



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D. a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **Obec Mirošovice**
sídlem Na Ohradě 190, 251 66 Mirošovice
zastoupené advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.
sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 21. 10. 2022, č. j. ÚOHS-36726/2022/162

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Shora označeným rozhodnutím předseda žalovaného rozhodl o rozkladu žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2022, č. j. ÚOHS-23751/2022/500 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), ve věci spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona

č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“) v souvislosti se „Smlouvou o službách spojených s nakládáním s odpady“, jejímž předmětem je pravidelné nakládání s komunálním odpadem (dále jen „Smlouva“), uzavřenou dne 18. 3. 2014 mezi žalobkyní a obchodní společností Marius Pedersen, a.s., IČO 42194920, se sídlem Průběžná 1940/3, 500 09 Hradec Králové (dále jen „vybraný dodavatel“ nebo „společnost Marius Pedersen“). *Výrokem I. a II.* prvostupňového rozhodnutí žalovaný shledal, že žalobkyně v rozporu s § 222 odst. 1 ZZVZ umožnila podstatnou změnu závazku ze smlouvy po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení dle ZZVZ, když k 1. 1. 2018 (*výrok I*), resp. k 1. 1. 2019 (*výrok II*) akceptovala cenovou nabídku vybraného dodavatele, aniž by byly splněny podmínky pro aplikaci některé z výjimek dle § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 ZZVZ, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele, neboť plnění odpovídající výše uvedené cenové nabídky vybraného dodavatele měla žalobkyně dle § 2 odst. 3 ZZVZ povinnost zadat v některém z úvahy přicházejících druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 ZZVZ. Za spáchání přestupků uvedených ve výroci I. a II. žalovaný uložil žalobkyni pokutu ve výši 400 000 Kč (*Výrok III.* prvostupňového rozhodnutí) a úhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč (*Výrok IV.* prvostupňového rozhodnutí). Předseda žalovaného prvostupňové rozhodnutí ve výroci I, II a IV potvrdil a podaný rozklad v tomto rozsahu zamítl a ve výroku III prvostupňové rozhodnutí změnil, a to tak, že uloženou pokutu snížil na částku 360 000 Kč.

II. Obsah žaloby

Podstatná změna závazku

2. Žalobkyně napadá zákonnost a věcnou správnost závěru žalovaného, že došlo k podstatné změně závazku dle § 222 odst. 3 ZZVZ.
3. Žalobkyně namítá, že veškeré navyšování služeb bylo způsobeno nikoliv z její vůle, ale změnami v právních předpisech, které v okamžiku uzavírání smlouvy nebyly známé. V době uzavření původní rámcové dohody žalobkyně nebyla povinna tyto služby poskytovat. K vychýlení ekonomické rovnováhy ve prospěch vybraného dodavatele nemohlo dojít, neboť tyto povinnosti by žalobkyně musela zajišťovat prostřednictvím jakéhokoli dodavatele. Změny v právních předpisech na úseku odpadového hospodářství nemohla žalobkyně předvídat ani ovlivňovat. Žalobkyně namítá, že v důsledku změna zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), docházelo k postupnému navyšování služeb, které musela ze zákona (o odpadech, potažmo o obcích) zajišťovat – povinnost zajišťovat sběr druhotných odpadů na území obce, zejména povinnost likvidace separovaných komodit – bioodpadu, plastům papíru (tzv. služby „door to door“, které jsou občanům poskytovány zdarma).
4. Sám žalovaný konstatoval, že dodatečné služby ani v součtu nepřekročily hodnotu 50% původní hodnoty závazku, což znamená, že se nejednalo o podstatnou změnu dle § 222 odst. 5 a 6 ZZVZ. Na daný případ je aplikovatelné písm. c) uvedeného ustanovení. Jednalo se o další služby, které byly na základě zákona nově zajišťovány žalobkyní a přidány do existující smlouvy mezi žalobkyní a vybraným dodavatelem v rámci každoročního schvalování cen služeb.
5. Nebylo možné ekonomicky ani technicky (sběrné nádoby a další příslušenství jsou ve vlastnictví dodavatele) na dílčí služby, které musela žalobkyně nepředvídatelně s minimální

možností přípravy plnit dle nárustu povinností podle zákona o odpadech v čase, nasmlouvat jiný subjekt než dodavatele.

6. Žalobkyně namítá, že prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí jsou v rozporu s § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).

Hodnota veřejné zakázky

7. Žalovaný nesprávně posoudil výši veřejné zakázky. Hodnota veřejné zakázky nedosáhla takové výše, aby muselo být prováděno zadávací řízení dle ZZVZ. Žalovaný nesprávně navýšil hodnotu zakázky o nepředvídatelné výdaje spojené se změnou právních předpisů.
8. Žalobkyně namítá, že prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí jsou v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu.

Změny smlouvy na veřejnou zakázku – výhrada uvedená ve smlouvě

9. Žalobkyně namítá, že v dané věci nedošlo k podstatné změně závazku ze smlouvy dle § 222 odst. 3 ZZVZ. Byl pouze rozšířen rozsah činností, které v době uzavření smlouvy nebyly stanoveny jako povinné a žalobkyně s nimi nemohla počítat. Nejedná se o změnu, která by umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení. Nešlo ani o změnu, která by vedla ke změně ekonomické rovnováhy ve prospěch vybraného dodavatele.
10. Žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a porušení § 68 odst. 3 správního řádu. Předseda žalovaného se nevyjádřil k námitce žalobkyně uplatněné v rozkladu, že v oblasti odpadové hospodářství nefunguje hospodářská soutěž. Žalobkyně v rámci této námítky ve správním řízení uváděla, že žalovaný fungující hospodářskou soutěž v oblasti odpadového hospodářství dovozoval na základě příkladu dvou zadávacích řízení uskutečněných obcemi v České republice, do kterých se přihlásili vždy dva zájemci. Nicméně na základě těchto dvou výjimek nelze dovozovat, že takto funguje hospodářská soutěž v celé České republice. Jedna z obcí je navíc v Moravskoslezském kraji, tudíž srovnání s žalobkyní a jeho situací je zcela neodpovídající.
11. Žalobkyně namítá, že prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí jsou v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu.

