odpadu, čímž ve smyslu § 222 odst. 3 písm. a) a b) zákona umožnil podstatnou změnu závazku z předmětné smlouvy, neboť se jednalo o takovou změnu smluvních podmínek, která by umožnila účast jiných dodavatelů v původním zadávacím řízení, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně, resp. učinil takovou změnu smluvních podmínek, která změnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele.

II.

Obviněný – obec Bílovice, IČO 00290793, se sídlem Bílovice 70, 687 12 Bílovice – **se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb.**, o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, tím, že **postupoval v rozporu s § 222 odst. 1 cit. zákona, když bez provedení některého z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 cit. zákona či jiného cit. zákonem aprobovaného postupu uzavřel se zhotovitelem** – Sběrné suroviny UH, s.r.o., IČO 25599895, se sídlem Průmyslová 1147, 686 01 Staré Město – **přílohu č. 2/13** platnou a účinnou ode dne 1. 7. 2022 **ke smlouvě o odběru obalových a dalších druhů odpadů č. 3/73/2001 ze dne 10. 10. 2001**, jejíž prostřednictvím navýšil finanční odměnu jmenovaného zhotovitele za svoz a odstranění tříděného odpadu, čímž ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) zákona umožnil podstatnou změnu závazku z předmětné smlouvy, neboť se jednalo o takovou změnu smluvních podmínek, která změnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele.

III.

Obviněný – obec Bílovice, IČO 00290793, se sídlem Bílovice 70, 687 12 Bílovice – **se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb.**, o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, tím, že **postupoval v rozporu s § 222 odst. 1 cit. zákona, když bez provedení některého z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 cit. zákona či jiného cit. zákonem aprobovaného postupu uzavřel se zhotovitelem** – Technické služby Zlín, s.r.o., IČO 60711086, se sídlem Louky 321, 760 31 Zlín – **dodatek č. 15** ze dne 4. 2. 2024 s účinností ode dne 1. 1. 2020 **ke smlouvě o dílo č. 17/713/02/40 ze dne 8. 11. 2001**, jehož prostřednictvím navýšil finanční odměnu jmenovaného zhotovitele za svoz a odstranění komunálního odpadu, čímž ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) zákona umožnil podstatnou změnu závazku z předmětné smlouvy, neboť se jednalo o takovou změnu smluvních podmínek, která změnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele.

IV.

Obviněný – obec Bílovice, IČO 00290793, se sídlem Bílovice 70, 687 12 Bílovice – **se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb.**, o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, tím, že **postupoval v rozporu s § 222 odst. 1 cit. zákona, když bez provedení některého z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 cit. zákona či jiného cit. zákonem aprobovaného postupu uzavřel se zhotovitelem** – Technické služby Zlín, s.r.o., IČO 60711086, se sídlem Louky 321, 760 31 Zlín – **dodatek č. 16** ze dne 18. 6. 2022 s účinností ode dne 1. 7. 2022 **ke smlouvě o dílo č. 17/713/02/40 ze dne 8. 11. 2001**, jehož prostřednictvím navýšil finanční odměnu jmenovaného zhotovitele za svoz a odstranění komunálního odpadu, čímž ve

smyslu § 222 odst. 3 písm. b) zákona umožnil podstatnou změnu závazku z předmětné smlouvy, neboť se jednalo o takovou změnu smluvních podmínek, která změnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele.

V.

Za spáchání přestupků uvedených ve výrocích I., II., III. a IV. tohoto rozhodnutí se obviněnému – obec Bílovice, IČO 00290793, se sídlem Bílovice 70, 687 12 Bílovice – podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, ukládá

pokuta ve výši 200 000 Kč (dvě stě tisíc korun českých).

Pokuta je splatná **do dvou měsíců** od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

VI.

Podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výtěžku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějšího předpisu, se **obviněnému – obec Bílovice, IČO 00290793, se sídlem Bílovice 70, 687 12 Bílovice – ukládá povinnost**

uhradit náklady řízení ve výši 2 500 Kč (dva tisíce pět set korun českých).

Náklady řízení jsou splatné **do dvou měsíců** od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

ODŮVODNĚNÍ

I. POSTUP OBVINĚNÉHO PŘI POŘIZOVÁNÍ PŘEDMĚTNÉHO PLNĚNÍ

1. Obviněný – obec Bílovice, IČO 00290793, se sídlem Bílovice 70, 687 12 Bílovice (dále jen „obviněný“ nebo „zadavatel“) – uzavřel dne 10. 10. 2001 s dodavatelem – Sběrné suroviny UH, s.r.o., IČO 25599895, se sídlem Průmyslová 1147, 686 01 Staré Město (dále jen „zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o.“) – smlouvu o odběru obalových a dalších druhů odpadů č. 3/73/2001 (dále jen „smlouva na tříděný odpad“).
2. Předmětem smlouvy na tříděný odpad je dle jejího čl. II. bodu 3. předání odpadu produkovaného zadavatelem a jeho převzetí zhotovitelem Sběrné suroviny UH, s.r.o. za účelem využití nebo likvidace.
3. Podle čl. IV bodu 1. smlouvy na tříděný odpad byla tato uzavřena na dobu neurčitou.
4. V průběhu let 2001 až 2023 obviněný na základě postupu mimo zadávací řízení podle zákona (resp. podle dříve platných právních předpisů) uzavřel se zhotovitelem Sběrné suroviny UH, s.r.o. celkem 18 příloh ke smlouvě na tříděný odpad, mj. přílohu č. 2/7 ze dne 12. 5. 2020 platnou a účinnou ode dne 1. 1. 2020 (dále jen „příloha č. 2 ze dne 1. 1. 2020“), přílohu č. 2 /9 ze dne 10. 9. 2020 platnou a účinnou ode dne 1. 9. 2020 (dále jen „příloha č. 2 ze dne 1. 9. 2020“), přílohu č. 2/12 ze dne 29. 9. 2021 platnou a účinnou ode dne 1. 10. 2021 (dále jen „příloha č. 2 ze dne 1. 10. 2021“) a nedatovanou přílohu č. 2/13 platnou a účinnou ode dne 1. 7. 2022 (dále jen „příloha č. 2 ze dne 1. 7. 2022“).

5. Obviněný dále dne 8. 11. 2001 uzavřel s dodavatelem – Technické služby Zlín, s.r.o., IČO 60711086, se sídlem Louky 321, 760 31 Zlín (dále jen „zhotovitel Technické služby Zlín, s.r.o.“) – smlouvu o dílo č. 17/713/02/40 (dále jen „smlouva na komunální odpad“).
6. Předmětem smlouvy na komunální odpad je dle jejího čl. II. bodů 1. a 2. komplexní nakládání s odpady spočívající ve sběru, třídění, dopravě, využívání a odstranění odpadů a současně vedení evidence odpadů dle platné legislativy.
7. Podle čl. V bodu 1. smlouvy na komunální odpad byla tato uzavřena na dobu neurčitou.
8. V průběhu let 2001 až 2023 obviněný na základě postupu mimo zadávací řízení podle zákona (resp. podle dříve platných právních předpisů) uzavřel se zhotovitelem Technické služby Zlín, s.r.o. celkem 16 dodatků ke smlouvě na komunální odpad, mj. dodatek č. 13 ze dne 19. 12. 2018 (dále jen „dodatek č. 13“), dodatek č. 14 ze dne 23. 12. 2019 (dále jen „dodatek č. 14“), dodatek č. 15 ze dne 4. 2. 2022 (dále jen „dodatek č. 15“) a dodatek č. 16 ze dne 18. 6. 2022 (dále jen „dodatek č. 16“).

II. POSTUP ÚŘADU PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH

9. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) jako orgán příslušný podle § 248 a podle § 270 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění (dále jen „zákon“)¹, k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami pro zadávání veřejné zakázky a pro zvláštní postupy podle části šesté zákona, jakož i k projednání přestupků podle tohoto zákona, obdržel dne 14. 2. 2023 podnět z téhož dne (dále jen „podnět“) a dne 6. 3. 2023 doplnění podnětu z téhož dne (dále jen „doplnění podnětu“) s žádostí o prošetření postupu obviněného v souvislosti s uzavíráním smluv na zajištění svozu odpadu v obci Bílovice, přičemž šetření tohoto podnětu bylo vedeno pod sp. zn. ÚOHS-P0086/2023/VZ. Stěžovatel v podnětu a jeho doplnění mj. vyjádřil domněnku, že zadavatel v rozporu se zákonem postupem mimo zadávací řízení zajišťuje svoz odpadu.
10. V návaznosti na obdržený podnět a jeho doplnění si Úřad přípisem ze dne 27. 2. 2023 a následně přípisem ze dne 6. 3. 2023 vyžádal od obviněného vyjádření ke skutečnostem uvedeným v podnětu a jeho doplnění a doložení podkladů, které souvisí s uzavíráním smluv na zajištění svozu odpadu v obci Bílovice.

¹ Pozn. Úřadu: Úřad je povinen zohlednit jakoukoli pozdější právní úpravu zákona či jeho prováděcích právních předpisů a posoudit, zda je tato úprava pro obviněného příznivější. Uvedené vyplývá z článku 40 odst. 6 zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky a ostatně tak je třeba postupovat i podle § 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se odpovědnost za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku, podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější. Úřad konstatuje, že posoudil otázku příznivosti pozdější právní úpravy a pozdější právní úprava zákona nebyla shledána v rámci posuzovaných přestupků příznivější, neboť zejména i nadále by bylo možné konstatovat spáchání týchž přestupků obviněným při nedodržení stejné povinnosti a stejná by byla při posuzování kontextu trestu i možná sazba výše pokuty, kdy shodná by byla též úprava promlčecí doby, resp. zániku odpovědnosti obviněného za přestupky. Nad rámec uvedeného Úřad v této souvislosti poukazuje na rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-08937/2024/500 ze dne 27. 2. 2024, kde je podrobně rozebráno, z jakého důvodu nelze znění § 222 zákona pozměněné „novelou“ zákona účinnou ode dne 16. 7. 2023 en blanc považovat za příznivější oproti předchozí úpravě (kdy Úřad opakuje, že v šetřeném případě není s ohledem na skutkové okolnosti případu pozdější právní úprava ani jako celek příznivější pro obviněného).

11. Úřad obdržel dne 6. 3. 2023 od obviněného vyjádření z téhož dne, ve kterém obviněný uvedl, že v letech 2012 až 2023 nepřistoupil ke změně dodavatelů, kteří pro něj provozují svoz komunálního nebo tříděného odpadu. Obviněný v této souvislosti doplnil, že pokud docházelo ke změnám jím uzavřených smluv na svoz odpadu, dělo se tak prostřednictvím uzavírání „*dodatků ke smlouvě, které byly řádně projednány zastupitelstvem, nebo radou obce a jejich vznik byl způsoben legislativními změnami v oblasti nakládání s odpady, inflací, či jinými vlivy, které v daném čase ovlivnily svoz, skládkování a likvidaci odpadů, následně se pak promítly do ekonomiky svozových společností*“. Z uvedených důvodů nebylo třeba vyhlášovat žádnou veřejnou zakázku.
12. Dne 9. 3. 2023 Úřad obdržel vyjádření obviněného ze dne 8. 3. 2023 (dále jen „vyjádření ze dne 8. 3. 2023“), ve kterém obviněný uvedl, že za účelem zajištění svozu a likvidace komunálního odpadu a stavební suti uzavřel smlouvu na komunální odpad, zatímco vývoz tříděného a nebezpečného odpadu je provozován na základě smlouvy na tříděný odpad. Zadavatel zdůraznil, že případné změny výše specifikovaných smluv prováděl z důvodů změn ekonomických podmínek v čase, vč. nárůstu inflace, a to na základě dodatků k předmětným smlouvám uzavíraných postupem mimo zadávací řízení. Dle přesvědčení obviněného byla každá dílčí změna výhodná pro obec při porovnání s konkurencí, kdy o výhodnosti svědčí dle obviněného i skutečnost, že je svoz a likvidace odpadu prováděna dvěma různými subjekty. V příloze vyjádření ze dne 8. 3. 2023 Úřad obdržel smlouvu na tříděný odpad vč. příloh a rovněž smlouvu na komunální odpad včetně dodatků.
13. S ohledem na skutečnost, že dokumenty zaslané obviněným v příloze vyjádření ze dne 8. 3. 2023 nebyly kompletní, neboť Úřadu nebyly doručeny všechny přílohy výše specifikovaných smluv a jejich dodatků a další doklady s tím související, požádal Úřad obviněného přípisem ze dne 13. 6. 2023 o zaslání zbývajících podkladů vážících se k řešeným smlouvám, zejm. jednotlivá znění smluv a jejich přílohy.
14. Dne 14. 6. 2023 a 22. 6. 2023 obdržel Úřad v reakci na výše uvedené od zadavatele dva přípisy z týchž dnů, jejichž přílohou byly další podklady k oběma řešeným smlouvám s informací, že ostatní požadované podklady se zadavatel snaží zajistit.
15. Vzhledem k tomu, že Úřad z požadovaných dokumentů vztahujících se ke smlouvě na komunální odpad znovu obdržel dokumenty, které již obviněný Úřadu zaslal v rámci přílohy vyjádření ze dne 8. 3. 2023, tak výzvou ze dne 27. 6. 2023 obviněného opětovně požádal o zaslání zbývajících podkladů.
16. Dne 29. 6. 2023 Úřad obdržel vyjádření obviněného z téhož dne, jehož přílohu tvořily zbývajcí požadované podklady.
17. Vzhledem k tomu, že Úřadu nebylo zřejmé, v návaznosti na jaká zákonná ustanovení § 222 zákona obviněný prováděl změnu smlouvy na tříděný odpad, resp. smlouvy na komunální odpad, požádal Úřad zadavatele přípisem ze dne 14. 7. 2023 o vyjádření k předmětné skutečnosti, včetně případného prokázání oprávněnosti použití příslušné zákonné výjimky dle § 222 zákona, resp. o prokázání, že provedením změn v příloze č. 2 smlouvy na tříděný odpad ve znění platném a účinném od 19. 9. 2018 do 1. 1. 2023 a změn v rámci dodatku č. 13, dodatku č. 14, dodatku č. 15 a dodatku č. 16 ke smlouvě na komunální odpad nedošlo ze strany zadavatele k naplnění podstatné změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku dle § 222 odst. 3 zákona. V této souvislosti Úřad rovněž obviněného požádal o bližší specifikaci důvodů,

ze kterých zadavatel přistoupil ke změně smlouvy na komunální odpad prostřednictvím výše specifikovaných dodatků, zejm. o sdělení, zda důvody konkrétních změn provedených v rámci výše specifikovaných dodatků smlouvy na komunální odpad byly vyvolány např. v důsledku legislativních změn v oblasti odpadového hospodářství nebo následkem okolností předvídaných inflační doložkou (tj. o určení, která konkrétní změna byla učiněna v návaznosti na kterou konkrétní skutečnost, resp. jak se tato skutečnost promítla do dané změny) a doložení daných skutečností. Vzhledem ke skutečnosti, že z obviněným dosud zasláných dokumentů týkajících se smlouvy na komunální odpad Úřadu stále nebylo zřejmé, jaká byla konkrétní výše cen dle Ceníku poskytovaných služeb v následujících letech, požádal obviněného taktéž o zaslání ceníků zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. platných v letech 2019–2023, na které je opakovaně odkazováno v písm. B a C Ceníku poskytovaných služeb ve znění dle dodatku č. 14 ze dne 23. 12. 2019, dodatku č. 15 ze dne 4. 2. 2022 a dodatku č. 16 ze dne 18. 6. 2022 smlouvy na komunální odpad.

18. Dne 2. 8. 2023 obdržel Úřad vyjádření obviněného z téhož dne (dále jen „vyjádření ze dne 2. 8. 2023“), ve kterém zadavatel předně uvádí, že změny smlouvy na tříděný odpad a rovněž změny smlouvy na komunální odpad nastaly v důsledku objektivních skutečností, které zadavatel nemohl v době uzavření předmětných smluv předvídat, přičemž se dle názoru zadavatele v daném případě nejedná o podstatnou změnu závazku dle § 222 odst. 3 zákona. V této souvislosti obviněný uvedl, že ke změně předmětných smluv docházelo např. z důvodu zvýšení zákonného poplatku za uložení odpadu na skládku, dále v důsledku legislativních změn v oblasti odpadového hospodářství, nárůstu cen pohonných hmot a energií, změn výkupních cen druhotně využitelných surovin a nárůstu inflace. K nárůstu cen uhrazených za plnění vyplývající ze smlouvy na tříděný odpad, resp. ze smlouvy na komunální odpad mělo dle tvrzení obviněného rovněž vliv rostoucí množství obyvatel, tedy i likvidovaného odpadu. Obviněný také uvedl, že nyní začíná připravovat nové zadávací řízení na pořízení svozu a likvidace odpadu, a to na dobu určitou, kdy se pokusí zohlednit všechny změny závazku, které by mohly v průběhu smluvního vztahu nastat.
19. Vzhledem k tomu, že dosud obdržené informace uvedené obviněným byly pouze obecně tvrzené skutečnosti, ze kterých Úřad neměl doloženo, jaká byla skutečně uhrazená cena za plnění spočívající v nakládání s odpady dle smlouvy na tříděný odpad, resp. dle smlouvy na komunální odpad v období let 2018 až 2023, jaké bylo v uvedeném období celkové množství vyvezeného odpadu a o jaké typy odpadu se jednalo, Úřad dále za účelem zjištění skutkového stavu požádal obviněného přípisem ze dne 25. 10. 2023 o zaslání příslušných dokladů, zejména faktur vč. případných příloh či jiných účetních dokumentů, obsahujících relevantní údaje² vztahující se k plnění pořizovanému mj. na základě smlouvy na tříděný odpad ve znění přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, a dále k plnění pořizovanému na základě smlouvy na komunální odpad ve znění platnosti a účinnosti dodatku č. 14, dodatku č. 15 a dodatku č. 16.

² Pozn. Úřadu: V rámci příslušných dokladů Úřad ve vztahu ke každé jednotlivé faktuře či obdobnému dokladu žádal zadavatele o sdělení celkového množství vyvezeného odpadu, druhu vyvezeného odpadu, počtu vyvezených nádob určených pro shromažďování jednotlivých druhů odpadů, druhu, resp. objemu vyvezených nádob určených pro shromažďování jednotlivých druhů odpadů, celkové cena uhrazené za výše uvedené vývozy, jednotkové cena za výše uvedené vývozy, resp. položky (tj. cena za vývoz každého jednotlivého typu nádoby o určitém objemu), určení položek, u kterých počet a druh, resp. objem vyvezených nádob nejsou rozhodné (tj. zejm. paušální platby apod.) vč. uvedení jednotkové i celkové ceny těchto položek a sdělení celkové uhrazené ceny.