Výše pokuty

12. Žalobkyně namítá, že žalovaný nedostatečně posoudil výši uložené pokuty.
13. V dané věci nedošlo k žalovaným tvrzenému vyloučení konkurence, neboť zde reálně žádná konkurence ostatních dodavatelů nebyla. Neexistuje žádný jiný zájemce, který by chtěl žalobkyni dodávat služby svozu odpadu. Jednání žalobkyně tak nemělo žádné reálné dopady.
14. Žalovaný při stanovení výše pokuty nezohlednil následující polehčující okolnosti. Žalobkyně připravoval zadávací řízení na dodavatele služeb na poli odpadového hospodářství, které ke dni podání žaloby probíhá. Zastupitelstvo obce Mirošov odsouhlasilo výpověď dodavateli (společnosti Marius Pedersen) k 31. 12. 2022. Změna závazku v roce 2019 oproti roku 2018 činila pouze 8,18 %. Žalobkyně se v rámci mikroregionu „Ladův kraj“ pokoušela společně se zástupci okolních obcí získat dodavatele ve standardním zadávacím řízení. Žalobkyně každoročně schvalovala novou cenovou nabídku, která je v porovnání s cenami v okolních obcích srovnatelná a systém odpadového hospodářství v obci

Mirošovice je jeden z nejprogresivnějších a nejlépe hodnocených v regionu. Smluvené ceny jsou zcela obvyklé ve vztahu k dodávaným službám.

15. Výše pokuty je neadekvátní s ohledem na rozpočet žalobkyně a její ekonomickou situaci. To bude mít dopad jak na rozpočet žalobkyně, tak na žalobkyní poskytované služby občanům. Žalobkyně poukazuje na povinnost zohledňovat ekonomickou situaci sankcionovaného subjektu, která má zabránit ukládání likvidačních pokut. K tomu žalobkyně cituje z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133.
16. Žalobkyně namítá, že prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí jsou v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu.
Rozpor s § 68 odst. 3 a § 50 odst. 3 správního řádu
17. Žalobkyně namítá, že v rozkladu uváděla povinnost správního orgánu postupovat podle § 50 odst. 3 správního řádu. Předseda žalovaného se s námitkou nesplnění této povinnosti nevypořádal a pouze zopakoval, že ve správním řízení byl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí často pouze opakuje a potvrzuje závěry žalovaného, aniž by tyto závěry blíže zkoumal a zjišťoval všechny potřebné skutečnosti.
18. Postup předsedy žalovaného je v rozporu jak s § 50 odst. 3 správního řádu, tak s jeho ustanovením § 68 odst. 3. K tomu žalobkyně cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. As 7/2011-48.
19. Žalobkyně navrhuje, aby soud rozhodnutí žalovaného jakož i rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil *in eventum*, aby soud rozhodl o upuštění od žalobkyni uložené pokuty, popř. o jejím snížení.
20. V replice ze dne 2. 3. 2023 žalobkyně na své argumentaci setrvala.

III. Vyjádření žalovaného

21. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný argumentoval ke každému žalobnímu bodu a především odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, jelikož žalobní námitky v převážné části představují tvrzení uplatněná žalobkyní již v rámci rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalovaný navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

VI. Posouzení věci krajským soudem

22. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek.
23. Při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
24. Ze spisového materiálu vyplynulo, že předmětem smlouvy bylo pravidelné nakládání s komunálním odpadem. K uzavření Smlouvy nedošlo v zadávacím řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, účinného v době uzavření Smlouvy (dále jen „ZVZ“). V tom žalovaný spatřoval pochybení žalobkyně. Podle žalovaného předpokládána

hodnota uzavřené smlouvy přesahovala hranici 2 000 000 Kč a předmětná smlouva tak měla být uzavřena na základě zadávacího řízení podle ZVZ. Žalovaný při určení výše předpokládané hodnoty plnění aplikoval § 13 odst. 1, odst. 2, § 15 odst. 1 ve spojení s § 14 odst. 1, 3 a 4 ZVZ. Vycházel z ceny služeb stejného nebo podobného druhu během 12 měsíců předcházejícím uzavření smlouvy (konkrétně od 18. 3. 2013 do 17. 3. 2014), která činila 642 857,61 Kč bez DPH. Tento základ upravil v závislosti na době účinnosti smlouvy, tj. pro 48 měsíců (žalobkyně smlouvu uzavřela na dobu neurčitou), a došel k částce vyšší než 2,5 mil Kč. Veškeré změny smlouvy, které byly po dobu účinnosti smlouvy provedeny, proto podle žalovaného spadaly pod režim změn závazku dle ZVZ, resp. dle ZZVZ.

25. Žalovaný posuzoval dvě změny smlouvy, a to k 1. 1. 2018 a k 1. 1. 2019, které žalobkyně připustila akceptací cenových nabídek vybraného dodavatele. Akceptace cenových nabídek pro předchozí kalendářní roky žalovaný neposuzoval, a to s ohledem na uplynutí promlčecí doby, jelikož by nebylo možné konstatovat spáchání přestupku a uložit sankci.
26. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně nebyla oprávněně posuzované změny smlouvy umožnit bez provedení nového zadávacího řízení dle ZZVZ.
27. Žalovaný akceptaci cenových nabídek pro roky 2018 a 2019 žalobkyní posoudil jako podstatnou změnu závazku.
28. Podle výpočtu provedeného žalovaným žalobkyně zaplatila za plnění v roce 2018 celkem 1 440 780 Kč. V roce 2017 by za stejný objem plnění zaplatila 1 077 319 Kč včetně inflace (1 051 017 Kč bez inflace). Obdobně pak v roce 2019 zaplatil za objem plnění celkem 2 169 095 Kč, za stejný objem plnění by při cenách dle cenové nabídky z roku 2018 zaplatil 1 991 707 Kč včetně inflace (1 950 753 Kč bez inflace). Za stejný objem plnění jako v roce 2018 by žalobkyně s cenami jako v roce 2017 zaplatila o 363 461 Kč méně a v roce 2019 by žalobkyně s cenami jako v roce 2018 zaplatila o 177 388 Kč méně. Podle žalovaného tak jsou ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ obě provedené změny závazků ze smlouvy podstatné, neboť v obou případech došlo ke změně ekonomické rovnováhy ve prospěch vybraného dodavatele (za totožné či obdobné plnění byla hrazena vyšší cena).
29. Žalovaný dále dospěl k závěru, že v dané věci nedošlo k naplnění podmínek pro uplatnění výjimky ze základní povinnosti zadavatele nepřipustit podstatnou změnu závazku ze smlouvy (§ 222 odst. 2, 4, 5, 6, a 7 ZZVZ).
30. 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 nižší než 10 % původní hodnoty závazku nebo pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnot všech těchto změn. Hodnoty změn v dané věci činily více než 10 %.
31. Podle § 222 odst. 2 ZZVZ 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 ZZVZ 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. V šetřeném případě si žalobkyně vyhradila inflační doložku (bod 1. čl. III. smlouvy) a doložku navázanou na změnu v důsledku legislativy nebo na základě požadavků orgánů státní správy v (bod 2. čl. III. smlouvy). Inflační doložka byla žalovaným zohledněna. Žalovaný uvedl, že z výhrady formulované v bodu 2. čl. III. smlouvy není patrné například to, o jaké konkrétní

změny legislativy a jaké požadavky, jakých orgánů státní správy se má jednat. Proto se předmětné ustanovení smlouvy pro jeho ne dost určité vymezení nemůže pro vyhrazenou změnu závazku uplatnit. Z toho důvodu tedy nelze provedenou změnu závazku ze smlouvy považovat za nepodstatnou ve smyslu § 222 odst. 2 ZZVZ.

32. K argumentaci žalobkyně, že musela ze zákona zajišťovat „sběr druhotných odpadů na území obce, zejména povinnost likvidace separovaných komodit – bioodpadu, plastů, papíru (tzv. služby „door to door“, které jsou poskytovány občanům zdarma)“, žalovaný uvedl, že povinnost likvidace separovaných komodit nepředstavovala novum. Zákonem č. 229/2014 Sb., kterým se mění zákon o odpadech, byla zakotvena nová povinnost - dle § 17 odst. 3 věta druhá byla obec povinna zajistit místa pro oddělené soustřeďování složek komunálního odpadu, minimálně nebezpečných odpadů, papíru, plastů, skla, kovů a biologických odpadů (nově bylo zavedeno pouze třídění kovů a biologicky rozložitelných odpadů). Předmětná legislativní změna nastala již v prvním roce po uzavření Smlouvy. Zákon č. 229/2014 Sb., kterým se mění zákon o odpadech, byl platný od 23. 10. 2014 a účinný od 1. 1. 2015. Prvostupňové rozhodnutí ukládá pokutu za přestupky spočívající ve změnách závazku za čtvrtý a pátý rok trvání smlouvy. Změny smlouvy, které zavedly nové položky do ceníku, proběhly již v roce 2015, proto ve vztahu k roku 2018 a 2019 se ve vztahu k předmětným položkám nemohlo jednat o navýšení ceny v důsledku legislativní změny (tato proběhla k 1. 1. 2015).
33. Žalovaný vyhodnotil, že změny smlouvy nepředstavují ani nezbytné dodatečné služby, které nebyly zahrnuty již v původním závazku ze smlouvy. V daném případě tak nebyly splněny podmínky stanovené v § 222 odst. 5 ZZVZ. K zavedení služby „door to door“ (svoz papíru a plastu od domu obyvatel) žalovaný uvedl, že tato služba byla zavedena pro rok 2019 a jedná se stále o službu svozu předmětných typů odpadů, a tedy „pouze“ o dražší model předmětné služby. Povinnost zavést tuto službu nebyla žalobkyni konkrétním právním předpisem uložena.
34. Žalovaný vyloučil i použití § 222 odst. 6 ZZVZ. Podle žalovaného žalobkyně již v roce 2017 svázela a likvidovala složky komunálního odpadu v povinném standardu (včetně bioodpadu, plastů, papíru) a nelze proto předmětné položky označit za změnu, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel nemohl předvídat. Žalovaný zdůraznil, že posouzení změny závazku žalobkyně činí pro roky 2018 a 2019, u nichž provádí porovnání s rokem předchozím (neboť tak byly uzavírány příslušné dodatky), tj. s rokem 2017, resp. 2018, a nikoliv s rokem 2014, kdy došlo k uzavření smlouvy. Žalovaný neshledal, že by pro roky 2018 a 2019 na základě změny v zákonu o odpadech docházelo k postupnému navyšování služeb.
35. V šetřeném případě se z logiky věci nemohlo jednat ani o nepodstatnou změnu závazku ze smlouvy ve smyslu § 222 odst. 7 ZZVZ, neboť uvedené ustanovení lze aplikovat pouze na veřejné zakázky, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, nikoliv služeb, které jsou předmětem šetřené veřejné zakázky.
36. Žalovaný nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že společnost Marius Pedersen je jedinou svozovou společností, která má o svoz komunálních odpadů v obci Mirošovice zájem. Podle žalovaného nelze vyloučit, že pokud by žalobkyně postupovala v souladu se zákonem a poptávala předmětné plnění v některém z v úvahu přicházejících druhů zadávacích řízení, tedy pokud by proběhla řádná soutěž o toto plnění, mohla žalobkyně obdržet nabídky i

jiných dodavatelů, kteří mohli nabídnout nižší cenu než vybraný dodavatel, resp. než jaké byly akceptovány cenové nabídky pro rok 2018 a 2019.