20. Dne 3. 11. 2023 Úřad od obviněného obdržel faktury vážící se k plnění poskytovanému zadavateli zhotovitelem Technické služby Zlín, s.r.o. v období od 31. 1. 2018 do 31. 12. 2023 a rovněž faktury vážící se k plnění poskytovanému zadavateli zhotovitelem Sběrné suroviny UH, s.r.o. v období od 31. 1. 2018 do 29. 9. 2023. Téhož dne Úřad od obviněného obdržel rovněž ceníky prací, služeb a uložení odpadů zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. platné v letech 2018 až 2023 a současně hlášení o produkci a nakládání s odpady zadavatelem v období let 2018 až 2022.
21. Přípisem ze dne 20. 11. 2023 Úřad požádal obviněného o sdělení, jak konkrétně se ve vyjádření ze dne 2. 8. 2023 tvrzené skutečnosti projeví na mj. změnách smlouvy na komunální odpad ve znění platnosti a účinnosti dodatku č. 14, dodatku č. 15 a dodatku č. 16 a dále na změnách smlouvy na tříděný odpad ve znění platnosti a účinnosti přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022. V této souvislosti Úřad zadavatele rovněž požádal o bližší specifikaci zákonných výjimek dle § 222 zákona, k jejichž použití zadavatel přistoupil při provedení konkrétních změn v rámci jednotlivých výše specifikovaných dodatků smlouvy na tříděný odpad, resp. smlouvy na komunální odpad a jak se použití této zákonné výjimky promítlo do dané změny, příp. o sdělení, proč měl zadavatel za to, že se nejedná v každém daném případě o podstatnou změnu smlouvy na veřejnou zakázku, resp. zadání nové veřejné zakázky v důsledku učiněných změn, pokud zadavatel nevyužil žádné z výjimek dle § 222 zákona.
22. Dne 1. 12. 2023 Úřad od obviněného obdržel podání z téhož dne (dále jen „vyjádření ze dne 1. 12. 2023“), jehož součástí tvořila mj. příloha č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a příloha č. 2 ze dne 1. 7. 2022, doplněné o vyjádření obviněného ve vztahu k jím provedeným změnám smlouvy na tříděný odpad. Pokud jde o přílohu č. 2 ze dne 1. 7. 2022, obviněný k této uvádí, že k navýšení cen došlo důsledkem růstu inflace o 15,3 %. V rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 došlo dle tvrzení obviněného k navýšení cen v důsledku nárůstu inflace o 4,7 %. Úřad od obviněného současně obdržel tabulku obsahující vyjádření zadavatele ve vztahu ke změnám přijatým v rámci smlouvy na komunální odpad. Obviněný v předmětné tabulce mj. uvedl, že prostřednictvím dodatku č. 15 reagoval na legislativní změny vyvolané novým zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „zákon o odpadech“) a rovněž na nárůst inflace. K navýšení cen v rámci dodatku č. 16 obviněný dle svého tvrzení přistoupil z důvodu růstu nákladů a neočekávaného navýšení inflace.
23. Přípisem ze dne 26. 3. 2024 Úřad za účelem zjištění skutkového stavu věci požádal obviněného o sdělení data skutečné úhrady ceny dle jednotlivých Úřadu zaslaných faktur za plnění pořizované na základě smlouvy na tříděný odpad a její přílohy č. 2, a to ve vztahu k úhradám, jež obviněný učinil v období od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2022, resp. o označení všech faktur vztahujících se ke smlouvě na tříděný odpad, které svým datem úhrady spadají do výše specifikovaného období, a zároveň o sdělení přesného data úhrady každé takto označené faktury.
24. Dne 5. 4. 2024 Úřad od obviněného obdržel nedatovaný dokument s názvem „Kniha faktur“ obsahující údaje týkající se faktur vystavených obviněnému zhotovitelem Sběrné suroviny UH, s.r.o. za plnění pořizované na základě smlouvy na tříděný odpad, které svým datem úhrady spadají do období od 18. 12. 2018 do 18. 3. 2024.

III. PRŮBĚH ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH

25. Vzhledem k tomu, že z předložených materiálů získal Úřad pochybnosti o tom, zda se obviněný nedopustil přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, konkrétně zda obviněný v souvislosti s uzavíráním přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 ke smlouvě na tříděný odpad a dále při uzavírání dodatku č. 15 a dodatku č. 16 ke smlouvě na komunální odpad dodržel pravidla pro změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku ve smyslu § 222 zákona, zahájil Úřad z moci úřední správní řízení o přestupcích.
26. Účastníkem řízení o přestupcích je podle § 256 zákona obviněný.
27. Zahájení řízení o přestupcích oznámil Úřad obviněnému přípisem ze dne 29. 7. 2024, ve kterém jej seznámil se zjištěnými skutečnostmi, jež budou podkladem pro rozhodnutí.
28. Dnem 30. 7. 2024, kdy bylo předmětné oznámení o zahájení řízení o přestupcích doručeno obviněnému, bylo podle § 78 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „zákon o přestupcích“), ve spojení s § 249 zákona zahájeno řízení o přestupcích z moci úřední.
29. Usnesením ze dne 29. 7. 2024 určil Úřad obviněnému lhůtu, ve které byl podle § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), oprávněn navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy a podle § 36 odst. 2 správního řádu oprávněn vyjádřit v řízení své stanovisko.
30. Dne 8. 8. 2024 Úřad obdržel vyjádření obviněného z téhož dne (dále jen „vyjádření ze dne 8. 8. 2024“), ve kterém tento předně odůvodňuje svůj postup při uzavírání smlouvy na tříděný odpad a smlouvy na komunální odpad vč. jejich příloh a dodatků tím, že v daném případě nemohl postupovat jinak, neboť byl v souladu s platnou legislativou povinen zajistit pro občany veřejnou službu spočívající ve svozu odpadů. Obviněný k tomu dodává, že smlouva na komunální odpad byla uzavřena již v roce 2001, a to na dobu neurčitou, přičemž ceny všech služeb a komodit se v tomto období zvýšily, zejm. vlivem nárůstu inflace v letech 2022 a 2023, dále následkem legislativních změn a v neposlední řadě rovněž v důsledku rozvoje obce Bílovice prostřednictvím výstavby nových rodinných domů, přičemž obviněný má za to, že při pořizování služeb na likvidaci komunálního odpadu postupoval co nejekonomičtěji. Současně obviněný uvádí, že pokud by i tak Úřad shledal, že se dopustila přestupků, žádá Úřad, aby přihlédl k tomu, že se dosud nedopustila porušení zákona a taktéž aby přihlédl k finančním možnostem obviněného.
31. Usnesením ze dne 15. 8. 2024 Úřad určil obviněnému lhůtu, ve které se mohl podle § 261 odst. 3 zákona vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Obviněný se v určené lhůtě ani později do dne vydání tohoto rozhodnutí k podkladům rozhodnutí nevyjádřil.

IV. ZÁVĚRY ÚŘADU

32. Úřad přezkoumal na základě § 248 a následujících ustanovení zákona případ ve všech vzájemných souvislostech a po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentace související s šetřeným postupem obviněného a vyjádření obviněného, a na základě vlastního zjištění rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrocích I. až VI. tohoto rozhodnutí. Ke svému rozhodnutí uvádí Úřad následující rozhodné skutečnosti.

K výrokům I., II., III. a IV. rozhodnutí**Relevantní ustanovení právních předpisů**

33. Podle § 2 odst. 3 zákona je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak. Tato povinnost se považuje za splněnou, pokud je veřejná zakázka zadána na základě rámcové dohody postupem podle části šesté hlavy II zákona, v dynamickém nákupním systému podle části šesté hlavy III zákona nebo pořizována od centrálního zadavatele nebo jeho prostřednictvím podle § 9 zákona.
34. Podle § 3 zákona se zadávacím řízením pro účely tohoto zákona rozumí
- a) zjednodušené podlimitní řízení,
 - b) otevřené řízení,
 - c) užší řízení,
 - d) jednací řízení s uveřejněním,
 - e) jednací řízení bez uveřejnění,
 - f) řízení se soutěžním dialogem,
 - g) řízení o inovačním partnerství,
 - h) koncesní řízení, nebo
 - i) řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.
35. Podle § 14 odst. 2 zákona veřejnou zakázkou na služby je veřejná zakázka, jejímž předmětem je poskytování jiných činností, než uvedených v § 14 odst. 3 zákona.
36. Podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona se předpokládaná hodnota veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou pravidelně pořizované nebo trvajících dodávky nebo služby, stanoví jako skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky nebo služby stejného druhu během předcházejících 12 měsíců nebo předchozího účetního období, které je delší než 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců.
37. Podle ustanovení § 21 odst. 1 zákona je pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby, u které se nestanoví celková smluvní cena, rozhodná předpokládaná výše úplaty
- a) za celou dobu trvání smlouvy, je-li doba trvání smlouvy rovna 48 měsíců nebo kratší,
 - b) za 48 měsíců u smlouvy na dobu neurčitou, nebo smlouvy s dobou trvání delší než 48 měsíců.
38. Dle § 25 zákona nadlimitní veřejnou zakázkou je veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo přesahuje finanční limit stanovený nařízením vlády zapracovávajícím příslušné předpisy Evropské unie. Nadlimitní veřejnou zakázku zadává zadavatel v nadlimitním režimu podle části čtvrté zákona, pokud není zadávána podle části páté až sedmé zákona, nebo u ní zadavatel neuplatnil výjimku z povinnosti zadat ji v zadávacím řízení.
39. Podle § 26 odst. 1 zákona je podlimitní veřejnou zakázkou veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje limitu podle § 25 zákona a přesahuje hodnoty stanovené v § 27 zákona.

40. Dle § 27 písm. a) zákona je veřejnou zakázkou malého rozsahu veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky na dodávky nebo na služby částce 2 000 000 Kč.
41. Podle § 31 zákona zadavatel není povinen zadat v zadávacím řízení veřejnou zakázku malého rozsahu. Při jejím zadávání je však zadavatel povinen dodržet zásady podle § 6 zákona.
42. Podle ustanovení § 222 odst. 1 zákona platí, že není-li dále stanoveno jinak, zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona.
43. Podle § 222 odst. 2 zákona za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje uplatnění vyhrazených změn závazku sjednaných ve smlouvě na veřejnou zakázku na základě zadávacích podmínek podle § 100 odst. 1 zákona.
44. Podle § 222 odst. 3 zákona je podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku taková změna smluvních podmínek, která by
- a) umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně,
 - b) měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, nebo
 - c) vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění veřejné zakázky.
45. Podle § 222 odst. 4 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje změna, která nemění celkovou povahu veřejné zakázky a jejíž hodnota je
- a) nižší než finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku a
 - b) nižší než
 - 1. 10 % původní hodnoty závazku, nebo
 - 2. 15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku na stavební práce, která není koncesí.

Pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnot všech těchto změn.

46. Podle § 222 odst. 5 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažují dodatečné stavební práce, služby nebo dodávky od dodavatele původní veřejné zakázky, které nebyly zahrnuty v původním závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, pokud jsou nezbytné a změna v osobě dodavatele
- a) není možná z ekonomických anebo technických důvodů spočívajících zejména v požadavcích na slučitelnost nebo interoperabilitu se stávajícím zařízením, službami nebo instalacemi pořízenými zadavatelem v původním zadávacím řízení,
 - b) by způsobila zadavateli značné obtíže nebo výrazné zvýšení nákladů a
 - c) hodnota dodatečných stavebních prací, služeb nebo dodávek nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech změn podle tohoto odstavce.

47. Podle § 222 odst. 6 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje změna,
- jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat,
 - nemění celkovou povahu veřejné zakázky a
 - hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech změn podle tohoto odstavce.
48. Podle § 222 odst. 7 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy dle odstavce 3 citovaného paragrafu zákona na veřejnou zakázku, jejímž předmětem je provedení stavebních prací, nepovažuje záměna jedné nebo více položek soupisu stavebních prací jednou nebo více položkami, za předpokladu že
- nové položky soupisu stavebních prací představují srovnatelný druh materiálu nebo prací ve vztahu k nahrazovaným položkám,
 - cena materiálu nebo prací podle nových položek soupisu stavebních prací je ve vztahu k nahrazovaným položkám stejná nebo nižší,
 - materiál nebo práce podle nových položek soupisu stavebních prací jsou ve vztahu k nahrazovaným položkám kvalitativně stejné nebo vyšší a
 - zadavatel vyhotoví o každé jednotlivé záměně přehled obsahující nové položky soupisu stavebních prací s vymezením položek v původním soupisu stavebních prací, které jsou takto nahrazovány, spolu s podrobným a srozumitelným odůvodněním srovnatelnosti materiálu nebo prací podle písmene a) a stejné nebo vyšší kvality podle písmene c).
49. Podle § 222 odst. 9 zákona se pro účely výpočtu hodnoty změny nebo cenového nárůstu původní hodnotou závazku rozumí cena sjednaná ve smlouvě na veřejnou zakázku upravená v souladu s ustanoveními o změně ceny, obsahuje-li smlouva na veřejnou zakázku taková ustanovení. Celkový cenový nárůst související se změnami podle odstavců 5 a 6 citovaného paragrafu zákona při odečtení stavebních prací, služeb nebo dodávek, které nebyly s ohledem na tyto změny realizovány, nepřesáhne 30 % původní hodnoty závazku.
50. Podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou.
51. Podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona lze za přestupek podle odstavce 1 citovaného paragrafu zákona, nepoužije-li se postup podle odstavce 3 citovaného paragrafu zákona, uložit pokutu do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a) až c) citovaného paragrafu zákona.
52. Podle § 3 odst. 1 písm. b) bodu 1. nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek (dále jen „nařízení vlády o finančních limitech“), činí finanční limit pro určení nadlimitní veřejné zakázky na služby pro zadavatele podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona ve znění nařízení vlády o finančních limitech účinném do

31. 12. 2019 5 944 000 Kč, ve znění účinném do 31. 12. 2021 5 494 000 Kč a ve znění účinném do 4. 2. 2022 5 610 000 Kč.

Zjištěné skutečnosti

Ke smlouvě na tříděný odpad

53. V čl. VI bodu 1. smlouvy na tříděný odpad je uvedeno, že zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o. poskytne zadavateli prostředky ke shromažďování odpadů a bude provádět jejich svoz v druzích, množství, četnosti a ceně dle přílohy č. 2 předmětné smlouvy.
54. Úřad z dokumentace předložené obviněným zjistil, že obsah přílohy č. 2, resp. počtu prostředků určených ke shromažďování ujednaných druhů odpadů, určení odpadů a ceny za svoz a likvidaci dotčených odpadů³ byly mj. změněny přílohou č. 2 ze dne 1. 1. 2020, přílohou č. 2 ze dne 1. 9. 2020, přílohou č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohou č. 2 ze dne 1. 7. 2022.
55. Úřad na základě podkladů zaslaných obviněným zjistil, že v příloze č. 2 ze dne 1. 1. 2020 (a ve všech následujících přílohách č. 2 smlouvy na tříděný odpad uzavřených v letech 2020 až 2023) byla stanovena inflační doložka, na jejímž základě si zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o. vyhrazuje právo na „navýšení cen o výši inflace, pokud meziroční inflace přesáhne 0,5 %, nebo výše inflace za předchozí období přesáhne v součtu 0,5 %. V návaznosti na zjištěnou míru inflace je odběratel oprávněn jednostranně upravit ceník v rozsahu zjištěné inflace za předchozí období“.
56. Z údajů obsažených v příloze č. 2 ze dne 1. 10. 2021 vyplývá, že prostřednictvím předmětné přílohy byl počet prostředků poskytnutých obviněnému zhotovitelem Sběrné suroviny UH, s.r.o. pro účely likvidace tříděného odpadů rozšířen nad rámec vymezení předmětu plnění dle smlouvy na tříděný odpad ve znění přílohy č. 2 ze dne 1. 9. 2020 o plastový zvon malý 1,5 m³ určený ke shromažďování barevného skla, dále o plastový kontejner 2,15 m³ určený ke shromažďování papíru a rovněž o prostředky určené ke shromažďování kovových obalů, konkrétně o plastový zvon 1,5 m³, plastový zvon 1,8 m³ a plastový zvon 2,5 m³. Úřad z dokumentace předložené obviněným dále zjistil, že uzavřením přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 došlo k navýšení ceny za svoz a likvidaci všech jednotlivých položek odpadu sjednaných ve smlouvě na tříděný odpad. Také uzavřením přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 došlo k navýšení ceny za svoz a likvidaci téměř všech jednotlivých položek odpadu sjednaných ve smlouvě na tříděný odpad (tj. za likvidaci barevného i bílého skla, plastů a papíru, s výjimkou kovových obalů a svozu PE pytlů).

Ke smlouvě na komunální odpad

57. Cenové sazby za způsoby nakládání s jednotlivými druhy odpadů jsou dle čl. III bodu 1. smlouvy na komunální odpad stanoveny v příloze č. 1 „Ceník poskytovaných služeb“ předmětné smlouvy.
58. V čl. III. bodu 5. smlouvy na komunální odpad je stanovena inflační doložka, na jejímž základě si zhotovitel Technické služby Zlín, s.r.o. „vyhradil právo každoročně zvýšit sjednanou cenu

³ Úřad pro úplnost uvádí, že pokud v tomto rozhodnutí užívá pojem svoz a likvidace odpadu, pak svozem a likvidací odpadu míní veškeré nezbytné služby, které v této souvislosti zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o. zadavateli poskytoval, a tedy které jsou uvedeny v dotčené příloze č. 2 smlouvy na tříděný odpad.

plnění o meziroční inflační nárůst a to podle oficiálních statistických údajů. Aktuální výše ceny plnění může být proto předmětem každoročního písemného číslovaného dodatku smlouvy“.

59. Úřad z dokumentace předložené obviněným zjistil, že obsah smlouvy na komunální odpad, resp. počet prostředků určených ke shromáždění ujednaných druhů odpadů, určení odpadů a ceny za jejich svoz a likvidaci dotčených odpadů⁴ stanovené v příloze č. 1 předmětné smlouvy byly mj. změněny uzavřením dodatku č. 13, uzavřením dodatku č. 14, uzavřením dodatku č. 15 a uzavřením dodatku č. 16.
60. Prostřednictvím dodatku č. 15 obviněný navýšil finanční odměnu zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. za svoz a likvidaci komunálního odpadu (tj. navýšil ceny v rámci většiny jednotlivých položek). Prostřednictvím dodatku č. 15 byly provedeny i další změny smlouvy na komunální odpad, mj. skrze čl. 2. odst. (v) bodu 5. dodatku č. 15 byly zrušeny body 4., 5. a 6. čl. III smlouvy na komunální odpad a předmětný článek smlouvy byl nově doplněn o bod 7, ve kterém je stanovena inflační doložka, na jejímž základě se v případě doručení písemného oznámení zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. zadavateli nejpozději do 20. prosince daného roku sjednané ceny od 1. ledna následujícího roku zvyšují o míru inflace vyjádřenou přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen, přičemž tuto inflační doložku lze poprvé uplatnit do 20. prosince 2022.⁵ Rovněž prostřednictvím dodatku č. 16 došlo k navýšení ceny (většiny jednotlivých položek) za služby poskytované obviněnému výše jmenovaným zhotovitelem.

Právní posouzení

K problematice podstatné změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku

61. Úřad nejprve v obecné rovině uvádí, že zákon konstruuje zadávací řízení jako formalizovaný proces, který proces kontraktace (jinak upravený obecnými soukromoprávními předpisy) modifikuje a stanovuje další požadavky, které musí zadavatel v jeho průběhu, ale i po jeho konci dodržet. To vše s cílem zajistit rovnou hospodářskou soutěž, s co nejširší účastí dodavatelů v soutěži o veřejnou zakázku a tím i efektivní použití veřejných prostředků, jež jsou při zadávání veřejných zakázek vynakládány. Zadávání veřejných zakázek tedy představuje specifický postup, v němž uzavření smlouvy i její případná následná modifikace podléhá striktně danému postupu s minimem prostoru pro smluvní volnost.
62. Problematika změny závazku ze smlouvy byla opakovaně řešena v rozhodovací praxi Úřadu i správních soudů. V této souvislosti lze odkázat na obecné závěry Krajského soudu v Brně,

⁴ I zde Úřad pro úplnost uvádí, že pokud v tomto rozhodnutí užívá pojem svoz a likvidace odpadu, pak svozem a likvidací odpadu míní veškeré nezbytné služby, které v této souvislosti zhotovitel Technické služby Zlín, s.r.o. zadavateli poskytoval, a tedy které jsou uvedeny v dotčené příloze č. 1 smlouvy na komunální odpad.