37. Žalovaný tak v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že se žalobkyně v šetřeném případě dopustila přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ tím, že v rozporu s § 222 odst. 1 ZZVZ umožnila podstatnou změnu závazku ze Smlouvy po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení dle zákona, kdy k 1. 1. 2018 akceptovala cenovou nabídku společnosti Marius Pedersen pro rok 2018, která ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, aniž by byly splněny podmínky pro aplikaci některé z výjimek dle § 222 odst. 2, 4, 5, 6 a 7 ZZVZ, přičemž tím mohla ovlivnit výběr dodavatele, neboť plnění odpovídající výše uvedené cenové nabídky vybraného dodavatele měla žalobkyně dle § 2 odst. 3 ZZVZ povinnost zadat v některém z v úvahu přicházejících druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 ZZVZ.
38. Žalovaný uložil žalobkyni pokutu ve výši 400 000 Kč na základě absorpční zásady za přestupek uvedený ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí, jelikož jej posoudil jako závažnější, a to zejména s ohledem na větší procentuální navýšení ceny plnění smluvního závazku. Žalovaný při stanovení výše pokuty současně přihlédl ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku II. prvostupňového rozhodnutí (spáchání tohoto přestupku shledal jako přitěžující okolnost) a rovněž zohlednil i další přestupek, za který byla žalobkyně v minulosti trestána a který je s projednávanou věcí v souběhu.
39. Žalovaný při určení výše pokuty přihlédl k plnění, které žalobkyně poskytla dodavateli v období od 1. 1. 2018 do 31. 5. 2021.
40. K závažnosti přestupku a jeho následku žalovaný uvedl následující. Tím, že žalobkyně umožnila podstatnou změnu závazku ze smlouvy bez provedení nového zadávacího řízení, se dopustila jednoho z nejzávažnějších porušení zákona, neboť svým postupem fakticky obešla zákon a nezdala plnění odpovídající novým cenovým nabídkám v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení stanovených v § 3 ZZVZ. Žalobkyně svým postupem neumožnila podání nabídek dalších potenciálních dodavatelů a naprosto tak vyloučila soutěžní prostředí o uvedené plnění. Jednání žalobkyně lze v šetřeném případě označit za typově jedno z vůbec nejzávažnějších. Vybraný dodavatel nebyl vystaven žádné konkurenci, neboť akceptace cenových nabídek probíhala bez provedení zadávacího řízení.
41. Stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnosti) označil žalovaný jako velmi vážný, a to vzhledem k tomu, že jednání žalobkyně mohlo výrazně narušit základní princip zadávání veřejných zakázek – zachování efektivního soutěžního prostředí, které má umožnit z co nejširšího okruhu podaných nabídek vybrat pro žalobkyni nabídku nejvhodnější.
42. Dále žalovaný zohlednil skutečnost, že od spáchání přestupku uplynuly více než 3 roky. Přihlédl rovněž k ekonomické situaci žalobkyně. Zohlednil rozpočet žalobkyně na rok 2022 s plánovanými příjmy 25 899 000 Kč, drženou finanční rezervu ve výši 50 000 000 Kč, výpadek daňových příjmů v souvislosti s pandemií koronaviru SARS-CoV-2, navýšení výdajů žalobkyně mj. o finanční příspěvek Ukrajině ve výši 100 000 Kč. Žalovaný přihlédl k tomu, že se žalobkyně rozhodla zjednat nápravu a do budoucna se vyvarovat nezákonného jednání, jelikož k 31. 12. 2022 vypověděla smlouvu společnosti a zahájila postup směřující zadávacímu řízení na veřejnou zakázku k zajišťování služeb v oblasti nakládání s odpady. Žalovaný rovněž konstatoval, že pokuta musí být pro žalobkyni citelná.

43. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, v němž uplatňovala obdobné námitky jako v žalobě.
44. Předseda žalovaného rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí žalovaného ve výroku III. změnil a v ostatních výrocích potvrdil.
45. Předseda žalovaného se ztotožnil se závěry žalovaného ohledně naplnění podmínek podstatné změny závazku. V odůvodnění napadeného rozhodnutí doplnil, že v dané věci byly naplněny podmínky podstatné změny závazku nejen podle § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ, ale obstála by i argumentace písmenem a) daného ustanovení. Nicméně žalovaným zvolená kvalifikace ob stojí a není třeba doplňovat či měnit důvody uvedené v prvostupňovém rozhodnutí. Dále vyhodnotil jako správné závěry žalovaného, že v dané věci nedošlo k naplnění podmínek pro aplikaci § 222 odst. 5 ZZVZ (nejednalo se o dodatečné služby a provedené změny nebyly nezbytné). Korigoval závěr žalovaného ohledně sběru bioodpadu tak, že tato služba byla zavedena u žalobkyně již před podpisem smlouvy. Dále souhlasil se závěry žalovaného, že nedošlo ani k naplnění podmínek pro použití § 222 odst. 6 ZZVZ (potřeba změny nevznikla v důsledku okolností, které žalobkyně nemohla předvídat), § 222 odst. 7 ZZVZ (nejedná se o dodatečné stavební práce) ani § 222 odst. 4 ZZVZ (celková změna závazku byla vyčíslena na 31,63 %). Předseda žalovaného ve shodě s žalovaným konstatoval, že pokud navýšení ceny za svoz odpadu nebylo způsobeno jen a pouze inflací, případně požadavky zákona v oblasti odpadového hospodářství, zároveň žalobkyně u dodavatele poptala služby, jež nebyly v původní smlouvě zahrnuty a které nebyly odůvodněny ani požadavky legislativy, ani nespádaly pod žádnou z výjimek dle § 222 odst. 4, 5, 6 a 7, pak takové změny zvyšovaly příjem na straně vybraného dodavatele, aniž by o ně proběhla soutěž. Ekonomická rovnováha se tak vychýlila ve prospěch vybraného dodavatele, neboť pro změnu závazku nebyl dán důvod v původní smlouvě ani nevznikl v důsledku změn legislativy.
46. Předseda žalovaného souhlasil se žalovaným, že výhrada přijatá v čl. III. 2 smlouvy nebyla jednoznačně formulovaná. Otázku určitosti smluvního ujednání je přitom správní orgán oprávněn posoudit podle § 57 písm. c) správního řádu a optikou práva veřejných zakázek. Žalovaný se žádným způsobem nezabýval otázkou platnosti smlouvy nebo předmětné výhrady podle obecného práva závazkového. Dále předseda žalovaného uvedl, že pokud chce žalobkyně v režimu § 100 ZZVZ učinit výhradu změny závazku, musí ji stanovit jednoznačně. Musí si tedy umět představit okruh změn, které by chtěla do výhrady pojmout, jinak takovou výhradu činit nemůže. Nejde tedy o požadavek „pojmenovat“ takovou změnu, což skutečně nelze dopředu předvídat, ale alespoň určit na jaké zákony takováto výhrada míří a jaký může být rozsah takových změn. Tím je opět míněno, že úspěšně by se žalobkyně mohla dovolávat takových změn, které by odpovídaly rozsahu „minimálních požadavků zákona“. Pokud by totiž žalobkyně od (sice legislativně) požadované změny ještě zvýšila „standard“ služby oproti zákonu, nemohlo by jít o vyhrazenou změnu závazku, pokud by tato nebyla dostatečně jasně předem popsána. Současně předseda žalovaného uvedl, že pokud žalobkyně takovou změnu přijímá (ať již na základě návrhu dodavatele či v případě, kdy je iniciátorem změny ona sama; konkludentně či písemným dodatkem), měla by bezpečně určit, který předpis jí požadavek na změnu plnění stanoví, a být tedy schopna prokázat, že daná změna vyhoví vyhrazené změně závazku. To však žalobkyně neučinila.
47. Předseda žalovaného změnil výši uložené pokuty. Pokud se žalobkyně se dopustila přestupků toliko v letech 2018 a 2019, nelze jako okolnost jejich spáchání posuzovat plnění,

které bylo poskytnuto mimo tento časový rámec, tedy za období od 1. 1. 2020 do 31. 5. 2021, které s přestupky nesouvisí a ke kterému chybně přihlédl žalovaný. S ohledem na uvedenou korekci časového rámce předseda žalovaného snížil pokutu na částku 360 000 Kč. V ostatním předseda žalovaného odůvodnil uloženou pokutu ve shodě se žalovaným.

48. Pokutu uloženou žalobkyni shledal předseda žalovaného přiměřenou okolnostem, za nichž byly přestupky spáchány, i dostatečně odůvodněnou. Žalovaný zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria.
49. Krajský soud před samotným posouzením věci konstatuje, že žalobní námitky jsou z podstatné části opakováním argumentace předestřené žalobkyní již ve správním řízení. V této souvislosti považuje soud za vhodné připomenout, že vyžadovat od soudů, aby po správních orgánech opakovaly každý závěr, považují-li jej za správný, by bylo nevhodné a zbytečné, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, dne 7. 6. 2017, č. j. 6 As 68/2017-53). Jinak řečeno, smyslem soudního přezkumu není nalezení alternativního a za každou cenu originálního způsobu vyjádření týchž závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013-128).

Podstatná změna závazku

50. Právní úprava změn závazků/smluv na veřejnou zakázku je obsažena v § 222 ZZVZ. Jeho první odstavec zakazuje zadavateli umožnit *podstatnou změnu* bez provedení nového zadávacího řízení. Podstatná změna je definována v § 222 odst. 3 ZZVZ. Jedná se o takovou změnu 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.
51. V § 222 odst. 2 až 7 ZZVZ jsou vymezeny podmínky, za kterých se konkrétní změna *nepovažuje* za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, tedy zákon tam definuje výjimky z odst. 3.
52. Žalobkyně v rámci daného žalobního bodu namítala, že naplnila podmínky § 222 odst. 5 a 6 ZZVZ. Naplnění podmínek § 222 odst. 2 ZZVZ žalobkyně namítá samostatně v dalším žalobním bodě. Závěry správních orgánů vyslovené k nemožnosti užití výjimek z § 222 odst. 3 vymezených v § 222 odst. 4 a 7 ZZVZ žalobkyně nezpochybňuje.
53. Podle § 222 odst. 5 ZZVZ 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 (zvýraznění provedl krajský soud).

54. Podle § 222 odst. 6 ZZVZ se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje změna, (a) jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, (b) nemění celkovou povahu veřejné zakázky a (c) hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech změn podle tohoto odstavce (zvýraznění provedl krajský soud).
55. Žalobkyně po celou dobu správního řízení namítala a v žalobě zopakovala, že na základě změny v právních předpisech, byla povinna nově zajišťovat služby, které přidala do smlouvy uzavřené mezi žalobkyní a vybraným dodavatelem. Tyto změny rozšířily původní závazek o méně než 50 %. Z ekonomických ani technických důvodů nebylo možné tyto služby zadat jinému než vybranému dodavateli.
56. Krajský soud uvádí, že žalobkyně v podané žalobě nijak nereaguje na to, jak se s touto její argumentací vypořádal žalovaný a následně předseda žalovaného.
57. Správní orgány ve vztahu k § 222 odst. 5 ZZVZ podrobně odůvodnily, že za vedení služby „door to door“ nebylo nezbytné, neboť se nejedná o službu, jejíž povinnost by stanovil zákon o odpadech a současně se nejedná o dodatečnou službu, tj. službu, která by nebyla v předchozí smlouvě již obsažena. Jedná se pouze o způsob změny služby, a to výlučně v návaznosti na rozhodnutí žalobkyně (viz body 29 až 34 napadeného rozhodnutí). Sběr bioodpadu byl zaveden u žalobkyně již před podpisem smlouvy, proto se u této služby v roce 2018 resp. v roce 2019 rovněž nedá hovořit o dodatečně zavedené službě (viz body 35 až 38 napadeného rozhodnutí). Krajský soud se s tímto hodnocením ztotožnil. Zkoumání žalobkyní namítané (nutno dodat, že nijak nedoložené) skutečnosti, že dané služby bylo možné ekonomicky a technicky zajistit pouze vybraným dodavatelem, by bylo nadbytečné. I kdyby bylo možné dospět k takovému závěru, nikdy by to nemohlo vyvrátit výše uvedené závěry o nenaplněné veškerých kumulativních podmínek pro aplikaci § 222 odst. 5 ZZVZ.
58. Správní orgány i v případě § 222 odst. 6 ZZVZ podrobně odůvodnily, že v dané věci nedošlo k takové změně v legislativě, která by odůvodňovala navýšení cen služeb v roce 2018 (oproti roku 2017), resp. v roce 2018 (oproti roku 2019). Likvidace a svoz všech typů odpadu byly zajišťovány již v roce 2017. Navýšení cen pro roky 2018 a 2019 u těchto položek tedy nelze označit jako změnu, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel nemohl předvídat. I s tímto posouzením se krajský soud ztotožňuje.
59. Správní orgány nezpochybňovaly, že změny závazku nepřekročily zákonný limit 50 %. Nicméně nebyly splněny některé další z kumulativních § 222 odst. 5 resp. odst. 6 ZZVZ, a proto aplikace daných ustanovení nebyla možná.
60. Žalobkyně proti konkrétním závěrům správních orgánů brojila obecnou argumentací, že ke změnám smluv (akceptaci cenových nabídek pro roky 2018 a 2019) došlo v návaznosti na změny v právních předpisech v úseku odpadového hospodářství, které nemohla předvídat a na základě kterých jí vznikla povinnost nově zajišťovat služby, které byly přidány do Smlouvy. Podle krajského soudu toto obecné konstatování žalobkyně neobstojí. Žalobkyně by měla konkrétně tvrdit a prokázat, jaké nové zákonné povinnosti jí byly na úseku odpadového hospodářství uloženy a že právě v souvislosti s těmito zákonnými povinnostmi žalobkyně došlo ke změnám smlouvy v roce 2018 oproti roku 2017 (resp. v roce 2019 oproti

roku 2018). Nekonkretizovala změnu právního předpisu, která jí uložila tyto dílčí služby realizovat pro rok 2018, resp. pro rok 2019 (a které nemusela do té doby ze zákona plnit). Žalobkyně by přitom měla sama nejlépe vědět, jaké konkrétní služby navíc oproti roku 2017 (resp. 2018) začala být nově povinna na základě těchto legislativních změn poskytovat počínaje rokem 2018 (resp. 2019). Žalobkyně vychází z mylné úvahy, že není rozhodné, v jakém roce po uzavření Smlouvy ke změně právních předpisů došlo, ale je podstatné, že k ní došlo až po jejím uzavření a že tedy dané změny nebylo možné předpokládat. K tomu krajský soud uvádí, že pro posouzení věci není rozhodující, že od uzavření Smlouvy v roce 2014 došlo k některým legislativním změnám na úseku odpadového hospodářství, ale rozhodující bylo, zda tyto legislativní změny opodstatňovaly změnu smlouvy v roce 2018, a to výhradně oproti roku 2017, nebo v roce 2019, a to výhradně oproti roku 2018. Jak krajský soud uvedl výše, správní orgány podrobně odůvodnily, proč k takové situaci v nyní řešeném případě nedošlo. Žalobní argumentace dané závěry správních orgánů nevyvrací.