⁵ Úřad pro úplnost dodává výčet dalších změn provedených dodatkem č. 15. Prostřednictvím čl. 2 odst. (i) bodu 2. dodatku č. 15 byly změněny povinnosti zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. v oblasti evidence odpadů, kdy součástí poskytovaného plnění je nově např. zajištění vedení evidence a ohlašování odpadů, ohlašování přepravy nebezpečných odpadů nebo zpracování příslušných statistických výkazů. V rámci čl. 2 odst. (ii) bodu 3. dodatku č. 15 byly doplněny body 3. a 4. čl. II. smlouvy na komunální odpad, ve kterých jsou upraveny povinnosti zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. týkající se poplatku za ukládání odpadů na skládku, např. povinnost provádět placení dotčeného poplatku nebo kontrolovat celkové množství dopadu, na které může zadavatel uplatnit případnou výjimku pro zařazení do dílčího základu poplatku. Prostřednictvím čl. 2 odst. (iii) bodu 3. dodatku č. 15 pak byl změněn čl. III odst. 3. smlouvy na komunální odpad týkající se způsobu fakturace za nakládání s komunálním odpadem, přičemž nově bylo stanoveno, že zadavateli bude účtován poplatek za ukládání odpadů na skládku podle zákona o odpadech.

který v rozsudku sp. zn. 62 Af 130/2016-553 ze dne 18. 4. 2019 (jenž byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 153/2019-73 ze dne 8. 8. 2019) vycházel z přesvědčení, že „*zákaz podstatné změny smlouvy uzavřené v zadávacím řízení je klíčovým a – v zadavatelském prostředí - samozřejmým pravidlem; právem regulovaný proces zadávání veřejných zakázek by zcela pozbyl smyslu, jestliže by zadavatel byl limitován zákonem (ZVZ) pouze do okamžiku uzavření smlouvy s vybraným uchazečem a nikoli po celou dobu účinnosti smlouvy na poskytované plnění, tedy aby měl sice povinnost uzavřít smlouvu v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce vybraného uchazeče, ale následně by do ní mohl zasahovat, tedy podmínky plnění odpovídající těm podmínkám, za nichž bylo zadávací řízení vedeno a ve vztahu k nimž byly podávány nabídky, měnit. Z toho plynoucím východiskem pak je, že veškeré zásahy do již uzavřených smluv (ve formě nejrůznějších dodatků) by měly vycházet ze zásady jejich minimalizace, přitom umožněny by měly být změny pouze nepodstatné, bagatelní.*“⁶

63. Pravidla, za kterých může docházet ke změnám závazku z uzavřených smluv na plnění veřejné zakázky, jsou stanovena v § 222 zákona⁷. V § 222 odst. 1 zákona je zakotvené obecné pravidlo pro provádění změn ve vztahu k předmětu plnění veřejné zakázky, dle něhož zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona.
64. V § 222 je dále taxativně vymezeno, jaké změny závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku je nutno považovat za podstatné, a tedy nepřípustné bez provedení nového zadávacího řízení podle zákona. Z dikce § 222 odst. 3 zákona vyplývá, že za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku lze považovat takovou změnu smluvních podmínek, které by umožnily, pokud by se vyskytovaly v původním zadávacím řízení, účast jiných dodavatelů než těch, kteří byli původně přijati do řízení, nebo které by umožnily vybrat jiného dodavatele než toho, který byl původně vybrán. Nepřípustná je rovněž taková změna, jež mění způsobem, který nebyl v původních zadávacích podmínkách předpokládán, ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch dodavatele, jemuž byla veřejná zakázka zadána.⁸ Za nepřípustnou je nezbytné dále považovat změnu, která značnou měrou veřejnou zakázku rozšiřuje obecně o jakékoli plnění dodavatele, které původně nebylo předpokládáno.
65. Zákon zároveň definuje i situace, za kterých se změna závazku ex lege nepovažuje za podstatnou; jde o § 222 odst. 2, 4, 5, 6 a 7 zákona. Jsou to zejména situace, které smlouvu nemění v jejích podstatných náležitostech a jejich dopad na rovnou soutěž mezi dodavateli, resp. zásady soutěže a zadávání veřejných zakázek je minimální. Ve všech těchto případech změn závazků, které se nepovažují za podstatné, se jedná o výjimky ze zákona (resp.

⁶ Úřad pro úplnost dodává, že přestože se zde uvedené rozsudky týkají předchozího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, jejich dotčené závěry jsou platné i za současného znění zákona.

⁷ Ustanovení § 222 zákona vychází z rozhodovací praxe (dnešního) Soudního dvora Evropské unie, který se problematikou limitů přípustnosti změn smluv na realizaci veřejných zakázek zabýval např. v rozsudku sp. zn. C-454/06 ze dne 19. 6. 2008 (ve věci Pressetext Nachrichtenagentur GmbH), ve kterém byl definován pojem „podstatných změn“.

⁸ Co se týče pojmu „změna ekonomické rovnováhy smlouvy“, tento není v zákoně blíže vymezen, lze však například odkázat na rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 30. 8. 2021 č. j. ÚOHS-24031/2021/162/HSc vydané ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-R0098/2021/VZ, ze kterého vyplývá, že za změnu ekonomické rovnováhy závazku ve prospěch dodavatele je nutno považovat takovou změnu, která tohoto dodavatele zvýhodňuje oproti stavu vzájemných práv a povinností, který panoval v době uzavření smlouvy. Může se přitom typicky jednat například o změnu finančních, resp. platebních podmínek.

z obecného pravidla zapovídajícího změnu závazku ze smlouvy), protože je třeba podmínky pro jejich aplikaci vykládat restriktivně. Zadavatel je tak povinen prokázat, že pro uplatnění některého ze změnových ustanovení splňuje všechny zákonné předpoklady, přičemž pokud toho zadavatel není schopen, nemůže zamýšleným způsobem postupovat.

66. Zamýšlí-li zadavatel provést změnu závazku, musí tedy nejprve postavit najisto, zda se jedná o podstatnou či nepodstatnou změnu. Nepodstatné změny, tj. ty, které nenaplní žádný ze znaků podstatné změny ve smyslu § 222 odst. 3 zákona, nebo které je (tu již bez ohledu na ustanovení § 222 odst. 3) možné podřadit pod alespoň jedno ustanovení z § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 zákona, může zadavatel provést bez realizace nového zadávacího řízení. Podstatné změny, tj. změny, které jsou podstatné ve smyslu § 222 odst. 3 a zároveň nenaplní žádnou z definic nepodstatných změn ex lege, zadavatel naopak nemůže provést bez realizace nového zadávacího řízení.
67. Úřad přitom poukazuje na to, že ustanovení § 222 zákona je systematicky řazeno do společných ustanovení a vztahuje se tak na všechny veřejné zakázky, tedy i na veřejné zakázky malého rozsahu. Jestliže po provedení změn závazku cena nepřekročí zákonný finanční limit pro veřejné zakázky malého rozsahu, může zadavatel nadále postupovat v souladu s výjimkou dle ustanovení § 31 zákona. V případě, že po provedení změny již smlouva překročí zákonný limit pro veřejné zakázky malého rozsahu, je nutné přípustnost změny posuzovat dle ustanovení § 222 zákona. Uvedený princip byl potvrzen též na základě stanoviska expertní skupiny Ministerstva pro místní rozvoj⁹, dle kterého se zákaz provést podstatnou změnu závazku dle ustanovení § 222 odst. 1 zákona vztahuje i na případy, kdy původní veřejná zakázka, která má být změněna, byla zadána mimo zadávací řízení. Dle uvedeného stanoviska platí, že *„pokud po provedení změny závazek rovněž splňuje podmínky pro použití výjimky, lze výjimku použít i pro změnu závazku. Pokud by však závazek ze smlouvy původně uzavřené na základě výjimky po provedení změny již podmínky výjimky nesplňoval, je nutné přípustnost změny posuzovat podle pravidel § 222. Výše uvedené závěry platí i pro veřejné zakázky malého rozsahu, které představují jednu ze zákonných výjimek z povinnosti provést zadávací řízení. Pokud má být závazek ze smlouvy na veřejnou zakázku malého rozsahu změněn, je nutné zkontrolovat, zda veřejná zakázka po změně splňuje limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu. Pokud ano, lze změnu provést bez provedení zadávacího řízení na základě výjimky podle § 31 (tj. bez aplikace pravidel uvedených v § 222). Pokud by však limit byl překročen, je nutné postupovat podle pravidel uvedených v § 222.“*

Ke smlouvě na tříděný odpad

68. V posuzovaném případě obviněný uzavřel se zhotovitelem Sběrné suroviny UH, s.r.o. smlouvu na tříděný odpad. Jmenovaný zhotovitel se zavázal, že bude pro obviněného provádět svoz jednotlivých druhů tříděného odpadu, přičemž množství odpadu, četnost svozu a cena za jeho provedení byla stanovena v příloze č. 2 předmětné smlouvy. Úřad z dokumentace poskytnuté obviněným zjistil, že obsah smlouvy na tříděný odpad, resp. její přílohy č. 2 byl v letech 2001 až 2023 opakovaně měněn, konkrétně docházelo k postupnému navyšování objemu a ceny služeb vykonávaných zhotovitelem Sběrné suroviny UH, s.r.o. Z dokumentace související s šetřeným postupem obviněného a z tvrzení obviněného obsažených zejm. ve vyjádření ze

⁹ Dostupné na https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2020/08/171010_Zmena-zavazku-ze-smlouvy-na-verejnou-zakazku.pdf

dne 8. 3. 2023 lze dále dojít k závěru, že smlouva na tříděný odpad ani žádná z příloh č. 2 dotčené smlouvy nebyla zadána jako veřejná zakázka v zadávacím řízení podle zákona, resp. podle předchozích právních předpisů. V rámci provedeného šetření pojal Úřad podezření, zda obviněný změnou smlouvy na tříděný odpad, konkrétně uzavřením přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, neumožnil v rozporu s ustanovením § 222 zákona podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení. Z tohoto důvodu Úřad přikročil ke zkoumání předmětných změn závazku ze smlouvy na tříděný odpad v intencích ustanovení § 222 zákona.¹⁰

69. Obviněný v případě přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 rozšířil předmět plnění smlouvy na tříděný odpad přidáním nových shromažďovacích prostředků na sběr odpadů a současně navýšil finanční odměnu zhotovitele Sběrné suroviny UH, s.r.o. za svoz a likvidaci tříděného odpadu u položek odpadu, jejichž svoz a likvidaci jmenovaný zhotovitel pro obviněného prováděl již před přijetím předmětné přílohy (jednalo se o všechny jednotlivé položky). Prostřednictvím přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 obviněný dále navýšil finanční odměnu výše jmenovaného dodavatele za svoz a likvidaci téměř všech ujednaných druhů tříděného odpadu.
70. Úřad primárně přistoupil k posouzení, zda ve smyslu § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 zákona nemohlo dojít k aplikaci některé ze zákonem upravených výjimek, tj. zda se nemohlo jednat o nepodstatné změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku ex lege. Nutno v této souvislosti opětovně zdůraznit, že ve všech případech změn závazků, které při splnění zákonných předpokladů nelze považovat za podstatné, se jedná o výjimky z obecného pravidla zapovídajícího změnu závazku ze smlouvy, které je jako takové třeba vykládat restriktivně. Zadavatel je tak povinen prokázat, že pro uplatnění některého ze změnových ustanovení splňuje všechny zákonné předpoklady, přičemž pokud toho zadavatel není schopen, nemůže zamýšleným způsobem postupovat.
71. Úřad již výše konstatoval, že obviněný v posuzovaném případě nepoptal plnění vyplývající ze smlouvy na tříděný odpad v zadávacím řízení a současně ani při změnách předmětné smlouvy evidentně zadávací řízení nezahájil. Obviněný v letech 2001 až 2023 upravené smluvní podmínky zhotovitele Sběrné suroviny UH, s.r.o. (pokud jde o množství, cenu nebo typ vyvážených tříděných odpadů) bez dalšího akceptoval, přičemž z textu přezkoumávaných příloh č. 2 smlouvy na tříděný odpad nijak nevyplývá, zda se při jejich uzavírání obviněný zabýval posouzením otázky, zda se jedná o změny podstatné ve smyslu § 222 odst. 3 zákona, příp. zda nemohlo dojít k uplatnění některé z výjimek (vymezujiících tzv. nepodstatné změny) ve smyslu § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 zákona. S ohledem na tuto skutečnost Úřad obviněného

¹⁰ Úřad považuje za vhodné uvést, že přestože smlouva na tříděný odpad byla uzavřena přede dnem nabytí účinnosti zákona, k uzavření přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 došlo již za účinnosti zákona. Úřad proto ve smyslu § 273 odst. 6 zákona posuzuje obviněným provedenou změnu závazku ze smlouvy na tříděný odpad podle zákona. Nad rámec výše uvedeného Úřad podotýká, že ač citované ustanovení zákona obsahuje výslovný odkaz pouze na zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (resp. zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, ve znění pozdějších předpisů), nikoliv na právní předpisy citovanému zákonu předcházející, záměrem zákonodárce zjevně bylo postavit na jisto, že změny závazků ze smluv na veřejné zakázky provedené za účinnosti zákona (ať už byly dotčené smlouvy uzavřeny za účinnosti zákona nebo za účinnosti dřívějších právních předpisů) se mají posuzovat podle zákona. Aplikace zákona na posouzení změn smlouvy na tříděný odpad je tedy logickým důsledkem přiměřené aplikace mechanismu použitého v dotčeném přechodném ustanovení zákona. S ohledem na popsané závěry Úřad při rozhodování šetřené věci aplikoval zákon i na posouzení změn závazku ze smlouvy na komunální odpad, viz příslušná část odůvodnění tohoto rozhodnutí níže.

přípisem ze dne 14. 7. 2023 vyzval mj. ke sdělení, zda přistoupil k uzavření přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 na základě výjimky podle citovaného ustanovení zákona.

72. Ve vyjádření ze dne 2. 8. 2023 obviněný mj. uvedl, že změny smlouvy na tříděný odpad (a ostatně i smlouvy na komunální odpad) nastaly obecně v důsledku objektivních skutečností, mezi které tento řadí zvýšení zákonného poplatku za uložení odpadu na skládku, legislativní změny v oblasti odpadového hospodářství, nárůst cen pohonných hmot a energií, změn výkupních cen druhotně využitelných surovin, nárůst inflace a rovněž vliv rostoucí množství likvidovaného odpadu.¹¹ S ohledem na skutečnost, že výše uvedené jsou pouze obecně tvrzené skutečnosti, na základě kterých Úřad neměl doloženo, jak konkrétně se výše uvedené důvody projevily v jednotlivých změnách smlouvy na tříděný odpad, Úřad přípisem ze dne 20. 11. 2023 obviněného výslovně vyzval mj. ke sdělení, jak se obviněným ve vyjádření ze dne 2. 8. 2023 tvrzené skutečnosti projevily na změnách smlouvy na tříděný odpad provedených v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, dále ke specifikaci výjimek dle § 222 zákona, k jejichž použití zadavatel přistoupil při provedení konkrétních změn v rámci jednotlivých výše příloh smlouvy na tříděný odpad, a rovněž ke sdělení, jak se použití této zákonné výjimky promítlo do dané změny.
73. Obviněný prostřednictvím vyjádření ze dne 1. 12. 2023 Úřadu sdělil, že konkrétním důvodem změn přijatých v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 byl nárůst inflace, který obviněný za období od 1. 9. 2020 do 1. 10. 2021 vyčíslil ve výši 4,7 %. Rovněž změny provedené prostřednictvím přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 obviněný zdůvodnil nárůstem inflace, který za období od 1. 10. 2021 do 29. 9. 2021 vyčíslil ve výši 15,3 %. Ostatní předtím zmiňované obecné důvody uzavírání změn jednotlivých šetřených smluv ve vztahu k těmto konkrétním změnám smlouvy na tříděný odpad neuvedl, tedy tyto se zjevně v daných změnách smlouvy neprojevily.¹²
74. Úřad tedy v kontextu obviněným uvedeného posoudil možnost naplnění některé ze zákonem výslovně vymezených výjimek (§ 222 odst. 2, 4, 5, 6 a 7 zákona), při jejichž naplnění lze změnu charakterizovat jako nepodstatnou.
75. Úřad pro účely ověření možnosti aplikace některé z výjimek nejprve vyčíslil hodnotu, resp. výši změny učiněné přílohou č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohou č. 2 ze dne 1. 7. 2022, neboť tyto hrají podstatnou roli při posouzení naplnění podmínek dle dotčených ustanovení zákona.
76. Úřad od obviněného obdržel faktury, které zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o. vystavil obviněnému za období od 6. 2. 2018 do 6. 10. 2023 a které obsahují rozhodné údaje týkající se druhů a množství odpadů produkovaných obviněným, počtu prostředků určených ke shromažďování předmětných odpadů a ceny za jejich svoz a likvidaci. Po detailním prozkoumání těchto dokumentů Úřad přistoupil k matematickému vyčíslení změn závazku ze

¹¹ Již ve vyjádření ze dne 6. 3. 2023 obviněný mj. pouze obecně uvedl, že nutnost změn smlouvy na tříděný odpad (a i smlouvy na komunální odpad) byla způsobena legislativními změnami v oblasti nakládání s odpady, inflací či jinými vlivy, které v daném čase ovlivnily svoz, skládkování a likvidaci odpadů, což se následně promítlo do ekonomiky svozových společností. Obdobné obecné vyjádření pak obviněný zopakoval i ve svém vyjádření ze dne 8. 8. 2024.

¹² Úřad pro úplnost dodává že obviněný ostatní jím tvrzené obecné důvody změn daných smluv rozvedl ve vztahu k jiným změnám smlouvy na tříděný odpad či smlouvy na komunální odpad, když např. poukázal k některým konkrétním změnám na vliv legislativních změn v oblasti odpadového hospodářství či růst souvisejících nákladů apod.

smlouvy na tříděný odpad, ke kterým došlo prostřednictvím přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022. Mechanismus výpočtu změny závazku je v posuzované věci takový, že cena skutečně vyfakturovaného plnění za dobu platnosti a účinnosti přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 byla porovnána s cenou, jakou by byl obviněný povinen uhradit za totožné plnění při cenách platných před dotčenou změnou, tedy za ceny stanovené v příloze č. 2 ze dne 1. 9. 2020. Jinými slovy Úřad na základě obdržených faktur porovnal cenu každé jednotlivé položky odpadu a propočítal, jaké výše dosáhl rozdíl ceny skutečně uhrazené a ceny, pokud by bylo kalkulováno s objemem plnění (množství skutečně vyvezeného odpadu) za dobu platnosti a účinnosti přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 za ceny dle přílohy č. 2 ze dne 1. 9. 2020. Výsledná částka dle právě popsaného výpočtu představuje hodnotu změny závazku. Stejný mechanismus porovnání byl uplatněn i pro vyčíslení celkového objemu změny závazku v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, kdy Úřad propočítal, jaké výše dosáhl rozdíl ceny skutečně uhrazené a ceny, pokud by pro objem uskutečněného plnění za dobu platnosti a účinnosti této přílohy bylo kalkulováno s cenami dle přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021.

77. Úřad dále konstatuje, že vycházejí z obviněným poskytnutých údajů a dokladů o skutečném objemu plnění vyfakturovanému za dobu platnosti a účinnosti výše nadepsaných příloh č. 2 smlouvy na tříděný odpad a jeho ceně je zřejmé, že obviněný v období platnosti a účinnosti přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 za vyfakturovaný objem plnění uhradil částku ve výši 383 035,21 Kč, přičemž za stejný objem plnění při cenách dle přílohy č. 2 ze dne 1. 9. 2020 by zaplatil 330 867 Kč. Hodnota změny závazku tedy v tomto případě činila 13,70 %. Úřad dále zjistil, že obviněný v období platnosti a účinnosti přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 za vyfakturovaný objem plnění uhradil částku ve výši 242 812,30 Kč, přičemž za stejný objem plnění při cenách dle přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 by zaplatil 221 833,60 Kč. V právě uvedeném případě tedy hodnota změny závazku dosahovala 8,70 %.
78. V souvislosti s právě uvedeným Úřad konstatuje, že si je vědom toho, že pro účely určení podstatnosti změny závazku ze smlouvy a zejm. výpočtu hodnoty změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku dle § 222 zákona je rozhodující původní hodnota závazku, resp. cena sjednaná ve smlouvě na veřejnou zakázku upravená o součet hodnot všech změn, které zadavatel následně prováděl po dobu účinnosti předmětné smlouvy, tj. v posuzovaném případě cena uvedená ve smlouvě na tříděný odpad upravená o hodnoty všech změn, ke kterým obviněný přistoupil při uzavírání příslušných příloh či jiných změn dotčené smlouvy. Vzhledem ke skutkovým okolnostem nyní řešené věci, zejm. k době, která uplynula od uzavření smlouvy na tříděný odpad, kdy k tomuto došlo již v roce 2001, rozsahu informací uvedených v dokumentaci související s šetřeným postupem zasláné obviněným a možnosti z nich zjistit relevantní informace nezbytné pro výpočet hodnoty změny závazku ze smlouvy, však byl Úřad nucen postupovat jinak, a proto přistoupil k prošetření postupu obviněného ve smyslu posouzení učiněných změn oproti smlouvě na tříděný odpad ve znění vždy nejbližší předcházející přílohy a v posuzovaném případě postup obviněného demonstroval pouze v rozsahu změn provedených v souvislosti s šetřenou přílohou č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohou č. 2 ze dne 1. 7. 2022 smlouvy na tříděný odpad v kontextu jejich změn oproti smlouvě na tříděný odpad ve znění vždy nejbližší předcházející přílohy. Úřad považuje za vhodné zdůraznit, že jím zvolený způsob posouzení podstatnosti změn a výpočet vyčíslení hodnoty změny závazku je pro obviněného v důsledku příznivější, neboť z dokumentace poskytnuté obviněným je zřejmé, že rozsah plnění i ceny za plnění poskytované obviněnému na základě smlouvy na tříděný odpad se za období let 2001 až 2023 kontinuálně navyšují,

pročež hodnota změny závazku provedená přílohou č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohou č. 2 ze dne 1. 7. 2022 oproti původní smlouvě na tříděný odpad (i v kontextu součtu hodnoty všech změn smlouvy na tříděný odpad) by byla nepochybně vyšší než výsledek výpočtu, ke kterému byl Úřad nucen přistoupit v posuzovaném případě.

79. S ohledem na výše uvedené tak lze primárně učinit závěr ohledně toho, zda se v případě změn učiněných v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 mohlo jednat o výjimku dle § 222 odst. 4 zákona. Podle § 222 odst. 4 písm. b) zákona platí, že za podstatnou změnu závazku se nepovažuje změna, která nemění celkovou povahu veřejné zakázky a jejíž hodnota je v případě veřejné zakázky na dodávky nebo služby nižší než 10 % původní hodnoty závazku nebo pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnot všech těchto změn. Z Úřadem provedeného výpočtu vyplývá, že hodnota změny závazku tedy v případě přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 zákonem povolený limit zcela zjevně přesahuje, neboť jen oproti stavu předcházejícímu jejímu uzavření dosahuje hodnoty 13,70 %. Je tak možno konstatovat, že obviněný připustil akceptací přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 změnu, kterou nelze považovat za nepodstatnou dle § 222 odst. 4 zákona (tzv. „de minimis“). Současně pak lze konstatovat, že akceptací přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 byla připuštěna změna, která rovněž nenaplnila dikci § 222 odst. 4 zákona, neboť podle předmětného ustanovení zákona platí, že pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnot všech těchto změn, přičemž na základě shora popsaného mechanismu byla celková změna závazku ze smlouvy na tříděný odpad provedená prostřednictvím výše specifikovaných příloh dotčené smlouvy (oproti stavu předcházejícímu jejich uzavření) vyčíslena na 22,40 %.
80. V návaznosti na shora uvedené Úřad zdůrazňuje, že si je vědom skutečnosti, že do limitu výjimky *de minimis* se „nezapočítávají“ změny provedené podle jiných odstavců § 222 zákona vymezujících nepodstatné změny závazku, tedy změny, na které lze aplikovat jiné zákonem výslovně vymezené výjimky. V posuzovaném případě však v konečném důsledku zákonný limit 10 % původní hodnoty závazku dodržen není, neboť změny smlouvy na tříděný odpad provedené obviněným nelze podřadit pod jinou výjimku, jak bude v podrobnostech uvedeno níže.
81. V rámci svého posouzení se Úřad tedy dále zabýval tím, zda lze shora popsané změny smlouvy na tříděný odpad podřadit pod výjimku upravenou v § 222 odst. 2 zákona. V této souvislosti Úřad konstatuje, že podle dotčeného ustanovení zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje uplatnění vyhrazených změn závazku sjednaných ve smlouvě na veřejnou zakázku na základě zadávacích podmínek podle § 100 odst. 1 zákona. Podle § 100 odst. 1 zákona si zadavatel může v zadávací dokumentaci vyhradit změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nebo rámcové dohody, pokud jsou podmínky pro tuto změnu závazku a její obsah jednoznačně vymezeny a změna nemění celkovou povahu veřejné zakázky. Taková změna se může týkat rozsahu dodávek, služeb nebo stavebních prací, ceny nebo jiných obchodních nebo technických podmínek.
82. Úřad k tomu primárně konstatuje, že samotná smlouva na tříděný odpad inflační doložku neobsahovala. Úřad však nepřehlédl, že v příloze č. 2 ze dne 1. 1. 2020 byla oproti původní smlouvě na tříděný odpad nově stanovena inflační doložka, na jejímž základě si zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o. vyhrazuje právo „*jednostranně upravit ceník v rozsahu zjištěné inflace za předchozí období*“, a to buď meziroční inflace, nebo inflace za předchozí období (pokud tyto přesáhnou 0,5 %). Zde je třeba akcentovat, že nové začlenění inflační doložky

v rámci změny učiněné v příloze č. 2 ze dne 1. 1. 2020 by dle Úřadu představovalo podstatnou změnu závazku ze smlouvy na tříděný odpad ve smyslu § 222 odst. 3 zákona, když tato zcela jistě nenaplní žádnou z výjimek dle § 222 zákona a současně se jedná o změnu ve smyslu odst. 3 písm. a) i b) citovaného ustanovení zákona, tudíž jde o změnu, která neměla být možná bez provedení nového zadávacího řízení, nicméně obviněný k ní i tak přistoupil. Z takové nezákonné změny by však neměl obviněný „těžit“ do budoucna při dalších změnách dotčené smlouvy. Navíc předmětná inflační doložka nemůže vyhovovat požadavkům kladeným na vyhrazené změny závazku ve smyslu § 100 odst. 1 zákona, neboť není vymezena dostatečně přesně a určitě. Z obsahu předmětné inflační doložky je patrné pouze to, že zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o. si vyhradil právo zvýšit ceny za jím poskytované plnění o meziroční inflační nárůst, příp. o nárůst inflace „za předchozí období“, aniž by bylo přesně specifikováno, o jaké období se jedná, respektive i kdy lze uplatnit které navýšení. Úřadu tak není zřejmé, v jakém časovém okamžiku nastanou podmínky pro navýšení ceny plnění a jaká má být hodnota tohoto cenového nárůstu. Úřad v této souvislosti připomíná, že další „pochybnosti“, pokud jde o podmínky užití dané inflační doložky při změnách učiněných v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, vnáší sám obviněný, když v rámci vyjádření ze dne 2. 8. 2023 uvádí, že inflace se do změn smlouvy na tříděný odpad promítla až v roce 2023, následně však ve vyjádření ze dne 1. 12. 2023 uvádí jako důvod pro změny učiněné v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 právě pouze inflaci.

83. Pokud by Úřad i přes vše výše uvedené zohlednil meziroční nárůst inflace a dále nárůst inflace za období vymezené platností a účinností příslušné předchozí přílohy č. 2 smlouvy na tříděný odpad (jenž by jediné mohly být promítnuty do cen v kontextu výše uvedené inflační doložky)¹³, dospěl by k následujícímu. Ani v jednom případě by případné navýšení cen o inflaci v souladu s dotčenou inflační doložkou nečinilo navýšení cen, ke kterému skutečně v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 došlo. Obviněný by za objem plnění vyfakturovaný v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 při kalkulaci s cenami dle přílohy č. 2 ze dne 1. 9. 2020 navýšenými o průměrnou míru inflace za rok 2020 ve výši 3,2 % uhradil 341 454,74 Kč. Hodnota změny závazku by tak při nezahrnutí zvýšení cen s ohledem na dotčenou inflaci dosahovala 10,86 %. Při kalkulaci s navýšením cen o průměrnou míru inflace za období od 1. 9. 2020 do 30. 9. 2021 (tj. za dobu platnosti a účinnosti přílohy č. 2 ze dne 1. 9. 2020) ve výši 3 %, by obviněný uhradil 340 793,01 Kč. Hodnota změny závazku by tak při nezahrnutí zvýšení změn s ohledem na dotčenou inflaci dosahovala 11 %. Pokud jde o objem plnění vyfakturovaný v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, pak by při kalkulaci s cenami dle přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 navýšenými o průměrnou míru inflace za rok 2021 ve výši 3,8 % obviněný uhradil 230 263,28 Kč. Hodnota změny závazku by tak při nezahrnutí zvýšení cen s ohledem na dotčenou inflaci dosahovala 5,2 %. Při kalkulaci s navýšením cen o průměrnou míru inflace za období od 1. 10. 2021 do 30. 6. 2022 (tj. platnosti a účinnosti přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021) ve výši 9,4 % by obviněný uhradil částku ve výši 242 685,96 Kč a hodnota změny závazku by tak při nezahrnutí zvýšení cen s ohledem na dotčenou inflaci v uvedeném případě činila méně než 0,1 %. S ohledem na celkový objem provedených změn a jejich charakter by se tedy zjištění Úřadu ani při zohlednění dotčené inflační doložky nikterak

¹³ Úřad akcentuje výše uvedenou nejasnost dané podmínky, kdy z důvodu neurčitosti popsaného výpočtu zvolil co nejpříznivější výklad dotčené inflační doložky pro obviněného, nicméně ani při tomto postupu nelze dospět k závěru, že by součet hodnot obviněným provedených změn předmětné smlouvy při nezohlednění navýšení ceny z důvodu inflace splňoval zákonný limit 10 % původní hodnoty závazku v kontextu možnosti konstatování změny de minimis.

nezměnila, neboť hodnota změny provedená přílohou č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a i následný součet hodnot změn provedených v rámci obou výše specifikovaných příloh smlouvy na tříděný odpad by činil více než 10 % připuštěných v § 222 odst. 4 zákona.¹⁴

84. Ze všech výše uvedených důvodů tedy nelze provedené změny závazku ze smlouvy na tříděný odpad považovat za nepodstatné ve smyslu ustanovení § 222 odst. 2 zákona.
85. Pokud jde o ustanovení § 222 odst. 5 zákona, zadavatel může na základě předmětné výjimky změnit závazek ze smlouvy dodatečným plněním (které v původním závazku nebylo zahrnuto), které je nezbytné pro dokončení původní veřejné zakázky a zároveň není z ekonomických či technických důvodů možná změna dodavatele a tato změna by způsobila zadavateli značné obtíže či výrazné navýšení nákladů. Hodnota takového navýšení plnění přitom nesmí přesáhnout 50 % původní hodnoty závazku, zákon zároveň stanoví, že v případě, že bude provedeno více změn, je pro výpočet hodnoty rozhodný součet cenových nárůstů všech takových změn (potažmo s ohledem na § 222 odst. 9 zákona by cenový nárůst všech změn učiněných dle odstavců 5 a 6 citovaného paragrafu zákona nesměl dohromady přesáhnout 30 % původní hodnoty závazku). Postup dle § 222 odst. 5 zákona tedy může zadavatel využít typově v případě nezbytného dodatečného plnění. V případě takového postupu přitom musí být předně naplněna podmínka dodatečnosti plnění. Tato podmínka není naplněna, pokud zadavatel nezahrnul „dodatečné“ plnění do původního závazku úmyslně, či z hrubé nedbalosti (tj. v situaci, kdy byl vznik budoucí potřeby zadat dodatečné plnění „do očí bijící“, bez ohledu na to, zda šlo o nedbalost vědomou či nevědomou). Lze tak shrnout, že pokud by zadavatel v době zadávání původní veřejné zakázky o nějakém plnění věděl, že ho bude třeba v budoucnu témuž dodavateli zadat, nebo pokud o něm zjevně vědět musel, nemohl by postup dle § 222 odst. 5 využít.¹⁵ Další podmínkou použití uvedeného ustanovení zákona je pak podmínka nezbytnosti plnění, kdy lze shrnout, že nezbytné může být pouze takové plnění, které se vztahuje k původnímu účelu smlouvy, resp. k potřebě zadavatele, k jejímuž uspokojení byla uzavřena původní smlouva.¹⁶
86. Ve vztahu k šetřenému případu lze předně uvést, že o splnění podmínek dle § 222 odst. 5 zákona lze uvažovat pouze ve vztahu k příloze č. 2 ze dne 1. 10. 2021, jejíž prostřednictvím obviněný mj. i rozšířil předmět plnění smlouvy na tříděný odpad, když zvýšil počet nádob určených ke svozu příslušných druhů odpadu, a to právě v rozsahu takto provedené změny. Předmětnou zákonnou výjimku však nelze (ani částečně) aplikovat na změny předmětné smlouvy provedené v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, neboť v tomto případě došlo pouze ke zvýšení cen, nikoli k rozšíření předmětu plnění dotčené smlouvy o dodatečné služby, které by zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o. nově poskytoval obviněnému.
87. Úřad tedy zkoumal, zda by alespoň dotčená část změny učiněné v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 nemohla spadat pod výjimku dle § 222 odst. 5 zákona. Ve světle výše uvedených skutečností nelze přehlédnout, že obviněný v rámci vyjádření ze dne 6. 3. 2023 a vyjádření ze

¹⁴ Úřad k tomu akcentuje, že uvedené platí při výpočtu hodnoty změny oproti stavu při platnosti a účinnosti předcházející přílohy č. 2, kdy pokud by však Úřad bral vylisování hodnoty změny závazku již od počátku smlouvy na tříděný odpad, jak by v případě § 222 odst. 4 zákona měl, daná procenta změn by byla výrazně vyšší.

¹⁵ V podrobnostech lze odkázat např. na odůvodnění rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 19. 10. 2020 vydané pod sp. zn. ÚOHS-R0149/2020/VZ.

¹⁶ V podrobnostech lze odkázat např. na odůvodnění rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 27. 5. 2019 vydané pod sp. zn. ÚOHS-R0061/2019/VZ.

dne 2. 8. 2023 tvrdil, že změny smlouvy na tříděný odpad (i smlouvy na komunální odpad) nastaly v důsledku objektivních skutečností, které nemohl předvídat, přesněji např. z důvodu legislativních změn v oblasti odpadového hospodářství, se kterým je spojena povinnost hradit poplatky za skládku či likvidovat nové druhy odpadů, a rovněž následkem zvýšení počtu obyvatel obce, nicméně neuvedl žádné konkrétní věcné odůvodnění přijatých změn smlouvy na tříděný odpad tak, aby Úřad mohl bez dalšího konstatovat splnění požadavků dle výše specifikovaného ustanovení zákona, natož ke konkrétním změnám učiněným v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022. Úřad k tomu dodává, že aby mohl obviněný skutečně prokazovat oprávněnost postupu dle uvedeného ustanovení, muselo by jím předložené zdůvodnění takového postupu obsahovat konkrétní popis přijatých změn ve vztahu k původnímu závazku ze smlouvy na tříděný odpad spolu s konkrétním odůvodněním, proč bylo k těmto změnám přistoupeno, a prokázáním naplnění příslušné výjimky, a to vždy ve vztahu ke konkrétní učiněné změně. Zcela jistě totiž nelze připustit přístup, kdy obviněný en bloc ve vztahu ke všem změnám závazku ze smlouvy odkáže na nespécifické legislativní změny apod. Úřad proto prostřednictvím přípisu ze dne 20. 11. 2023 poskytl obviněnému možnost dodatečně konkretizovat, ke kterým změnám učiněným v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 obviněný vztahuje jednotlivé důvody pro změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku dle § 222 zákona uvedené ve vyjádření ze dne 2. 8. 2023 a jak konkrétně se tyto měly projevit v těch kterých změnách učiněných v předmětné smlouvě. Úřadu však nezbyvá než konstatovat, že obviněný tuto možnost využil pouze částečně, když za jediný důvod změn přijatých v rámci výše specifikovaných příloh č. 2 smlouvy na tříděný odpad označil nárůst inflace. Nárůst inflace však zcela jistě nelze považovat za změnu, jež by mohla naplnit podmínky dle § 222 odst. 5 zákona.¹⁷

88. S ohledem na výše uvedené, tedy na praktickou neexistenci jakéhokoliv konkrétního věcného odůvodnění ze strany obviněného, pokud jde o možné naplnění podmínky „nezbytnosti“ dodatečného plnění poptávaného v rámci výše specifikované přílohy č. 2 ve vztahu k účelu původní smlouvy na tříděný odpad Úřad dopěl k závěru, že nelze konstatovat oprávněnost postupu obviněného s ohledem na možné naplnění podmínek § 222 odst. 5 zákona.

¹⁷ Úřad pro úplnost uvádí (ač sám obviněný danou skutečnost ve vztahu k šetřeným přílohám netvrdí), že i pokud by Úřad bral v potaz možné legislativní změny, tak z dokumentace související s šetřeným postupem obviněného vyplývá, že likvidace kovového obalu a jedlých tuků (jejich povinnost likvidace byla v průběhu plnění smlouvy na tříděný odpad nově zákonem stanovena) v rámci služeb poskytovaných obviněnému zhotovitelem Sběrné suroviny UH probíhala již před uzavřením přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021. Z faktur vztahujících se k plnění pořizovanému na základě smlouvy na tříděný odpad totiž Úřad zjistil, že svoz a likvidace kovových obalů zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o. pro obviněného zajišťoval pravidelně od ledna roku 2021. Likvidaci jedlých tuků pak dle údajů obsažených rovněž v předmětných fakturách poskytnutých Úřadu obviněným výše jmenovaný zhotovitel prováděl od června roku 2021. V uvedeném případě se tedy jedná o služby, které již byly pro obviněného zajišťovány, a nebylo by tak možné proto předmětné položky označit za změny promítající se do dané přílohy jakožto plnění, jehož potřeba nově vznikla. Ostatně nebylo by možné je označit ani za služby, jež jsou potřeba pro plnění původního předmětu zakázky. Nad rámec uvedeného Úřad také poznamenává, že navýšení poplatku za uložení využitelného odpadu na skládku (ke kterému došlo již k 1. 1. 2021, a tedy stejně jako výše by se nemohlo jednat o změnu promítající se do dané přílohy jakožto plnění, jehož potřeba nově vznikla), ani jiné obviněným obecně uváděné důvody změn by nemohly mít vliv na navýšení počtu nádob, s výjimkou navýšení počtu obyvatel v obci (potažmo navýšení objemu odpadů), což však taktéž nelze považovat za relevantní okolnost způsobující nezbytnost dodatečného plnění pro plnění původního závazku ze smlouvy (nehledě na otázku naplnění ostatních podmínek dle daného ustanovení zákona, jak bude rozebráno níže). Úřad však opětovně akcentuje, že nic z výše uvedeného obviněný ve vztahu k dotčeným šetřeným přílohám smlouvy na tříděný odpad neuplatňoval.