61. Předseda žalovaného tedy dospěl ke správnímu závěru, že navýšení ceny za svoz odpadu nebylo způsobeno jen a pouze inflací, případně požadavky zákona v oblasti odpadového hospodářství, zároveň žalobkyně u vybraného dodavatele poptala služby, jež nebyly v původní smlouvě zahrnuty a které nebyly odůvodněny ani požadavky legislativy, ani nespadaly pod žádnou z výjimek dle § 222 odst. 4, 5, 6 a 7 ZZVZ, pak takové změny zvyšovaly příjem na straně vybraného dodavatele, aniž by o ně proběhla soutěž. Ekonomická rovnováha se tak vychýlila ve prospěch vybraného dodavatele, neboť pro změnu závazku nebyl dán důvod v původní smlouvě ani nevznikl v důsledku změn legislativy (viz bod 49 napadeného rozhodnutí).

Hodnota veřejné zakázky

62. Přisvědčit nelze ani námitce ohledně chybného určení hodnoty veřejné zakázky nad hranicí, která je zákonem stanovena pro zadávací řízení. Žalovaný při určení výše předpokládané hodnoty plnění aplikoval § 13 odst. 1, odst. 2, § 15 odst. 1 ve spojení s § 14 odst. 1, 3 a 4 ZVZ. Soud poznamenává, že proti aplikaci předmětných ustanovení na danou věc žalobkyně nevznáší žádné námitky a neuplatnila je ani v rámci podaného rozkladu. Žalobkyně vznesla námitku (a to jak ve správním řízení, tak v řízení před soudem), že žalovaný pochybil, pokud žalobkyni kladl k tíži navýšení zakázky o nepředvídatelné výdaje spojené se změnou právních předpisů. K tomu krajský soud uvádí, že z prvostupňového i z napadeného rozhodnutí (viz body 51 až 56) je zcela zřejmé, že žalovaný v souladu s výše uvedenými ustanoveními ZVZ vycházel při výpočtu z ceny služeb stejného nebo podobného druhu během 12 měsíců předcházejícím uzavření smlouvy (konkrétně od 18. 3. 2013 do 17. 3. 2014). Je tedy zřejmé, že žalovaný do výpočtu hodnoty veřejné zakázky nezahrnul její navýšení, ke kterému došlo až po uzavření Smlouvy (18. 3. 2014), jak nedůvodně namítala žalobkyně.

Změny Smlouvy na veřejnou zakázku – výhrada uvedená ve smlouvě

63. Žalobkyně v rámci daného žalobního opakovaně namítá, že charakter změn závazku ze Smlouvy nebyl správně posouzen. Nejednalo se o změny podstatné, které by vedly ke změně ekonomické rovnováhy závazku ve prospěch vybraného dodavatele (§ 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ). Žalobkyně uvádí, že v době, kdy byla zakázka prováděna, nebyly změny právních předpisů, které následně vynutily i změnu závazku, platné, ani nebylo jejich přijetí možné předvídat. S těmito námitkami se krajský soud vypořádal již výše a shledal je nedůvodnými.

64. Žalobkyně rovněž namítala, že se v dané věci nejednalo se o změny podstatné, které by umožnily účast jiných dodavatelů (§ 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ).
65. Žalobkyně v této souvislosti rovněž namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť předseda žalovaného se nezabýval její argumentací, že v případě obce Mirošovice zde v úseku odpadového hospodářství neexistovala hospodářská soutěž.
66. Krajský soud k tomu uvádí, že předseda žalovaného námitku ohledně absence konkurence na daném místě uvedl v textu napadeného rozhodnutí (viz bod 18 napadeného rozhodnutí), výslovně se k ní však nevyjádřil. V bodě 26 napadeného rozhodnutí je však uvedeno následující: *„Jakkoliv tedy Úřad v daném případě rozhodl, že byly naplněny podmínky podstatné změny závazku dle § 222 odst. 3 písm. b) zákona, má předseda Úřadu za to, že by v tomto případě obstála i argumentace písmenem a) tohoto ustanovení. Ostatně sám zadavatel často v rozkladu argumentuje tím, že by ta která změna neumožnila účast nových dodavatelů v případě, že by se soutěžila, tedy poměřuje provedené změny dopadem na trh, který by mu dané plnění mohl nabídnout, nikoliv pouze ve vztahu k písmenu b) příslušného ustanovení zákona. Vzhledem k tomu, že však postačí naplnění i jen jednoho důvodu, pro který je třeba na změnu závazku pohlížet jako na podstatnou, a vzhledem k tomu, že Úřadem zvolená kvalifikace ob stojí, není třeba doplňovat či měnit důvody uvedené v napadeném rozhodnutí. Podstatnost změny je však možné spatřovat také v zásadním dopadu do soutěže o předmět plnění, jež je svou povahou plněním, které se běžně soutěží. Zde uvedené platí o to více za situace, kdy Smlouva byla uzavřena bez řádné soutěže, ačkoliv být soutěžena měla (bod 81 napadeného rozhodnutí) a byla uzavřena na dobu neurčitou, během níž byly bez dalšího přijímány návrhy na změny jak ve vztahu k ceně, tak k obsahu plnění.“* Z uvedeného tedy vyplývá, že ačkoli by bylo možné v dané věci dovodit také naplnění podmínek podstatné změny závazku rovněž dle § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ (změna neumožnila účast nových dodavatelů v případě, že by se soutěžila), postačí, že žalovaný dovodil podstatnost změny naplněním podmínek dle písm. b) zmíněného ustanovení (změna vedla ke změně ekonomické rovnováhy závazku ve prospěch vybraného dodavatele).
67. Napadené rozhodnutí tedy odpověď na danou námitku implicitně obsahuje (viz bod 92 tohoto rozsudku). Žalobkyní tvrzená absence konkurenčního prostředí není pro posouzení podstatnosti změny závazku rozhodující, neboť postačí, že byla naplněna podmínka změny ekonomické rovnováhy závazku ve prospěch vybraného dodavatele. Předseda žalovaného tedy nepochybil, pokud při hodnocení podstatnosti změny závazku k dané námitce týkající se absence konkurence v daném odvětví a na daném místě nepřihlížel.
68. Námitka, že v dané věci nedošlo k podstatným změnám s ohledem na absenci konkurenčního prostředí, se mívá s důvodem, pro který správní orgány konstatovaly podstatnost změny závazku. Krajský soud ji proto posoudil jako nedůvodnou.
69. Žalobkyně dále v podané žalobě setrvala na své argumentaci ze správního řízení ohledně dostatečné určitosti výhrady změny závazku obsažené v čl. III., bodu 2 smlouvy.
70. Dle čl. III., bodu 2. smlouvy *„Dojde-li ke zvýšení jednotlivých nákladů, např. v důsledku změn legislativy nebo na základě požadavků orgánů státní správy, nad úroveň průměrné roční míry inflace, je zhotovitel oprávněn k odpovídajícímu zvýšení cen poskytovaných služeb. V tomto případě musí objednatel oznámit zvýšení ceny v předstihu nejméně 30 kalendářních dnů. Nebude-li objednatel s tímto zvýšením ceny souhlasit, je možno ukončit smluvní vztah dohodou.“*