89. Přestože zákon vyžaduje kumulativní splnění podmínek pro možné provedení přípustné změny smlouvy ve smyslu § 222 odst. 5 zákona, přičemž Úřad již výše dovedl, že obviněný nijak neprokázal oprávněnost podmínku „nezbytnosti“ dodatečného plnění, považuje Úřad za vhodné uvést, že obviněný rovněž neprokázal, že by se v případě posuzovaných příloh smlouvy na tříděný odpad jednalo o změnu, která by nebyla možná z ekonomických nebo technických důvodů a u které by změna v osobě dodavatele způsobila zadavateli značné obtíže nebo výrazné zvýšení nákladů a byla nezbytná. Z podkladů předložených obviněným nevyplývá a ani sám obviněný netvrdí, že by k poskytování předmětných služeb bylo třeba speciálních znalostí či schopností dodavatele nad rámec těch obvyklých při poskytování služeb v rámci dané oblasti trhu, či že by v posuzované věci byly naplněny požadavky na slučitelnost nebo interoperabilitu se stávajícím zařízením, službami nebo instalacemi pořízenými obviněným v období předcházejícím uzavření výše specifikovaných příloh smlouvy na tříděný odpad. Ze zjištění Úřadu naopak vyplývá, že se v případě šetřených příloh smlouvy na tříděný odpad stále jedná o služby spočívající ve svozu a likvidaci vybraných typů odpadů, pouze o její dražší verzi rozšířenou o nové nádoby určené ke svozu předmětných odpadů, přičemž tyto služby by pro zadavatele byl schopen poskytovat i jiný dodavatel, který se pohybuje na relevantním trhu služeb odpadového hospodářství. S ohledem na výše uvedené má Úřad za to, že dodatečné služby poskytované na základě přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 mohly být realizovány i na základě jiné smlouvy uzavřené obviněným s odlišným dodavatelem, a nesplňují tudíž ani podmínku nemožnosti, resp. značné obtížnosti změny v osobě dodavatele.
90. Vzhledem ke všemu uvedenému (v kontextu s tím, že oprávněnost aplikace uvedených výjimek musí prokázat pouze jen zadavatel), pak Úřadu nezbyvá než konstatovat, že na daný případ není možné výjimku dle ustanovení § 222 odst. 5 zákona aplikovat.
91. Úřad se dále rovněž zabýval otázkou, zda by změny smlouvy na tříděný odpad provedené prostřednictvím předmětných změn příloh č. 2 mohly být podřazeny pod § 222 odst. 6 zákona. Podle dotčeného ustanovení zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje změna, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel nemohl předvídat, nemění celkovou povahu veřejné zakázky a hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech těchto změn. Postup podle § 222 odst. 6 zákona je tedy zadavatel typově oprávněn využít v případě změn z nepředvídaných důvodů. V případě takového postupu přitom musí být naplněna podmínka nepředvídanosti plnění pro zadavatele jednajícího s náležitou péčí. Tedy pojem nepředvídatelné okolnosti se týká okolností, jež nemohl veřejný zadavatel předpokládat ani přes přiměřeně pečlivou přípravu zadávacího řízení na původní veřejnou zakázku při zohlednění jemu dostupných prostředků, povahy a vlastností konkrétního projektu, osvědčených postupů v dotčené oblasti a potřeby zajistit vhodný poměr mezi zdroji vynakládanými na přípravu zadání veřejné zakázky a její odhadovanou hodnotou.¹⁸
92. Úřad konstatuje, že obdobně jako tomu bylo při posouzení obviněným provedených změn podle § 222 odst. 5 zákona, rovněž při posouzení oprávněnosti výjimky podle § 222 odst. 6 zákona nelze vycházet z jakéhokoliv konkrétního věcného odůvodnění, neboť obviněný takové odůvodnění Úřadu neposkytl. Úřad má tedy za to, že obviněný v šetřeném případě nesplnil již první z podmínek pro uplatnění výjimky ve smyslu citovaného ustanovení zákona a sice že

¹⁸ Viz výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 153/2019-73 ze dne 8. 8. 2019.

neprokázal ani nedoložil, že změna v podobě rozšíření předmětu plnění a navýšení cen, ke které přistoupil v rámci výše specifikovaných příloh č. 2 smlouvy na tříděný odpad, byla v daném případě skutečně vyvolaná okolnostmi, které ani při jednání s náležitou péčí nemohl předvídat. Opětovně Úřad podotýká, že obviněný v rámci vyjádření ze dne 6. 3. 2023 a 2. 8. 2023 pouze v obecnosti uvedl, že ke změnám závazku ze smlouvy na tříděný odpad (a ostatně i smlouvy na komunální) přistoupil v důsledku objektivních skutečností, které nemohl předvídat, přesněji z důvodu legislativní změny v oblasti odpadového hospodářství, resp. s tím související povinnosti hradit poplatek za skládku a likvidovat nové druhy odpadů, dále z důvodu nárůstu cen pohonných hmot, mezd a energií, zvýšení výkupních cen a rovněž nutnosti zvýšit počet nádob určených ke svozu odpadu v důsledku nárůstu počtu obyvatel v obci. Jak již bylo nicméně uvedeno výše, obviněný v další argumentaci obsažené ve vyjádření ze dne 1. 12. 2023 zúžil toto obecně podané odůvodnění jím v rámci výše specifikovaných příloh smlouvy na tříděný odpad provedených změn pouze na nárůst inflace. Nárůst inflace však dle názoru Úřadu zcela jistě nelze podřadit pod výjimku dle § 222 odst. 6 zákona, neboť nárůst inflace v kontextu běžného ekonomického vývoje není možné považovat za změnu nepředvídatelnou ve smyslu citovaného ustanovení zákona.

93. Úřad pro úplnost uvádí, že i pokud by obviněný zdůvodňoval zde řešené změny smlouvy na tříděný odpad nárůstem cen pohonných hmot, mezd a energií, zvýšení výkupních cen či nutností zvýšit počet nádob určených ke svozu odpadu v důsledku nárůstu počtu obyvatel v obci či zvýšení objemu odpadů, ani tyto skutečnosti nelze považovat za skutečnosti, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, neboť se jedná o skutečnosti, které jsou v rámci běžného socio-ekonomického vývoje standardní. Nadto je třeba podotknout, že s odkazem na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 153/2019-73 ze dne 8. 8. 2019 Úřad musí brát na zřetel, že k rozšiřování objemu služeb poskytovaných obviněnému zhotovitelem Sběrné suroviny UH, s.r.o. a rovněž k nárůstu cen za tyto služby obviněný přistupuje kontinuálně od uzavření smlouvy na tříděný odpad v roce 2001 až do současnosti, když předmět plnění dané smlouvy, tj. počet nádob určených ke svozu vybraných druhů tříděného odpadu, a cenu za jeho shromáždění a likvidaci, pravidelně navyšuje prostřednictvím dodatků, resp. příloh uzavíraných na dobu neurčitou. Obviněný byl při tomto svém postupu opakovaně konfrontován s potřebou zvážit dopad zvýšení nákladů výše jmenovaného zhotovitele (tj. nárůst cen pohonných hmot, mezd nebo energií) na původní smluvní podmínky, stejně tak dopad rostoucího počtu obyvatel obce, rostoucího objemu odpadů atp. Bylo tedy pravděpodobné, že obviněný v období platnosti a účinnosti smlouvy na tříděný odpad ve znění přílohy č. 2 ze dne 1. 9. 2020 bude chtít podmínky služeb spočívajících ve svozu tříděného odpadu smluvně upravit i v následujícím období. V kontextu uvedeného se tak v případě tvrzení obviněného stran toho, že přistoupil ke změnám předmětné smlouvy provedeným v rámci přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 s ohledem na změny vstupních nákladů či potřebu zvýšit počet nádob určených ke svozu odpadu, ať z důvodu potřeby zajistit likvidaci dalších druhů tříděného odpadu či s ohledem na prostý nárůst objemu vyváženého odpadu, nemohlo jednat o okolnosti nepředvídatelné ve smyslu § 222 odst. 6 zákona.¹⁹

¹⁹ Pro úplnost Úřad opětovně uvádí (ač sám obviněný danou skutečnost ve vztahu k šetřeným přílohám netvrdí), že pokud jde o možné již výše rozebírané legislativní změny, pak z dokumentace související s šetřeným postupem obviněného Úřad zjistil, že tyto se realizovaly/projevily v rámci plnění ze smlouvy na tříděný odpad již dříve, tedy již před uzavřením přílohy č. 2 ze dne ze dne 1. 10. 2021. V uvedeném případě by tak nebylo možné předmětné označit za

94. Úřad proto s ohledem na shora uvedené konstatuje, že obviněný neprokázal, že by jím provedené změny smlouvy na tříděný odpad bylo možné podřadit pod výjimku dle § 222 odst. 6, přičemž z veškerých dostupných podkladů ani Úřad sám nemohl takový závěr učinit. Úřadu tak nezbyvá než konstatovat, že na daný případ není možné aplikovat ani výjimku dle ustanovení § 222 odst. 6 zákona.
95. Úřad pak k výše uvedenému akcentuje, že i pokud by se obviněný chtěl dovolávat změn ve smyslu § 222 odst. 5 a 6 zákona, pak by bylo třeba splnit i podmínku dle § 222 odst. 9 zákona, že celkový cenový nárůst související se změnami podle § 222 odst. 5 a 6 zákona nepřesáhne 30 % původní hodnoty závazku, kdy pokud by se jednalo o porovnání smlouvy na tříděný odpad v její původní podobě (a hodnoty závazku dle dané smlouvy) a smlouvy na tříděný odpad ve znění přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, tato pozdější znění doznala takových změn, že je krajně nepravděpodobné, že by mohl být daný limit 30 % naplněn.
96. V šetřeném případě se z logiky věci nemohlo jednat ani o nepodstatnou změnu závazku ze smlouvy ve smyslu § 222 odst. 7 zákona, neboť uvedené ustanovení lze aplikovat pouze na veřejné zakázky, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, nikoliv služeb, které jsou předmětem šetřené veřejné zakázky.
97. Úřad tedy konstatuje, že se v případě změn provedených přílohou č. 2 ze dne 1. 10. 2021 i v případě změn učiněných přílohou č. 2 ze dne 1. 7. 2022 nejednalo o změny, které by byly nepodstatnými ex lege, protože Úřad dále přistoupil k posouzení, zda se jednalo o podstatné změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku ve smyslu § 222 odst. 3 zákona.
98. S ohledem na shora uvedené skutečnosti týkající se vyčíslení hodnoty změn závazku provedených přílohou č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohou č. 2 ze dne 1. 7. 2022 lze dle Úřadu konstatovat, že popsané navýšení ceny plnění skrze přílohu č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a i skrze přílohu č. 2 ze dne 1. 7. 2022 rozhodně není bagatelní, a tudíž má vliv na vychýlení ekonomické rovnováhy závazku ze smlouvy (tj. zde zvýšení původní hodnoty plnění) ve prospěch zhotovitele Sběrné suroviny UH, s.r.o. Jinými slovy, tím, že skrze přílohu č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a i skrze přílohu č. 2 ze dne 1. 7. 2022 byla navýšena cena za jednotlivá poskytovaná plnění, získal zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o. za ta samá plnění (tj. za ta samá plnění sjednaná původně za nižší ceny) víc, tedy vyšší hodnotu, resp. víc peněz, čímž se nepochybně ekonomická rovnováha původního závazku vychýlila na stranu tohoto dodavatele.²⁰ Provedené změny tak lze podřadit pod ustanovení § 222 odst. 3 písm. b) zákona, tj. dané změny jsou podstatnými ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) zákona.
99. Na rámec uvedeného nelze ani přehlédnout, že prostřednictvím přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 došlo také k rozšíření předmětu plnění. Úřad v obecné rovině uvádí, že vymezení předmětu plnění veřejné zakázky je pro každého potenciálního dodavatele jednou ze zásadních

změny promítající se do dané přílohy jakožto plnění, jehož potřeba nově vznikla (v důsledku okolností, které zadavatel nemohl předvídat), kdy obviněný toto ani konkrétně blíže netvrdí a neprokazuje ani naplnění dalších podmínek § 222 odst. 6 zákona.

²⁰ Úřad pro úplnost dodává, že shora ke popsanému navýšení cen nedošlo pouze v důsledku rozšíření předmětu plnění prostřednictvím přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021, nýbrž byla navýšena cena za veškeré služby, resp. za svoz všech jednotlivých druhů odpadů, které byl zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o. povinen na základě smlouvy na tříděný odpad zajistit pro obviněného.

skutečností, na jejímž základě se rozhoduje, zda se má zadávacího řízení vůbec zúčastnit, neboť dodavatel předtím, než podá nabídku na veřejnou zakázku, musí zvážit, zda je schopen požadovaný předmět veřejné zakázky v plném rozsahu splnit po věcné stránce. K tomu je samozřejmě podstatné i to, za jakou cenu je takové plnění možné poskytovat. Navýšení počtu nádob určených ke shromažďování odpadu i v kombinaci s cenovým nárůstem cen služeb poskytovaných obviněnému zhotovitelem Sběrné suroviny UH, s.r.o., ke kterému došlo uzavřením přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021, přitom nelze dle názoru Úřadu považovat za zanedbatelnou změnu smlouvy na tříděný odpad. Vzhledem k tomu, že zadavatel v rámci „původní“ smlouvy na tříděný odpad kladl na dodavatele odlišné nároky týkající se schopnosti realizovat předmět dotčené smlouvy, tedy změnil podmínky, které, jak již Úřad uvedl výše, hrají důležitou roli v rozhodování dodavatelů o podání či nepodání nabídky na veřejnou zakázku, shora popsaná změna dotčené smlouvy tudíž má potenciál ovlivnit rozhodování dodavatelů o podání či nepodání nabídky na šetřenou veřejnou zakázku, a umožnit tak účast jiných dodavatelů. Nelze přitom vyloučit, že v takovém případě by mohl být potenciálně vybrán pro účely plnění šetřené veřejné zakázky i jiný dodavatel než výše jmenovaný zhotovitel. Z výše uvedených skutečností je tedy zřejmé, že v šetřeném případě zadavatel uzavřením přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 umožnil podstatnou změnu závazku vyplývajícího ze smlouvy na tříděný odpad i v rozporu s ustanovením § 222 odst. 3 písm. a) zákona.

100. Úřad se dále zabýval tím, zda uzavření přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 nepředstavuje zadání veřejné zakázky malého rozsahu dle § 27 písm. a) zákona, při jejichž uzavírání by zadavatel byl oprávněn postupovat v souladu s výjimkou dle ustanovení § 31 zákona, tj. zadávat takové plnění mimo zadávací řízení.
101. Vzhledem k tomu, že z podkladů zaslaných obviněným vyplývá, že obviněný pořizoval služby spočívající ve svozu a likvidaci tříděného odpadu pravidelně, zabýval se Úřad předně otázkou, zda se v šetřeném případě jednalo o veřejné zakázky pravidelné povahy, jejichž předpokládaná hodnota se stanoví podle pravidel zakotvených v § 19 zákona.
102. K pojmu veřejné zakázky pravidelné povahy lze např. poukázat na recentní rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 24/2023-54 ze dne 23. 10. 2024, v němž tento k danému pojmu mj. uvedl, že dle jeho názoru *„lze o pravidelné povaze zakázky hovořit tam, kde zadavatel poptává plnění stejného druhu jako plnění poptávané kdykoliv v průběhu předchozích 12 měsíců, může-li objektivně především na základě této historické zkušenosti předpokládat, že bude poptávat plnění stejného druhu v obdobném rozsahu i do budoucna. [...] Jedním z aspektů pro rozlišování pravidelnosti či nepravidelnosti zakázek tak bude to, nakolik je budoucí vývoj zadávání veřejných zakázek stejného druhu očekávatelný nebo naopak nahodilý (dle aktuálních potřeb). Je-li praxe zadavatele ve vztahu k zakázkám stejného druhu bohatší, lze již na základě ní dovozovat, že zadavatel může objektivně předpokládat srovnatelný budoucí vývoj.“* Současně doplnil, že *„je pro účely aplikace § 19 zákona o zadávání veřejných zakázek rozhodující právě [...] očekávání jisté míry kontinuity, nikoliv jistota toho, že zakázky budou v následujících 12 měsících shodného rozsahu jako v předchozích 12 měsících“*. Obdobně se vyjádřil předseda Úřadu v rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-R0046/2023/VZ ze dne 22. 5. 2023, kde mj. konstatoval, že *„smyslem ustanovení § 19 zákona je předejít takovému obcházení zákona, kterým si zadavatelé budou pořizovat služby či dodávky stejného druhu jako zakázky malého rozsahu několikrát do roka bez zadávacího řízení, lze-li s ohledem na jejich dosavadní zkušenost rozumně očekávat, že tento druh služeb či dodávek pořizují pravidelně“*.

103. Ve vztahu k posouzení povahy pořizovaného předmětu plnění Úřad v první řadě uvádí, že obviněný je v souladu s § 5 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech považován za původce odpadu a je tedy povinen postupovat v intencích citovaného zákona. Na základě předmětné zákonné úpravy je obviněný povinen zajistit celoroční oddělené soustředování vybraných druhů tříděného odpadu, zejm. papíru, plastu, kovů nebo jedlých olejů a tuků. Současně je obviněný povinen zajistit svoz nashromážděného odpadu. Sám obviněný např. ve svém vyjádření ze dne 8. 8. 2024 poukázal na skutečnost, že při uzavírání smlouvy na tříděný odpad jednal v souladu se zákonnou povinností, podle které byl povinen zajistit pro občany veřejnou službu spočívající ve svozu odpadů. S ohledem na shora uvedené je dle Úřadu nepochybné, že se v případě služeb spočívajících ve svozu a likvidaci tříděného odpadu jedná o plnění nedílně spjaté s výkonem činnosti obviněného, které musí zajišťovat trvale, tedy pravidelně. Z podkladů zaslaných obviněným je přitom zřejmé, že obviněný předmětné služby pořizoval v letech 2001–2023 pravidelně a kontinuálně. S ohledem na výše uvedené Úřad shrnuje, že poptávání daných služeb představuje veřejné zakázky pravidelné povahy ve smyslu § 19 zákona.
104. Úřad s ohledem na znění § 19 odst. 1 písm. a) zákona v obecnosti konstatuje, že obviněný měl při stanovení předpokládané hodnoty plnění poskytovaného na základě smlouvy na tříděný odpad ve znění přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a i při stanovení předpokládané hodnoty plnění poskytovaného na základě smlouvy na tříděný odpad ve znění přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 vycházet ze skutečně uhrazené ceny za služby stejného či podobného druhu během 12 měsíců předcházejících uzavření příslušné přílohy č. 2 smlouvy na tříděný odpad, upravené o změny v množství nebo cenách, které bylo možné očekávat během následujících 12 měsíců (tj. zejm. s ohledem na změny činěné v rámci příslušné přílohy č. 2), a tento základ měl být v souladu s § 21 odst. 1 písm. b) upraven v závislosti na době platnosti a účinnosti smlouvy na tříděný odpad ve znění dané přílohy, tj. v šetřeném případě pro 48 měsíců (neboť obviněný smlouvu na tříděný odpad, potažmo výše specifikované přílohy smlouvy na tříděný odpad na dobu neurčitou). Úřad tak přistoupil k vypočtení předpokládané hodnoty plnění poskytovaného v návaznosti na smlouvu na tříděný odpad ve znění přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 dle právě uvedeného postupu. Úřad k tomu pro úplnost dodává, že pro účely šetřené věci nepřistoupil k výpočtu celkové předpokládané hodnoty ve smyslu § 19 odst. 1 písm. a) zákona na základě úhrad všech služeb stejného druhu pořizovaných obviněným za posledních 12 měsíců (příp. upravené dle § 19 odst. 2 zákona), nicméně bral v potaz pouze úhrady za pořízení služeb na základě smlouvy na tříděný odpad. Tento postup zvolil Úřad s ohledem na zásadu procesní ekonomie, neboť pro účely šetřeného případu nebylo nezbytné stanovovat celkovou předpokládanou hodnotu plnění, když i na základě výše nastíněného výpočtu ceny uhrazené obviněným na základě smlouvy na tříděný odpad za předchozích 12 měsíců (bez DPH) dospěl Úřad k závěrům zde uvedeným, a tedy jakékoliv údaje o dalším pořizovaném plnění, které by bylo nutné zohlednit prostřednictvím započtení obviněným uhrazené ceny do celkové předpokládané hodnoty pořizovaného plnění, by neměly vliv na zde uváděné a další šetření (zahrnující velké množství dokumentů a údajů, jež by bylo nutné vyžádat od obviněného) by nadměrně zatěžovalo obviněného i Úřad.²¹
105. Úřad z obviněným poskytnutých podkladů zjistil, že cena za služby poskytované na základě smlouvy na tříděný odpad během 12 měsíců předcházejících uzavření přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 upravená o změny v cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců (tj.

²¹ Uvedené pak stejně tak platí i k ostatním Úřadem počítaným předpokládaným hodnotám.

o změny promítnuté do uvedené přílohy), byla 533 913,20 Kč bez DPH. Předpokládaná hodnota předmětného plnění k uzavření přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 tak měla být při přepočtu dle § 21 odst. 1 písm. b) zákona stanovena (minimálně) ve výši 2 135 652,80 Kč bez DPH. Úřad rovněž dospěl k závěru, že cena za služby poskytované na základě smlouvy na tříděný odpad během 12 měsíců předcházejících uzavření (resp. účinnosti) přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 upravená o změny v cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců (tj. o změny promítnuté do uvedené přílohy) byla dle obviněným poskytnutých údajů 564 969,31 Kč bez DPH. Předpokládaná hodnota plnění dle uvedené přílohy smlouvy tak měla být při přepočtu dle § 21 odst. 1 písm. b) zákona stanovena (minimálně) ve výši 2 259 877,24 Kč bez DPH. S ohledem na skutečnost, že zákon v ustanovení § 27 písm. a) stanoví limit pro veřejné zakázky malého rozsahu na dodávky nebo služby ve výši 2 000 000 Kč bez DPH tak Úřadu nezbyvá než konstatovat, že se v případě přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 nejedná o veřejné zakázky malého rozsahu.

106. S ohledem na uvedené skutečnosti Úřad shrnuje, že obviněný uzavřením přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 překročil zákonný limit pro veřejné zakázky malého rozsahu. Obviněný tedy s ohledem na znění § 2 odst. 3 zákona nebyl oprávněn shora popsané změny smlouvy na tříděný odpad umožnit bez provedení nového zadávacího řízení dle zákona.
107. Úřad proto dospěl k závěru, že tím, že obviněný přistoupil k uzavření přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, aniž by provedl zadávací řízení (či jiný zákonem aprobovaný postup pro zadání daného plnění), připustil v rozporu s § 222 odst. 1 zákona dvě podstatné změny smlouvy na tříděný odpad, které ve smyslu s § 222 odst. 3 písm. b) zákona měnily ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy na komunální odpad ve prospěch zhotovitele Sběrné suroviny UH, s.r.o. a v případě přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 se obviněný dále dopustil změny, která by ve smyslu § 222 odst. 3 písm. a) zákona umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele. V posuzovaném případě je tedy v obou případech naplněn první znak přestupku dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona spočívající v nedodržení pravidel zákona obviněným.
108. Jak vyplývá z § 268 odst. 1 písm. a) zákona, další znak skutkové podstaty daného přestupku spočívá v tom, že nedodržení pravidel stanovených zákonem ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele. Aby tedy došlo k naplnění tohoto znaku skutkové podstaty dotčeného přestupku, musí nezákonným postupem zadavatele dojít k alespoň potenciálnímu ovlivnění výběru dodavatele. Není tak rozhodující, zda k ovlivnění výběru dodavatele skutečně došlo, nýbrž postačí i eventuální možnost ovlivnění výběru dodavatele. Současně Úřad není povinen prokazovat, že zde existuje konkrétní dodavatel, který by se, nebýt pochybení zadavatele, zadávacího řízení zúčastnil a mohl podat výhodnější nabídku. Postačí, aby v rozhodnutí učinil kvalifikovanou úvahu, z níž bude logickým a srozumitelným způsobem vyplývat, proč v důsledku pochybení zadavatele může či mohlo dojít k ovlivnění výběru dodavatele.
109. Úřad konstatuje, že shora popsaný postup obviněného dle Úřadu mohl ovlivnit výběr dodavatele, neboť nelze vyloučit, že pokud by obviněný postupoval v souladu se zákonem a poptával předmětné plnění v některém z v úvahu přicházejících druhů zadávacích řízení, tedy pokud by proběhla řádná soutěž o toto plnění, mohl obviněný obdržet nabídky i od jiných dodavatelů, kteří mohli nabídnout za realizaci daného plnění nižší cenu než zhotovitel Sběrné suroviny UH, s.r.o., resp. než jaká byla dohodnuta v rámci předmětných příloh smlouvy na tříděný odpad. V takovém případě je tak potencialita vlivu na výběr dodavatele ve vztahu

k zadávacímu řízení, které mělo být uskutečněno pro realizaci změny závazku ze smlouvy, avšak uskutečněno nebylo, jasně dána již v důsledku samotné skutečnosti, že ač byl obviněný ve smyslu § 222 odst. 1 zákona povinen pro změnu závazku ze smlouvy realizovat nové zadávací řízení, toto řízení nerealizoval.²²

110. V šetřeném případě je pak naplněn i poslední znak skutkové podstaty přestupků dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona v podobě zadání veřejné zakázky, neboť obviněný uzavřel se zhotovitelem Sběrné suroviny UH, s.r.o. přílohu č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohu č. 2 ze dne 1. 7. 2022.
111. Úřad proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrocích I. a II. tohoto rozhodnutí.

Ke smlouvě na komunální odpad

112. Úřad z dokumentace poskytnuté obviněným dále zjistil, že obviněný uzavřel se zhotovitelem Technické služby Zlín, s.r.o. smlouvu na komunální odpad. Jmenovaný zhotovitel se zavázal, že bude pro obviněného provádět svoz jednotlivých druhů komunálního odpadu, přičemž množství odpadu, četnost svozu a cena za jeho provedení byla stanovena v ceníku poskytovaných služeb. Z dokumentů souvisejících s postupem obviněného vyplývá, že obsah smlouvy na komunální odpad (vč. ceníku poskytovaných služeb) byl v letech 2001 až 2022 průběžně měněn, konkrétně docházelo k postupnému navyšování objemu a ceny služeb vykonávaných zhotovitelem Technické služby Zlín, s.r.o. Z dokumentace související s šetřeným postupem obviněného a z tvrzení obviněného obsažených zejm. ve vyjádření ze dne 8. 3. 2023 lze dále dojít k závěru, že smlouva na komunální odpad ani žádný z dodatků dotčené smlouvy nebyl zadán jako veřejná zakázka v zadávacím řízení podle zákona, resp. podle předchozích právních předpisů. V rámci provedeného šetření pojal Úřad podezření, zda obviněný změnou smlouvy na komunální odpad, konkrétně uzavřením dodatku č. 15 a dodatku č. 16, neumožnil v rozporu s ustanovením § 222 zákona podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení.
113. Obviněný v případě dodatku č. 15 rozšířil povinnosti zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. v oblasti evidence odpadů a rovněž povinnosti týkající se poplatku za ukládání odpadů na skládku (v podrobnostech viz výše odůvodnění tohoto rozhodnutí). V rámci dodatku č. 15 byla rovněž změněna smluvně ujednaná inflační doložka, u které bylo nově stanoveno, že v případě doručení písemného oznámení zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. zadavateli nejpozději do 20. prosince daného roku budou sjednané ceny za svoz a likvidaci komunálního odpadu od 1. ledna následujícího roku zvýšeny o míru inflace vyjádřenou přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen, a současně bylo stanoveno, že předmětnou inflační doložku lze poprvé uplatnit do 20. prosince 2022. Prostřednictvím předmětného dodatku byla dále navýšena cena za jednotlivé ujednané služby poskytované obviněnému zhotovitelem Technické služby Zlín, s.r.o., tj. za sběr a likvidaci komunálního odpadu. Prostřednictvím dodatku č. 16 obviněný následně opětovně navýšil finanční odměnu výše jmenovaného zhotovitele za svoz a likvidaci komunálního odpadu (za jednotlivé položky).
114. Úřad primárně přistoupil k posouzení, zda ve smyslu § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 zákona nemohlo dojít k aplikaci některé ze zákonem upravených výjimek z povinnosti poptávat plnění

²² Viz např. bod 54. odůvodnění rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0098/2021/VZ, č. j. ÚOHS-24031/2021/162/HSc ze dne 30. 8. 2021

odpovídající provedeným změnám v rámci dodatku č. 15 a dodatku č. 16 v zadávacím řízení, tj. zda se nemohlo jednat o nepodstatnou změnu závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku ex lege. Nutno v této souvislosti opětovně zdůraznit, že ve všech případech změn závazků, které při splnění zákonných předpokladů nelze považovat za podstatné, se jedná o výjimky z obecného pravidla zapovídajícího změnu závazku ze smlouvy, které je jako takové třeba vykládat restriktivně. Zadavatel je tak povinen prokázat, že pro uplatnění některého ze změnových ustanovení splňuje všechny zákonné předpoklady, přičemž pokud toho zadavatel není schopen, nemůže zamýšleným způsobem postupovat.

115. Úřad již výše konstatoval, že obviněný v posuzovaném případě nepoptal plnění vyplývající ze smlouvy na komunální odpad v zadávacím řízení a současně ani při změnách předmětné smlouvy evidentně zadávací řízení nezahájil. Obviněný v letech 2001 až 2022 upravené smluvní podmínky zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. bez dalšího akceptoval, přičemž z textu přezkoumávaných dodatků smlouvy na komunální odpad nijak nevyplývá, zda se obviněný při jejich uzavírání zabýval posouzením otázky, zda se jedná o změny podstatné ve smyslu § 222 odst. 3 zákona, příp. zda nemohlo dojít k uplatnění některé z výjimek ve smyslu § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 zákona. S ohledem na tuto skutečnost Úřad obviněného přípisem ze dne 14. 7. 2023 vyzval mj. ke sdělení, zda přistoupil k uzavření dodatku č. 15 a dodatku č. 16 na základě výjimky podle citovaného ustanovení zákona.
116. Ve vyjádření ze dne 2. 8. 2023 obviněný mj. uvedl, že změny smlouvy na komunální odpad (a ostatně i smlouvy na tříděný odpad) nastaly v důsledku objektivních skutečností, mezi které tento řadí zvýšení zákonného poplatku za uložení odpadu na skládku, legislativní změny v oblasti odpadového hospodářství, nárůst cen pohonných hmot a energií, změn výkupních cen druhotně využitelných surovin, nárůst inflace a rovněž vliv rostoucí množství likvidovaného odpadu.²³ S ohledem na skutečnost, že výše uvedené jsou pouze obecně tvrzené skutečnosti, na základě kterých Úřad neměl doloženo, jak se výše uvedené důvody projeví ve změnách smlouvy na komunální odpad, Úřad přípisem ze dne 20. 11. 2023 obviněného mj. vyzval ke sdělení, jak se obviněným ve vyjádření ze dne 2. 8. 2023 tvrzené skutečnosti projeví na změnách smlouvy na komunální odpad provedených v rámci dodatku č. 15 a dodatku č. 16, dále o specifikaci výjimek dle § 222 zákona, k jejichž použití zadavatel přistoupil při provedení konkrétních změn v rámci předmětných dodatků smlouvy na komunální odpad, a rovněž o sdělení, jak se použití této zákonné výjimky promítlo do dané změny.
117. Obviněný prostřednictvím vyjádření ze dne 1. 12. 2023 Úřadu sdělil, že změny přijaté v rámci dodatku č. 15 nastaly vlivem nové legislativní úpravy vyvolané přijetím zákona o odpadech. Pokud jde o změny smlouvy na komunální odpad provedené prostřednictvím dodatku č. 16, obviněný uvedl, že tyto byly způsobeny nárůstem nákladů. Zvýšení cen služeb poskytovaných obviněnému zhotovitelem Technické služby Zlín, s.r.o., ke kterému došlo v rámci obou výše specifikovaných dodatků, obviněný dále zdůvodnil nárůstem inflace. Ostatní předtím zmiňované obecné důvody uzavírání změn jednotlivých šetřených smluv ve vztahu k těmto

²³ Již ve vyjádření ze dne 6. 3. 2023 obviněný mj. pouze obecně uváděl, že nutnost změn smlouvy na komunální odpad (a i smlouvy na tříděný odpad) byla způsobena legislativními změnami v oblasti nakládání s odpady, inflací či jinými vlivy, které v daném čase ovlivnily svoz, skládkování a likvidaci odpadů, což se následně promítlo do ekonomiky svozových společností. Obdobné obecné vyjádření pak obviněný zopakoval i ve svém vyjádření ze dne 8. 8. 2024.

konkrétním změnám smlouvy na komunální odpad neuvedl, tedy tyto se zjevně v daných změnách smlouvy neprojeví.²⁴

118. Úřad tedy v kontextu obviněným uvedeného posoudil možnost naplnění některé ze zákonem výslovně vymezených výjimek (§ 222 odst. 2, 4, 5, 6 a 7 zákona), při jejichž naplnění lze změnu charakterizovat jako nepodstatnou.
119. Úřad v této souvislosti konstatuje, že pro účely ověření možnosti aplikace některé z výjimek nejprve vyčíslil hodnotu, resp. výši změny závazku ze smlouvy na komunální odpad učiněné dodatkem č. 14, dodatkem č. 15 a dodatkem č. 16, k čemuž Úřad uvádí následující.
120. Úřad od obviněného mj. obdržel faktury, které zhotovitel Technické služby Zlín, s.r.o. vystavil obviněnému za období od 6. 2. 2018 do 31. 12. 2022 a které obsahují rozhodné údaje týkající se druhů a množství odpadů produkovaných obviněným, počtu prostředků určených ke shromažďování předmětných odpadů a ceny za jejich svoz a likvidaci. Z předmětných faktur jednoznačně vyplynulo, že obviněný prostřednictvím výše specifikovaných dodatků smlouvy na komunální odpad navýšil finanční odměnu zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. za svoz a likvidaci jednotlivých druhů komunálního odpadu. Po detailním prozkoumání těchto dokumentů proto Úřad přistoupil k matematickému vyčíslení změn závazku ze smlouvy na komunální odpad, ke kterým došlo prostřednictvím dodatku č. 14, dodatku č. 15 a dodatku č. 16. Úřad využil totožného mechanismu, jako při výše popsaném výpočtu hodnoty změn závazku ze smlouvy na tříděný odpad. Úřad tedy propočítal, jaké výše dosáhl rozdíl ceny reálně uhrazené ceny, jakou by obviněný uhradil, pokud by pro objem plnění za dobu platnosti a účinnosti dodatku č. 14 bylo kalkulováno s cenami dle dodatku č. 13. Obdobně Úřad postupoval i při vyčíslení objemu změny závazku v rámci dodatku č. 15 a dodatku č. 16, kdy Úřad propočítal, jaké výše dosáhl rozdíl ceny reálně uhrazené a ceny, jakou by obviněný uhradil, pokud by pro objem plnění za dobu platnosti a účinnosti dodatku č. 15 bylo kalkulováno s cenami dle dodatku č. 14 a pro objem plnění za dobu platnosti a účinnosti dodatku č. 16 s cenami dle dodatku č. 15.
121. Úřad dále uvádí, že vycházejí z obviněným poskytnutých údajů a dokladů o skutečném objemu plnění vyfakturovanému za dobu platnosti a účinnosti výše nadepsaných dodatků a jeho ceně je zřejmé, že obviněný v období platnosti a účinnosti dodatku č. 14 za vyfakturovaný objem plnění uhradil částku ve výši 1 856 896,88 Kč, přičemž za stejný objem plnění při cenách dle dodatku č. 13 by zaplatil 1 708 160,92 Kč. Hodnota změny závazku tedy v tomto případě činila 8 %. Úřad dále dovodil, že obviněný v období platnosti a účinnosti dodatku č. 15 za vyfakturovaný objem plnění uhradil částku ve výši 531 990,53 Kč, přičemž za stejný objem plnění při cenách dle dodatku č. 14 by zaplatil 481 955,68 Kč. V právě uvedeném případě tedy hodnota změny závazku dosahovala 9,40 %. Úřad dále vypočítal, že obviněný v období platnosti a účinnosti dodatku č. 16 za vyfakturovaný objem plnění uhradil částku ve výši 649 583,27 Kč, přičemž za stejný objem plnění při cenách dle dodatku č. 15 by zaplatil 548 894,15 Kč. V právě uvedeném případě tedy hodnota změny závazku dosahovala 15,50 %.
122. V souvislosti s právě uvedeným Úřad opětovně konstatuje, že si je vědom toho, že pro účely určení podstatnosti změny závazku ze smlouvy a zejm. výpočtu hodnoty změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku dle § 222 zákona je rozhodující původní hodnota závazku, resp.

²⁴ Úřad pro úplnost i zde dodává že obviněný ostatní jím tvrzené obecné důvody změn daných smluv rozvedl ve vztahu k jiným změnám smlouvy na komunální odpad či smlouvy na tříděný odpad.

cena sjednaná ve smlouvě na veřejnou zakázku upravená o součet hodnot všech změn, které zadavatel následně prováděl po dobu účinnosti předmětné smlouvy, tj. v posuzovaném případě cena uvedená ve smlouvě na komunální odpad upravená o hodnoty všech změn, ke kterým obviněný přistoupil při uzavírání příslušných dodatků či jiných změn dotčené smlouvy. Vzhledem ke skutkovým okolnostem nyní řešené věci, jak byly popsány výše (tj. zejm. k době, která uplynula od uzavření smlouvy na komunální odpad, kdy k tomuto došlo již v roce 2001, rozsahu informací uvedených v dokumentaci související s šetřeným postupem zaslané zadavatelem a možnosti z nich zjistit relevantní informace nezbytné pro výpočet hodnoty změny závazku ze smlouvy), byl Úřad nucen postupovat obdobně jako při výpočtu hodnoty změn závazku ze smlouvy na tříděný odpad a v posuzovaném případě nezákonný postup obviněného demonstroval pouze v rozsahu změn provedených v souvislosti s šetřenými dodatky 15 a 16 smlouvy na komunální odpad v kontextu jejich změn oproti předmětné smlouvě ve znění vždy nejbližší předcházejícího dodatku. Úřad opětovně připomíná, že jím zvolený způsob posouzení podstatnosti změn a výpočet vyčíslení hodnoty změny závazku je pro obviněného v důsledku příznivější, neboť z dokumentace poskytnuté obviněným je zřejmé, že rozsah plnění i ceny za plnění poskytované obviněnému na základě smlouvy na komunální odpad se za období let 2001 až 2022 kontinuálně navyšují, pročež hodnota změny závazku provedená výše specifikovanými dodatky smlouvy na komunální odpad oproti předmětné smlouvě v původním znění by byla nepochybně vyšší než výsledek výpočtu, ke kterému byl Úřad nucen přistoupit v posuzovaném případě.

123. S ohledem na výše uvedené lze primárně učinit závěr ohledně toho, zda se v případě změn učiněných v rámci dodatku č. 15 a dodatku č. 16 mohlo jednat o výjimku dle § 222 odst. 4 zákona. Úřad připomíná, že pro účely počítání limitů podstatných změn podle § 224 odst. 4 zákona je rozhodující součet všech změn provedených v rámci smlouvy na veřejnou zakázku. S ohledem na právě uvedené Úřad konstatuje, že celková změna závazku ze smlouvy na komunální odpad provedená prostřednictvím dodatku č. 15 přesahuje zákonem povolených 10 %, neboť součet hodnot změn učiněných v rámci dodatku č. 14 a dodatku č. 15 dosahuje výše 17,40 %. Z Úřadem provedeného výpočtu dále vyplývá, že rovněž akceptací dodatku č. 16 připustil obviněný změnu smlouvy na komunální odpad, kterou nelze považovat za nepodstatnou ve smyslu § 222 odst. 4 zákona, neboť na základě shora popsaného mechanismu byla změna učiněná tímto dodatkem 15,50 % a celková změna závazku ze smlouvy na komunální odpad provedená prostřednictvím výše specifikovaných dodatků byla vyčíslena na 32,90 %.
124. Úřad také připomíná, že do shora uvedeného limitu výjimky de minimis ve smyslu § 222 odst. 4 zákona nelze započítat změny provedené v duchu zbylých zákonem výslovně vymezených výjimek podle jiných odstavců § 222 zákona. V posuzovaném případě však v konečném důsledku zákonný limit 10 % původní hodnoty závazku dodržen není, neboť změny smlouvy na komunální odpad provedené obviněným nelze podřadit pod jinou výjimku, jak bude v podrobnostech uvedeno níže.
125. K závěru Úřadu, že změny provedené v rámci dodatku č. 15 a dodatku č. 16 nelze podřadit pod jinou výjimku, než de minimis Úřad předně uvádí, že v posuzovaném případě nelze na provedené změny uplatnit výjimku ve smyslu ustanovení § 222 odst. 2 zákona. Úřad přitom nepřehlédl, že v čl. III. bodu 5 smlouvy na komunální odpad si zhotovitel Technické služby Zlín, s.r.o. vyhradil právo sjednanou cenu každoročně navýšit o meziroční inflační nárůst. Úřad však

nabyl pochybnosti, zda by citované ustanovení smlouvy na komunální odpad vyhovovalo požadavkům kladeným na vyhrazené změny závazku ve smyslu § 100 odst. 1 zákona, jež by spadaly pod výjimku dle § 222 odst. 2 zákona, neboť dle názoru Úřadu odkazované ustanovení smlouvy na komunální odpad není vymezeno dostatečně přesně a určitě. Úřadu především není zřejmé, v jakém časovém okamžiku by měly nastat podmínky pro navýšení ceny plnění ze smlouvy na komunální odpad, kolikrát je v průběhu roku zhotovitel TS Zlín, s.r.o. oprávněn k navýšení cen přistoupit a zejm. jaká má být hodnota tohoto cenového nárůstu (tj. zda jde o meziroční inflaci vyčíslenou ke konci roku či vyčíslenou k určitému měsíci atp.). Úřad je rovněž nucen konstatovat, že obdobně jako tomu bylo u smlouvy na tříděný odpad, rovněž v případě smlouvy na komunální odpad vnáší sám obviněný další pochybnosti, pokud jde o podmínky užití dané „inflační doložky“, když v rámci vyjádření ze dne 2. 8. 2023 uvádí, že inflace se do změn smlouvy na komunální odpad promítla až v roce 2023, následně však ve vyjádření ze dne 1. 12. 2023 uvádí mezi důvody pro změny učiněné v rámci dodatku č. 15 a dodatku č. 16 mimo jiné právě nárůst inflace.