71. Dle čl. V. smlouvy „*Doba platnosti smlouvy*“, bodu 2., smlouvy je uvedeno: „*Smluvní vztah lze ukončit též vzájemnou dohodou smluvních stran, zejména v případě, kdy dojde k ukončení potřeb objednatele ve stávajícím rozsahu a z důvodu uvedeného v článku III., odst. 2. této smlouvy.*“.
72. Podle § 100 odst. 1 ZZVZ si zadavatel může vyhradit změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nebo rámcové dohody, pokud jsou podmínky pro tuto změnu a její obsah jednoznačně vymezeny a změna nemění celkovou povahu veřejné zakázky. Realizace takové vyhrazené změny pak není považována za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku a je připuštěna dle § 222 odst. 2 ZZVZ.
73. Dané ustanovení obsahuje dvě podmínky pro to, aby šlo o (přípustnou) vyhrazenou změnu závazku (první podmínka - obsah vyhrazené změny musí být dostatečně určitost; druhá podmínka - změna nesmí měnit celkovou povahu veřejné zakázky). Obě tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Mezi stranami je sporné naplnění první podmínky.
74. Správní orgány zastávaly názor, že v zadávací dokumentaci nebyly jednoznačně vymezeny podmínky změny, nejednalo se tak o vyhrazenou změnu dle § 100 odst. 1 ZZVZ, a proto došlo k podstatné změně závazku. Žalobkyně naopak měla za to, že k podstatné změně závazku v souladu s § 222 odst. 2 ZZVZ nedošlo, neboť podmínky změny byly stanoveny dostatečně a určitě, a šlo tak o změnu vyhrazenou.
75. Krajský soud ve shodě se správními orgány vyhodnotil, že z v nyní řešené věci není změnový mechanismus určen dostatečně jasně a srozumitelně.
76. Argumentaci žalobkyně, že o významu sjednané výhrady nebyl mezi smluvními stranami spor, neboť smluvní strany věděly, které právní předpisy se smlouvy dotýkají a že právě u těchto předpisů může nastat změna, není pro posouzení dané věci relevantní. Podstatné totiž je, zda by čl. III., bodu 2. smlouvy poskytoval potenciálním dodavatelům informaci o konkrétních podmínkách, za nichž bude vyhrazené změna uplatněna. Krajský soud v tomto ohledu shodně se správními orgány uvádí, že není jednoznačně seznatelné, na jaké konkrétní situace daná výhrada dopadá, přičemž dává dodavateli čistě subjektivní využití. K provedení změny není nutné doložit nic jiného než jen cenovou nabídku.
77. Výhrada změny závazku obsažená v čl. III., bodu 2 smlouvy ponechává zcela na libovůli dodavatele, jaké zvýšení nákladů, změny legislativy nebo požadavky orgánů státní správy zohlední pro budoucí změnu ceny. Není vymezeno, že by se mělo jednat např. pouze o změny na úseku odpadového hospodářství. Jinými slovy z dané výhrady změny závazku ze smlouvy není jednoznačně zřejmé, na jaké situace dopadá. Nadto pokud by žalobkyně s navýšením ceny oznámené dodavatelem nesouhlasila, byla by zcela odkázána na ochotu dodavatele uzavřít s ní dohodu o ukončení smlouvy (čl. V. smlouvy). Riziko navyšování ceny za takto nejednoznačně vymezených podmínek nese pouze žalobkyně.
78. Posouzení určitosti sjednané výhrady ze strany správních orgánů nijak nezasahuje do soukromoprávní roviny smluvního vztahu mezi žalobkyní a vybraným dodavatelem. Předseda žalovaného správně upozornil žalobkyni na skutečnost, že zadávání veřejných zakázek představuje specifický postup pro uzavření a následnou modifikaci smlouvy, který se v tomto ohledu výrazně liší od běžného soukromoprávního procesu kontraktace, který probíhá v režimu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a který je výrazně volnější. Nesplnění požadavku na určitost vymezení výhrady stanoveného § 100 odst. 1 ZZVZ nelze zhojit výkladem právního jednání podle právní úpravy obsažené v občanském zákoníku ani výkladem na základě principu autonomie vůle smluvních stran. Při sjednání výhrady je tedy

aplikovatelnost ustanovení občanského zákoníku vždy limitována ustanovením § 100 odst. 1 ZZVZ. Naplnění podmínek § 100 odst. 1 ZVZZ (tedy i naplnění podmínky dostatečné určitosti vyhrazené změny) jsou správní orgány bez pochyby oprávněny posuzovat a nejedná se tak o nepřípustnou ingerenci do soukromoprávních vztahů, jak namítala žalobně.