126. Pokud by Úřad i přes vše výše uvedené také v tomto případě ve prospěch obviněného zohlednil možnou míru inflace (v tomto kontextu průměrnou míru inflace za daný rok)²⁵, pak ze zjištění Úřadu vyplynulo, že ani případné navýšení cen o inflaci v souladu s dotčeným ustanovením nezapříčinilo cenový nárůst, ke kterému skutečně v rámci dodatku č. 15 a v rámci dodatku č. 16 došlo. Obviněný by za objem plnění vyfakturovaný v rámci dodatku č. 14 při kalkulaci s cenami dle dodatku č. 13 navýšenými o průměrnou míru inflace za rok 2019 ve výši 2,8 % a rok 2020 ve výši 3,2 % uhradil 1 759 390,10 Kč. Hodnota změny závazku by tak dosahovala 5,30 %. Pokud jde o objem plnění vyfakturovaný v rámci dodatku č. 15, pak by při kalkulaci s cenami dle dodatku č. 14 navýšenými o průměrnou míru inflace za rok 2021 ve výši 3,8 % obviněný uhradil 500 270 Kč. Hodnota změny závazku by tak dosahovala 5,96 %. V případě dodatku č. 16 by již nebylo možné míru inflace zohlednit ani v teoretické rovině, neboť ustanovení čl. III. bodu 5 smlouvy na komunální odpad bylo prostřednictvím čl. 2. odst. (v) bodu 5. dodatku č. 15 zrušeno a nahrazeno novým smluvním ujednáním, jehož aplikace se na sjednaných cenách případně projeví poprvé až v roce 2023, tzn. mimo relevantní období, které Úřad (ve vztahu k dodatku č. 16) prošetřuje. S ohledem na celkový objem provedených změn a jejich charakter by se tedy zjištění Úřadu ani při zohlednění dotčené inflační doložky nikterak nezměnila, neboť zejm. součet hodnot změn provedených v rámci dodatku č. 14 a dodatku č. 15 činil více než 10 % povolených v § 222 odst. 4 zákona (a dodatek č. 16 by ani nemohl být danou inflační doložkou dotčen).²⁶
127. S ohledem na shora uvedené tedy nelze provedenou změnu závazku ze smlouvy na komunální odpad považovat za nepodstatnou ve smyslu ustanovení § 222 odst. 2 zákona.
128. Na šetřený případ nelze aplikovat ani výjimku podle § 222 odst. 5 zákona. K tomu Úřad primárně akcentuje, že tuto výjimku by bylo možné aplikovat pouze na určité dodatečné

²⁵ Úřad akcentuje výše uvedenou nejasnost dané podmínky, kdy z důvodu neurčitosti popsaného výpočtu zvolil co nejpříznivější výklad dotčené inflační doložky pro obviněného, nicméně ani při tomto postupu nelze dospět k závěru, že by součet hodnot obviněným provedených změn předmětné smlouvy při nezohlednění navýšení ceny z důvodu inflace splňoval zákonný limit 10 % původní hodnoty závazku v kontextu možnosti konstatování změny de minimis.

²⁶ Úřad k tomu akcentuje, že uvedené platí při výpočtu hodnoty změny oproti stavu při platnosti a účinnosti předcházejícího dodatku, kdy pokud by však Úřad bral vyčíslení hodnoty změny závazku již od počátku smlouvy na komunální odpad, jak by v případě § 222 odst. 4 zákona měl, daná procenta změn by byla výrazně vyšší.

plnění, nikoliv na jiné změny, zejm. změny v podobě prostého navýšení cen za dosavadní plnění (které bylo učiněno dodatkem č. 15 i dodatkem č. 16). Nadto je třeba uvést, že obviněný Úřadu nepředložil žádné konkrétní věcné odůvodnění, kterým by možnost aplikace citované výjimky prokázal. K tomuto Úřad dodává, že v rámci přípisu ze dne 20. 11. 2023 poskytl obviněnému možnost dodatečně konkretizovat, zda při uzavírání dodatku č. 15 a dodatku č. 16 přistoupil na základě předmětné zákonné výjimky a jak se použití této zákonné výjimky promítlo do dané změny smlouvy na komunální odpad, přičemž Úřadu nezbyvá než konstatovat, že obviněný tuto možnost nevyužil, resp. předmětnou zákonnou výjimkou vůbec neargumentoval. Úřad nepřehlídí, že obviněný ve vyjádření ze dne 1. 12. 2023 argumentoval inflačním nárůstem a dále legislativní změnou v případě dodatku č. 15 a nárůstem nákladů v případě dodatku č. 16 (a dříve v rámci vyjádření ze dne 6. 3. 2023 a vyjádření ze dne 2. 8. 2023 tvrdil, že změny smlouvy na komunální odpad, a ostatně i smlouvy na tříděný odpad, nastaly v důsledku objektivních skutečností, které nemohl předvídat, přesněji např. z důvodu legislativních změn v oblasti odpadového hospodářství, se kterým je spojena povinnost hradit poplatek za skládku či likvidovat nové druhy odpadů, a rovněž následkem zvýšení počtu obyvatel obce, které zapříčinilo nárůst množství likvidovaného odpadu). Nicméně tyto obviněným uváděné důvody jsou pouze obecně tvrzené skutečnosti, které nelze považovat za relevantní okolnost způsobující nezbytnost určitého dodatečného plnění pro plnění původního závazku ze smlouvy ve smyslu § 222 odst. 5 zákona, jež by navíc způsobila změny provedené dodatkem č. 15 a 16, zejm. v kontextu nárůstu cen dosavadního plnění. Úřad v této souvislosti připomíná, že aby mohl obviněný účinně prokázat oprávněnost postupu dle uvedeného zákonného ustanovení, muselo by jím předložené zdůvodnění takového postupu obsahovat konkrétní popis přijatých změn ve vztahu k původnímu závazku ze smlouvy na komunální odpad spolu s přesným vyčíslením jejich hodnot a odůvodněním, proč bylo k těmto změnám přistoupeno, a to vždy ke ve vztahu ke konkrétní učiněné změně. Jak již však Úřad konstatoval výše, obviněný Úřadu žádné takovéto konkrétní odůvodnění nepředložil, přičemž ani samotné změny učiněné v rámci dodatku č. 15 a dodatek č. 16 neumožnily Úřadu učinit závěr o možnosti naplnění výjimky dle § 222 odst. 5 zákona.

129. Lze tedy shrnout, že obviněný neprokázal, že by se v posuzovaném případě jednalo o dodatečné služby, které nebyly zahrnuty ve smlouvě na komunální odpad dříve, a současně neprokázal ani to, že by byly nezbytné pro plnění původního závazku a už vůbec ne že se mělo jednat o změnu, u které by změna v osobě dodavatele nebyla možná, resp. by zadavateli způsobila značné obtíže nebo výrazné zvýšení nákladů a byla nezbytná (k tomu lze taktéž poukázat na příslušnou pasáž uvedenou výše v odůvodnění tohoto rozhodnutí u smlouvy na tříděný odpad, neboť zde platí obdobné teze). S ohledem na právě uvedené nelze změny smlouvy na komunální opad provedené prostřednictvím výše specifikovaných dodatků podřadit pod výjimku ve smyslu § 222 odst. 5 zákona.
130. Současně nelze využít ani § 222 odst. 6 zákona, který hovoří o potřebě vzniklé v důsledku okolností, které nešlo předvídat, a to ani v souvislosti s obviněným ve vyjádření ze dne 1. 12. 2023 zmíněným inflačním nárůstem a dále legislativní změnou v případě dodatku č. 15 a nárůstem nákladů v případě dodatku č. 16. Úřad již výše opakovaně zdůrazňoval, že obviněný je povinen důvodnost aplikace každé výjimky jednoznačně prokázat. Ve vztahu k podmínkám ve smyslu § 222 odst. 6 zákona tak obviněný musí doložit, jaký dopad má daná situace na realizaci předmětné veřejné zakázky a jak se konkrétně projevuje, např. o kolik ceny předmětných položek komunálního odpadu v jaké chvíli vzrostly. Nelze ve vztahu ke zvýšení

ceny jednotlivých položek odpadu akceptovat pouze obecné zdůvodnění předmětného cenového růstu s odkazem na vzniklou situaci (i kdyby k tomu došlo za objektivně nepředvídatelných okolností) bez toho, aby obviněný jasně doložil, jakým způsobem daná situace zasáhla do dotčené veřejné zakázky. Úřad v této souvislosti konstatuje, že obviněný Úřadu nepředložil žádné konkrétní argumenty týkající se toho, jak mělo přijetí zákona o odpadech, resp. nárůst nákladů či inflace ovlivnit právě ty konkrétní položky komunálního odpadu, a právě v té výši, jak je obviněný v rámci dodatku č. 15 a dodatku č. 16 akceptoval.

131. Úřad musí rovněž poukázat na skutečnost, že shora popsaná obecná tvrzení obviněného jsou v této části jím zvolené argumentace rozporná, neboť obviněný nejprve ve svém vyjádření ze dne 2. 8. 2023 mezi důvody změny závazku ze smlouvy na komunální odpad řadí změnu výše zákonného poplatku za uložení odpadu na skládku²⁷, nicméně z obsahu vyjádření ze dne 1. 12. 2023 vyplynulo, že výše předmětného poplatku zůstala po dobu platnosti a účinnosti dodatku č. 15 a dodatku č. 16 ve stejné výši, a sice 500 Kč, tedy by se nemohlo jednat o změnu promítající se do daného dodatku jakožto plnění, jehož potřeba nově vznikla. Nadto, pokud jde o obviněným zmiňovaný inflační nárůst, Úřad je nucen opakovaně konstatovat, že inflaci nelze v kontextu běžného ekonomického vývoje považovat za změnu nepředvídatelnou ve smyslu § 222 odst. 6 zákona (navíc i při započítání inflace byly učiněné změny tak markantní, že přesahovaly např. změnu de minimis v obou řešených případech dodatků).²⁸ Nadto je třeba podotknout, že Úřad stejně jako výše u smlouvy a tříděný odpad vzal i zde při posouzení věci rovněž v úvahu skutečnost, že k rozšiřování objemu služeb poskytovaných obviněnému zhotovitelem Technické služby Zlín, s.r.o. a rovněž k nárůstu cen za tyto služby obviněný přistupuje kontinuálně od uzavření smlouvy na komunální odpad v roce 2001 až do současnosti, když předmět plnění dané smlouvy, tj. počet nádob určených ke svozu komunálního odpadu, a cenu za jeho svoz a likvidaci, pravidelně navyšuje prostřednictvím dodatků uzavíraných na dobu neurčitou. Obviněný byl při tomto svém postupu opakovaně konfrontován s potřebou zvážit dopad zvýšení nákladů výše jmenovaného zhotovitele na původní smluvní podmínky, stejně tak dopad rostoucího počtu obyvatel obce, rostoucího objemu odpadů atp. Bylo tedy pravděpodobné, že obviněný bude chtít podmínky služeb spočívajících ve svozu komunálního odpadu smluvně upravit i nad rámec období platnosti a účinnosti dotčené smlouvy ve znění dodatku č. 14. V světle právě uvedeného se tak v případě tvrzení obviněného stran toho, že přistoupil ke změnám předmětné smlouvy provedeným v rámci dodatku č. 15 a dodatku č. 16 z důvodu nárůstu nákladů či inflace atp. nemohlo jednat o okolnosti nepředvídatelné ve smyslu § 222 odst. 6 zákona.
132. Úřad má tedy za to, že obviněný v šetřeném případě nesplnil již první z podmínek pro uplatnění výjimky ve smyslu § 222 odst. 6 zákona a sice, že neprokázal, ani nedoložil, že změny, zejm. v podobě navýšení cen, ke kterým přistoupil v rámci výše specifikovaných dodatků smlouvy na komunální odpad, byly v daném případě skutečně vyvolané okolnostmi, které ani při jednání s náležitou péčí nemohl předvídat, přičemž ani jím obecně zmiňované důvody nemohou obstát

²⁷ Což by mohla být právě ona poukazovaná legislativní změna, neboť jinou legislativní změnu zmíněnou obviněným, jež by se mohla vztahovat ke smlouvě na komunální odpad, Úřad neidentifikoval.

²⁸ I obviněným původně obecně zmiňovaný nárůst nákladů (tj. např. cen pohonných hmot, mezd a energií, zvýšení výkupních cen), popř. i nutnost zvýšit počet nádob určených ke svozu odpadu v důsledku nárůstu počtu obyvatel v obci či zvýšení objemu odpadů nelze považovat za skutečnosti, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, neboť se jedná o skutečnosti, které jsou v rámci běžného socio-ekonomického vývoje standardní.

z pohledu možného podřazení pod § 222 odst. 6 zákona. Z pohledu Úřadu tak nelze v daném případě ustanovení § 222 odst. 6 zákona aplikovat.

133. Úřad pak k výše uvedenému připomíná, že i pokud by se obviněný chtěl dovolávat změn ve smyslu § 222 odst. 5 a 6 zákona, pak by bylo třeba splnit i podmínku dle § 222 odst. 9 zákona, že celkový cenový nárůst související se změnami podle § 222 odst. 5 a 6 zákona nepřesáhne 30 % původní hodnoty závazku, kdy pokud by se jednalo o porovnání smlouvy na komunální odpad v její původní podobě (a hodnoty závazku dle dané smlouvy) a smlouvy na komunální odpad ve znění přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, tato pozdější znění doznala takových změn, že je krajně nepravděpodobné, že by mohl být daný limit 30 % naplněn.
134. V šetřeném případě se z logiky věci nemohlo jednat ani o nepodstatnou změnu závazku ze smlouvy ve smyslu § 222 odst. 7 zákona, neboť uvedené ustanovení lze aplikovat pouze na veřejné zakázky, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, nikoliv služeb, které jsou předmětem šetřené veřejné zakázky.
135. Úřad tedy konstatuje, že se v případě změn provedených dodatkem č. 15 i v případě změn učiněných dodatkem č. 16 nejednalo o změny, které by byly nepodstatnými ex lege, protože Úřad dále přistoupil k posouzení, zda se jednalo o podstatné změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku ve smyslu § 222 odst. 3 zákona.
136. S ohledem na shora uvedené závěry (zejm. co do vyčíslení hodnoty změn závazku učiněné dodatkem č. 15 a dodatkem č. 16) lze dle Úřadu konstatovat, že popsané navýšení ceny plnění rozhodně není bagatelní, a tudíž může mít vliv na vychýlení ekonomické rovnováhy závazku ze smlouvy (tj. zde zvýšení původní hodnoty plnění) ve prospěch zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. Jinými slovy, tím, že skrze dodatek č. 15 a i skrze dodatek č. 16 byla navýšena cena za jednotlivá poskytovaná plnění, získal výše jmenovaný zhotovitel za to samé plnění (tj. za poskytování totožných služeb sjednaných původně za nižší ceny) vyšší odměnu, resp. víc peněz, čímž se nepochybně ekonomická rovnováha původního závazku vychýlila na stranu tohoto dodavatele. Provedené změny tak lze podřadit pod ustanovení § 222 odst. 3 písm. b) zákona, tj. dané změny jsou podstatnými ve smyslu citovaného ustanovení zákona.
137. Úřad se dále zabýval tím, zda uzavření předmětných dodatků nepředstavuje zadání veřejné zakázky malého rozsahu, při jejichž uzavírání by zadavatel byl oprávněn postupovat v souladu s výjimkou dle ustanovení § 31 zákona, tj. zadávat takové plnění mimo zadávací řízení.
138. Vzhledem k tomu, že z podkladů zaslaných obviněným vyplývá, že obviněný pořizoval služby spočívající ve svozu a likvidaci komunálního odpadu pravidelně, zabýval se Úřad otázkou, zda se i v tomto případě jednalo o veřejné zakázky pravidelné povahy, jejichž předpokládaná hodnota se stanoví podle pravidel zakotvených v § 19 zákona (k otázce výkladu pojmu veřejné zakázky pravidelné povahy viz výše).
139. Úřad již výše dovodil, že obviněný je v souladu s § 5 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech považován za původce odpadu a je tedy povinen v intencích § 59 citovaného zákona přebírat veškerý komunální odpad vznikající na jeho území při činnosti nepodnikajících fyzických osob a za tímto účelem určit místa pro oddělené shromažďování komunálního odpadu. V této souvislosti Úřad připomíná, že sám obviněný např. ve svém vyjádření ze dne 8. 8. 2024 poukázal na skutečnost, že při uzavírání smlouvy na komunální odpad jednal v souladu se

zákonnou povinností, podle které byl povinen zajistit pro občany veřejnou službu spočívající ve svozu odpadů. S ohledem na shora uvedené je dle Úřadu nepochybné, že se v případě služeb spočívajících ve svozu a likvidaci komunálního odpadu jedná o plnění nedílné sjaté s výkonem činnosti obviněného, které musí zajišťovat trvale, tedy pravidelně. Z podkladů zaslaných obviněným je přitom zřejmé, že obviněný předmětné služby pořizoval v letech 2001 až 2022 pravidelně a kontinuálně. S ohledem na výše uvedené Úřad shrnuje, že poptávání daných služeb představuje veřejné zakázky pravidelné povahy ve smyslu § 19 zákona.

140. Úřad přitom při výpočtu předpokládané hodnoty dle § 19 odst. 1 písm. a) zákona postupoval obdobně, jako tomu bylo při výše popsaném výpočtu předpokládané hodnoty smlouvy na tříděný odpad ve znění dle přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 (blíže viz výše odůvodnění tohoto rozhodnutí).
141. Úřad z dokumentace poskytnuté obviněným zjistil, že cena za služby poskytované na základě smlouvy na komunální odpad během 12 měsíců předcházejících uzavření dodatku č. 15 byla 935 872 Kč bez DPH. Předpokládaná hodnota plnění k uzavření dodatku č. 15 tak měla být při přepočtu dle § 21 odst. 1 písm. b) zákona stanovena (minimálně) ve výši 3 743 488 Kč bez DPH. Úřad dále zjistil, že cena za služby poskytované na základě smlouvy na komunální odpad během 12 měsíců předcházejících uzavření dodatku č. 16 byla dle obviněným poskytnutých údajů 880 999,33 Kč. Předpokládaná hodnota předmětného plnění k uzavření dodatku č. 16 tak měla být při přepočtu dle § 21 odst. 1 písm. b) zákona stanovena ve výši 3 523 997,32 Kč. S ohledem na shora uvedené tak Úřad konstatuje, že se v případě dodatku č. 15 i dodatku č. 16 nejedná o veřejné zakázky malého rozsahu ve smyslu § 27 písm. a) zákona.²⁹
142. S ohledem na shora uvedené skutečnosti Úřad shrnuje, že obviněný uzavřením dodatku č. 15 a dodatku č. 16 překročil zákonný limit pro veřejné zakázky malého rozsahu. Obviněný tedy s ohledem na znění § 2 odst. 3 zákona nebyl oprávněn shora popsané změny smlouvy na komunální odpad umožnit bez provedení nového zadávacího řízení dle zákona.
143. Úřad proto dospěl k závěru, že tím, že obviněný přistoupil k uzavření dodatku č. 15 a dodatku č. 16, aniž by provedl zadávací řízení (příp. aniž by provedl jiný zákonem aprobovaný postup pro zadání dotčeného plnění), připustil v rozporu s § 222 odst. 1 zákona podstatné změny smlouvy na komunální odpad, které ve smyslu s § 222 odst. 3 písm. b) zákona měnily ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy na komunální odpad ve prospěch zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. V posuzovaném případě je tedy (v obou případech) naplněn první znak přestupku dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona spočívající v nedodržení pravidel zákona obviněným.
144. K naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona je dále třeba (jak bylo rozvedeno výše v odůvodnění tohoto rozhodnutí), aby porušení pravidel

²⁹ Úřad pro úplnost uvádí, že při výpočtu předpokládané hodnoty dodatku č. 15 a dodatku č. 16 vycházel z data splatnosti faktur vázících se k plnění poskytovanému zadavateli zhotovitelem Technické služby Zlín, s.r.o. za dobu 12 měsíců předcházejících uzavření každého z výše specifikovaných dodatků smlouvy na komunální odpad. S ohledem na skutečnost, že ceny uhrazené zadavatelem za služby poskytované na základě smlouvy na komunální odpad během 12 měsíců předcházejících uzavření dodatku č. 15 a dodatku č. 16 při provedení přepočtu dle § 21 odst. 1 písm. b) zákona významně přesahují hodnotu stanovenou v § 27 písm. a) zákona pro veřejnou zakázku malého rozsahu, Úřad již tyto ceny neupravoval o změny, které lze očekávat během následujících 12 měsíců [ve smyslu § 19 odst. 1 písm. a) zákona], kdy při aplikaci této úpravy by vypočtené předpokládání hodnoty byly vyšší. Úřad přitom podotýká, že cena poskytovaného plnění na základě každého z výše specifikovaných dodatků mírně stoupá.

stanovených zákonem pro zadání veřejné zakázky ovlivnilo nebo mohlo ovlivnit výběr dodavatele, přičemž postačuje pouhá možnost (tj. potencialita) ovlivnění výběru dodavatele.

145. Úřad konstatuje, že shora popsany postup obviněného v obou případech dle Úřadu zcela jistě mohl ovlivnit výběr dodavatele, neboť nelze vyloučit, že pokud by obviněný postupoval v souladu se zákonem a poptával předmětné plnění v některém z v úvahu přicházejících druhů zadávacích řízení, tedy pokud by proběhla řádná soutěž o toto plnění, mohl obviněný obdržet nabídky i od jiných dodavatelů, kteří mohli nabídnout za realizaci daného plnění třeba i nižší cenu než zhotovitel Technické služby Zlín, s.r.o., resp. než jaká byla dohodnuta v rámci předmětných dodatků smlouvy na komunální odpad. Jak Úřad uváděl již výše, v takovém případě je tak potencialita vlivu na výběr dodavatele ve vztahu k zadávacímu řízení, které mělo být uskutečněno pro realizaci změny závazku ze smlouvy, avšak uskutečněno nebylo, jasně dána již v důsledku samotné skutečnosti, že ač byl obviněný ve smyslu § 222 odst. 1 zákona povinen pro změnu závazku ze smlouvy realizovat nové zadávací řízení, toto řízení nerealizoval.
146. V šetřeném případě je pak naplněn i poslední znak skutkové podstaty přestupků dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona v podobě zadání veřejné zakázky, neboť obviněný uzavřel se zhotovitelem Technické služby Zlín, s.r.o. dodatek č. 15 a dodatek č. 16.
147. Úřad proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrocích III. a IV. tohoto rozhodnutí.

Závěr

148. Úřad k výše uvedenému akcentuje, že obviněný ve vztahu k zajištění svozu a likvidace odpadu přistupuje z pohledu zákona alarmujícím způsobem, když obě dotčené smlouvy uzavřel v roce 2001 na dobu neurčitou a tyto bez provedení jakéhokoliv legitimního postupu dle zákona opakovaně a významně změnil (vč. změny předmětu plnění a ceny plnění či významných smluvních podmínek, jako je inflační doložka), tedy poskytování daných služeb dlouhodobě zajišťuje mimo režim zákona a v rozporu s jeho základními principy. Obviněnému navíc musí být zřejmé, že i v budoucnu bude docházet k nutnosti změny v rámci svozu a likvidace odpadu a ceny za dané plnění (ať už v důsledku inflace, navyšování počtu obyvatel či objemu odpadů atd.), neboť to jsou běžné očekávatelné jevy. Úřad tak důrazně apeluje na obviněného, aby do budoucna zajistil poptávání, resp. poskytování daných služeb v souladu se zákonem.

K výroku V. rozhodnutí – uložení pokuty

149. Úřad posoudil postup obviněného a vzhledem ke zjištěným skutečnostem přistoupil k uložení pokuty, neboť obviněný svým postupem naplnil skutkovou podstatu přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona.
150. Primárně však Úřad ověřil, zda již nezanikla odpovědnost obviněného za spáchané přestupky uvedené ve výrocích I. až IV. tohoto rozhodnutí. Odpovědnost za přestupek zaniká mj. uplynutím promlčecí doby, která podle § 270 odst. 5 zákona činí 5 let. Podle § 270 odst. 6 písm. a) zákona se promlčecí doba přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku a v souladu s § 270 odst. 7 zákona tímto okamžikem počíná běžet promlčecí doba nová. Podle § 270 odst. 8 zákona platí, že byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zanikne nejpozději uplynutím 10 let od jeho spáchání.
151. Podle § 31 odst. 1 zákona o přestupcích počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení

jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.

152. V návaznosti na shora uvedené Úřad před uložením pokuty ověřil, zda neuplynula promlčecí doba uvedená v ustanovení § 270 odst. 5 a 8 zákona. Ke spáchání přestupku dle výroku I. tohoto rozhodnutí došlo dnem uzavření přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021, tedy dne 29. 9. 2021. Ke spáchání přestupku dle výroku II. tohoto rozhodnutí došlo dnem uzavření přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022, tedy téhož dne. Ke spáchání přestupku dle výroku III. tohoto rozhodnutí došlo dnem uzavření dodatku č. 15, tedy dne 4. 2. 2022. Ke spáchání přestupku dle výroku IV. tohoto rozhodnutí došlo dnem uzavření dodatku č. 16, tedy dne 18. 6. 2022. Z uvedeného vyplývá, že promlčecí doba ve vztahu k projednávaným přestupkům neuplynula a odpovědnost obviněného za projednávané přestupky nezanikla.
153. Podle ustanovení § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.
154. V souladu se zásadou absorpce při správním trestání tedy Úřad ve správním řízení uloží trest podle nejpřísněji trestného přestupku. Zbylé přestupky zohlední jako přitěžující okolnost při výměře výše pokuty. Proto se Úřad nejprve zabýval otázkou, který přestupek je v šetřeném případě nejzávažnějším, a to mimo jiné i s odkazem na možnost uložení přísnější sankce (vyšší pokuty).
155. Podle ustanovení § 268 odst. 2 písm. a) zákona se za přestupek podle ustanovení § 268 odst. 1 zákona, nepoužije-li se postup podle § 268 odst. 3 zákona, uloží pokuta do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) až c) zákona.
156. Úřad na základě skutečností, že smlouva na tříděný odpad vč. přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 a přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 a rovněž smlouva na komunální odpad vč. dodatku č. 15 a dodatku č. 16 byly uzavřeny na dobu neurčitou a plnění z těchto smluv dosud probíhá, přičemž současně obsahují určení pouze jednotkových cen, dospěl k závěru, že nelze určit celkovou cenu za plnění na základě smlouvy na tříděný odpad ani za plnění na základě smlouvy na komunální odpad. V posuzovaném případě tak lze uložit pokutu do výše 20 000 000 Kč.³⁰
157. Úřad tedy uvádí, že za přestupky uvedené ve výrocih I. až IV. tohoto rozhodnutí lze obviněnému uložit správní trest pokuty ve stejné výši za každý tento přestupek [z důvodu stejné horní hranice pokuty dle § 268 odst. 2 písm. a) zákona]. Úřad uložil pokutu za přestupek uvedený ve výroku IV. tohoto rozhodnutí, jelikož jej vyhodnotil jako nejzávažnější, a to

³⁰ Úřad však dodává (což vzal při určení závažnosti jednotlivých přestupků i výměry pokuty v potaz), že z dostupných faktur vyplynulo, že cena, kterou obviněný prokazatelně uhradil za plnění na základě smlouvy na komunální odpad ve znění platnosti a účinnosti dodatku č. 15 (tj. od 1. 1. 2022 do 30. 6. 2022) činí 531 990,53 Kč bez DPH, resp. 602 024,68 vč. DPH. Za dodatek č. 16 (od 1. 7. 2022 do 31. 12. 2022) se jednalo o částku 649 583,27 Kč bez DPH, resp. 734 539,65 Kč včetně DPH. Ze zjištění Úřadu dále vyplynulo, že cena, kterou obviněný prokazatelně uhradil za plnění na základě smlouvy na tříděný odpad ve znění platnosti a účinnosti přílohy č. 2 ze dne 1. 10. 2021 činí 383 035,21 Kč bez DPH, resp. 442 778,78 Kč vč. DPH. Za období platnosti a účinnosti přílohy č. 2 ze dne 1. 7. 2022 (do 6. 10. 2023) se jednalo o částku 242 812,30 Kč bez DPH, resp. 280 874,48 Kč včetně DPH.

zejména s ohledem na celkovou hodnotu navýšení ceny plnění ze smlouvy na komunální odpad, respektive i celkovou cenu poskytovaného plnění.

158. Podle § 37 písm. a) a c) zákona o přestupcích se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem.
159. Podle ustanovení § 38 zákona o přestupcích je povaha a závažnost přestupku dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, dále významem a rozsahem následku přestupku a okolnostmi jeho spáchání (Úřad zde uvádí pouze ty skutečnosti citovaného ustanovení zákona o přestupcích, které jsou relevantní ve vztahu k posuzovanému případu).
160. Pokud jde o význam pojmu „závažnost přestupku“, Úřad uvádí, že stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnosti) je dán také konkrétní intenzitou naplnění znaků skutkové podstaty přestupku. Při posuzování závažnosti přestupku tedy není hlavním kritériem skutková podstata, ale intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. Z hlediska určení výměry pokuty je proto nutno hodnotit nejen jaké následky byly přestupkem způsobeny, ale také jakou měly intenzitu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 106/2012 ze dne 6. 6. 2013).
161. Co se týče způsobu, resp. okolností, za kterých byl přestupek spáchán, Úřad ve výroku IV. tohoto rozhodnutí konstatoval, že se obviněný v šetřeném případě dopustil přestupku podle tím, že postupoval v rozporu s § 222 odst. 1 zákona, když bez provedení některého z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 zákona či jiného zákonem aprobovaného postupu uzavřel dodatek č. 16 ke smlouvě na komunální odpad, jehož prostřednictvím navýšil finanční odměnu zhotovitele Technické služby Zlín, s.r.o. za svoz a odstranění komunálního odpadu, přičemž se jednalo o takovou změnu smluvních podmínek, která změnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele.
162. V rámci posouzení povahy a závažnosti přestupku Úřad konstatuje, že za nejzávažnější stupeň intenzity porušení zákona považuje postup zadavatele spočívající v naprosté ignoraci ustanovení zákona a základních zásad, na nichž je tento zákon postaven, neboť takový postup zpravidla výrazně omezuje (případně dokonce vylučuje) hospodářskou soutěž, která je základním předpokladem dosažení efektivního vynakládání veřejných prostředků (coby hlavního účelu zákona). Tím, že obviněný umožnil podstatnou změnu závazku ze smlouvy bez provedení nového zadávacího řízení, se dopustil jednoho z nejzávažnějších porušení zákona, neboť svým postupem fakticky obešel zákon a nezadal plnění odpovídající dodatku č. 16 v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení stanovených v § 3 zákona (potažmo jiným zákonem aprobovaným postupem), tudíž porušil právem chráněný zájem spočívající v zachování efektivní hospodářské soutěže o veřejné zakázky. Obviněný svým postupem ani neumožnil podání nabídek dalších potenciálních dodavatelů a naprosto tak vyloučil soutěžní prostředí o uvedené plnění, přičemž ale nelze vyloučit, že by mohli podat nabídku i další potenciální dodavatelé a nabídnout zadavateli případně i výhodnější podmínky, než nabídl obviněnému výše jmenovaný zhotovitel, pokud by obviněný řádně dotčené plnění zadával v zadávacím řízení či jiným zákonem aprobovaným postupem. Pokud tak jde o následky spáchání přestupku, postupem obviněného došlo k nedůvodnému vyloučení

hospodářské soutěže, resp. stavu, kdy plnění hrazené z veřejných prostředků bylo zadáno, aniž by o toto plnění proběhla jakákoliv soutěž. Spáchaný přestupek také způsobil, že zhotovitel Technické služby Zlín, s.r.o. nebyl vystaven žádné konkurenci, díky níž se vyvolává mj. i tlak na snížení ceny, neboť uzavírání dodatků smlouvy na komunální odpad probíhala bez provedení zadávacího řízení. V důsledku nezákonného jednání tak bylo také narušeno konkurenční prostředí v daném tržním odvětví. Obviněný tedy nenaplnil elementární účel zákona, kterým je zajištění účinného konkurenčního prostředí a efektivní hospodářské soutěže. Jednání obviněného proto lze v šetřeném případě označit za typově jedno z vůbec nejzávažnějších.

163. Úřad jako přitěžující okolnost v neprospěch obviněného zohlednil tu skutečnost, že se obviněný dopustil dalších tří velmi obdobných přestupků (uvedených ve výrocih I., II. a III. tohoto rozhodnutí) způsobujících obdobné zasažení právem chráněného zájmu a taktěž obdobné následky, jako přestupek uvedený ve výroku IV. tohoto rozhodnutí, přičemž šlo v případě uzavírání příloh ke smlouvě na tříděný odpad, resp. dodatků ke smlouvě na komunální odpad o opakující se jednání obviněného, v důsledku kterého byly dlouhodobě vynakládány veřejné prostředky způsobem, který nezaručoval základní principy, na nichž právo veřejných zakázek stojí, tedy zejm. vylučoval otevřenou a férovou hospodářskou soutěž.
164. Úřad v šetřeném případě neshledal žádné další přitěžující nebo polehčující okolnosti, které by ovlivnily stanovení výše uložené pokuty.
165. Kromě výše uvedeného má Úřad při stanovení konkrétní výše sankce povinnost zohlednit i dobu, která uplynula mezi spáchaním přestupku specifikovaného ve výroku I. tohoto rozhodnutí (potažmo přestupků uvedených ve výrocih I, II. a III. tohoto rozhodnutí) a samotným potrestáním obviněného za spáchaní daného přestupku. V této souvislosti Úřad poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 123/2013-85 ze dne 9. 4. 2015, ve kterém Krajský soud uvedl: *„Je nepochybné, že s prodlužujícím se okamžikem potrestání se relativizuje základní vztah mezi spáchaným deliktem a ukládanou sankcí a že doba mezi porušením právní povinnosti a rozhodnutím o sankci má i bezprostřední vliv na účel trestu, jehož má být uložením konkrétní sankce dosaženo.“*
166. Jak již bylo uvedeno výše, v šetřeném případě došlo ke spáchaní přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí dne 29. 9. 2021. Ke spáchaní přestupku dle výroku II. tohoto rozhodnutí došlo ke dni 1. 7. 2022. Ke spáchaní přestupku dle výroku III. tohoto rozhodnutí došlo dne 4. 2. 2022. Ke spáchaní přestupku dle výroku IV. tohoto rozhodnutí došlo dne 18. 6. 2022. Ačkoliv tedy v šetřeném případě došlo ke spáchaní shora popsanych přestupků v období před cca dvěma a půl až třemi roky, což je skutečnost svědčící ve prospěch snížení ukládané pokuty, nelze na uložení pokuty rezignovat nebo uložit pokutu jen v symbolické výši, neboť stále je nutné v daném případě zohlednit skutečnost, že se jedná o přestupek s vysokou mírou závažnosti a odpovědnost za přestupek obviněného nezanikla.
167. Vycházejí z konstantní rozhodovací praxe správních soudů (např. z rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2009-62 ze dne 18. 6. 2009 a č. j. 6 As 245/2015-33 ze dne 16. 8. 2016) Úřad dále ze své úřední činnosti ověřil, zda přestupek, za který je obviněnému ukládán trest, který je v souběhu s přestupky konstatovanými ve výrocih I., II. a III. (postupováno v souladu se zásadou absorpce, k tomu srov. výše odůvodnění tohoto rozhodnutí), není v souběhu s dalšími přestupky (správními delikty) obviněného. Úřad tak

provedl šetření, zda je namístě zohlednit i jiné sbíhající se přestupky (správní delikty), za které již byla obviněnému uložena pokuta podle zákona.

168. Úřad konstatuje, že neshledal, že by se obviněný dopustil jiného přestupku, který by byl s právě projednávanými přestupky v souběhu.
169. Úřad při stanovení výše pokuty dále přihlédl i k ekonomické situaci obviněného, neboť v určitém případě se pokuta, byť uložená v minimální výši, může jevit jako krajně „nespravedlivá“. Ze schváleného rozpočtu obviněného na rok 2024³¹ Úřad zjistil, že obviněný v roce 2024 hospodaří s plánovanými příjmy ve výši 52 622 900 Kč. Na základě výše uvedeného Úřad konstatuje, že vyměřenou výši pokuty nelze v tomto případě považovat za likvidační ani za nepřiměřeně zasahující ekonomickou podstatu obviněného (a v tomto smyslu nespravedlivou).
170. V souvislosti s právě uvedeným je třeba mít dále na paměti, že pokuta uložená obviněnému za nedodržení postupu stanoveného zákonem má splnit mj. dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Úřad uvádí, že peněžitá sankce ze své podstaty vždy představuje nepříznivý zásah do majetkové sféry pachatele přestupku, který je spojen s úbytkem finančních prostředků, které mohly být případně investovány jinam. Korektivem tu tedy nemůže být tento nepříznivý zásah samotný, ale až situace, kdy by tento zásah nabyl likvidačního charakteru. Kromě toho se v konečném důsledku nemusí uložená pokuta projevit (výlučně jen) ve sféře obviněného, neboť je na něm, aby případně využil jiné právní nástroje, pomocí kterých je možno uplatnit nárok na náhradu škody proti konkrétním osobám, které zavinily protiprávní stav, jenž vyústil v uložení pokuty. Závěrem tedy Úřad k výši pokuty konstatuje, že uložená pokuta naplňuje dostatečně obě shora zmíněné funkce, aniž by se zároveň jednalo o pokutu likvidační.
171. Úřad posoudil postup obviněného ze všech hledisek a s ohledem na výše uvedené rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku V. tohoto rozhodnutí.
172. Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO obviněného.

K výroku VI. rozhodnutí – náklady řízení

173. Podle ustanovení § 93 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích se ve výrokové části rozhodnutí o přestupcích, kterými je obviněný uznán vinným, kromě náležitostí podle správního řádu uvede výrok o náhradě nákladů řízení.
174. Správní orgán podle § 95 odst. 1 zákona o přestupcích uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Pokud bylo rozhodnutí o přestupku zrušeno jiným orgánem veřejné moci a tato skutečnost má za následek nesplnění podmínek pro uložení náhrady nákladů řízení, správní orgán nahrazené náklady vrátí.
175. Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích v současné době náklady řízení blíže neupravuje, musel Úřad vycházet z obecného právního předpisu, kterým je správní řád.

³¹ Dostupné z https://bilovice.cz/default/report/208914_schvaleny-rozpocet-na-rok-2024.

176. Podle § 79 odst. 5 správního řádu uloží správní orgán povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Podle citovaného ustanovení správního řádu výši paušální částky nákladů řízení stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výtěžku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějšího předpisu (dále jen „vyhláška“), která v § 6 odst. 1 stanoví, že paušální částka nákladů správního řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 2 500 Kč.
177. Jelikož v daném případě Úřad zahájil řízení o přestupku z moci úřední, neboť dospěl k závěru, že se obviněný dopustil pokračování v přestupku, je zřejmé, že řízení bylo vyvoláno porušením právní povinnosti obviněného a Úřad je tedy povinen obviněnému uložit náhradu nákladů řízení ve výši stanovené vyhláškou. Z toho důvodu Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozhodnutí.
178. Náklady řízení jsou splatné do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 19-24825621/0710, variabilní symbol 2024000605.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí lze do 15 dnů ode dne jeho doručení podat rozklad k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – Sekce veřejných zakázek, třída Kpt. Jaroše 1926/7, 602 00 Brno. Včas podaný rozklad má odkladný účinek. Rozklad a další podání účastníků učiněná v řízení o rozkladu se podle § 261 odst. 1 písm. b) zákona činí výhradně prostřednictvím datové schránky nebo jako datová zpráva podepsaná uznávaným elektronickým podpisem.

otisk úředního razítka

v z. Ing. Petr Vévoda

Mgr. Markéta Dlouhá
místopředsedkyně

Obdrží

obec Bílovice, Bílovice 70, 687 12 Bílovice

Vypraveno dne

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