Výše pokuty

79. Dále žalobkyně namítala neadekvátní výši uložené pokuty. Ani tato žalobní námitka není důvodná. Krajský soud při jejím posouzení vycházel z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které správní soud nemá pravomoc vstupovat do role správního orgánu a nahrazovat správní uvážení uvážením soudcovským, včetně toho, jaká sankce co do druhu a výše by měla být uložena. Z hlediska soudního přezkumu je důležité, zda výše pokuty byla uložena v zákonném rozmezí a řádně odůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a správní orgán dodržel meze správního uvážení. Role správního soudu při přezkumu uložené pokuty je tak do značné míry limitována. Soud není povolán k tomu, aby hledal nevhodnější způsob či vzorec výpočtu pokuty (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního ze dne 2. 11. 2023, č. j. 9 As 96/2021-58, bod 38, a v něm odkazovaná judikatura). Při posuzování zákonnosti uložené pokuty soud zkoumá, zda správní orgán zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy racionální, ucelené, koherentní, logické a zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil. Dále je samozřejmě důležité, zda není uložena pokuta pro subjekt likvidační. Úvahy žalovaného a jeho předsedy (včetně úvahy o snížení původně uložené pokuty) naplňují všechna uvedená kritéria.
80. Pokud jde o majetkové poměry žalobkyně, nemá krajský soud pochybnosti, že došlo k promítnutí ekonomické situace a struktury rozpočtových příjmů žalobkyně, jakož i výpadku daňových příjmů žalobkyně v souvislosti s opatřeními vlády ve věci zmírnění či zastavení šíření koronaviru SARS-CoV-2 a důsledků ozbrojeného konfliktu na Ukrajině (viz bod 83 napadeného rozhodnutí, resp. bod 142 prvostupňového rozhodnutí).
81. Krajský soud ve shodě se správními orgány uvádí, že uložená sankce musí pro pachatele představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání, neboť jediné tak může mít požadovaný represivní i výchovný účinek.
82. Ohledně možného likvidačního dopadu žalobkyně ostatně nic konkrétně nenamítala.
83. Krajský soud tak neshledal rozpor postupu správních orgánů s žalobkyní citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 9/2008.
84. Žalobkyně v rámci daného žalobního bodu rovněž poukazovala na neexistující konkurenci a absenci reálných dopadů svého jednání, neboť žádný jiný zájemce, který by měl zájem dodávat služby svozu odpadu, neexistuje.
85. Krajský soud k tomu uvádí, že z hlediska daného přestupku není rozhodné, zda uvedeným postupem došlo k (faktickému) ovlivnění výběru dodavatele. ZZVZ totiž vychází z potenciality ohrožení hospodářské soutěže. Postačuje tedy pouze to, že k ovlivnění soutěže o veřejnou zakázku *mohlo* dojít, přičemž tuto potencialitu správní orgány náležitě odůvodnily. Žalovaný v bodě 113 prvostupňového rozhodnutí konstatoval, že postup žalobkyně mohl ovlivnit výběr dodavatele, protože nelze vyloučit možnost, že pokud by žalobkyně zadala veřejnou zakázku na předmětné plnění, mohla obdržet další, a to i eventuálně výhodnější nabídky od jiných dodavatelů. Nebylo povinností správních orgánů

prokazovat, že v okolí žalobkyně je více společností, které by byly schopné se do zadávacího řízení zapojit. K tomu lze citovat závěr Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku ze dne 28. 6. 2016, č. j. 4 As 61/2016-34, vyjádřil, že „nelze přisvědčit požadavku krajského soudu, aby stěžovatel zevrubně prokazoval, že v inkriminované době existoval konkrétní dodavatel, který se předmětného výběrového řízení nemohl zúčastnit (...) V takovém případě by totiž stěžovatel fakticky neprokazoval ohrožení výběru nejvhodnější nabídky, ale již samotné v reálu skutečné porušení povinnosti vybrat nejvhodnější nabídku (...) V případě, že správní orgán, tedy stěžovatel, shledá, že se v daném případě jedná o ohrožovací formu správního deliktu, nelze faktický vznik škody z logiky věci nijak prokazovat. Pokud by totiž správní orgán toto ohrožení právem chráněného zájmu blíže prokazoval, ve skutečnosti by jeho dokazování směřovalo k tomu, do jaké míry došlo ke skutečné poruše u tohoto právem chráněného zájmu, v konkrétní věci, zda tu skutečně byla výhodnější nabídka jiného dodavatele, který od jejího podání ustoupil pouze z důvodu chybného stanovení kvalifikačních předpokladů. Nejvyšší správní soud se v tomto směru ztotožňuje s názorem stěžovatele, že takové dokazování by bylo nepřiměřeně obtížné či přímo někdy i nemožné, neboť by bylo nutné oslovit blíže neurčený okruh jiných dodavatelů nacházejících se často na velkém území.“

86. Žalovaný prokázal, že předmět plnění lze na trhu poptávat od vícero dodavatelů. Žalobkyně existenci těchto jiných dodavatelů nerozporuje. Namítá však, že v dané lokalitě by jí jiný, než vybraný dodavatel služby v oblasti odpadového hospodářství neposkytoval. Pouze z takového obecného a nepodloženého vyjádření však není v žádném případě postaveno najisto, že se soutěže o veřejnou zakázku mohl potenciálně zúčastnit jen žalobkyni vybraný dodavatel, resp. že se na trhu skutečně nevyskytuje žádný další subjekt, který je schopen nabídnout předmětné plnění žalobkyni. Nadto ani v případě zakázky, u níž lze očekávat, že o ní bude mít zájem pouze omezený okruh subjektů, není možné vyloučit povinnost dodržet zákon a provést zadávací řízení.
87. Ostatně sama žalobkyně zmiňuje skutečnost, že na poli odpadového hospodářství připravuje zadávací řízení a vypověděla původně uzavřenou smlouvu s vybraným dodavatelem, což nepřispívá k přesvědčivosti tvrzením žalobkyně, že neexistuje konkurence, která by byla schopna poskytovat služby, které vybraný dodavatel dodává.
88. Výpověď smlouvy a příprava zadávacího řízení pak byly zohledněny jako polehčující okolnost (viz bod 83 napadeného rozhodnutí, resp. bod 145 prvostupňového rozhodnutí).
89. Námitku žalobkyně, že k rozsahu změny závazku 8,18 % pro rok 2019 měly správní orgány přihlédnout jako k polehčující okolnosti, krajský soud vyhodnotil jako nedůvodnou. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že v dané věci byl žalobkyni uložen jediný (jednotný) trest za dva sbíhající se přestupky, a to v souladu se zásadou absorpce. Žalovaný uložil pokutu za přestupek uvedený ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí (akceptace cenové nabídky pro rok 2018), jelikož jej posoudil jako závažnější, a to zejména s ohledem na větší procentuální navýšení ceny plnění smluvního závazku. Přestupek II. (akceptace cenové nabídky pro rok 2019) byl přítěžující okolností a výši trestu tedy ovlivnil v neprospěch žalobkyně.
90. Krajský soud nepřisvědčil námitce, že žalovaný pominul argumentaci žalobkyně ohledně efektivity systému jeho odpadového hospodářství a ohledně zcela obvyklých smluvených cen ve vztahu k dodávaným službám. Žalovaný k tomu v bodě 121 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že žalobkyni neupírá možnost nastavit si vhodný systém odpadového hospodářství a ani jí nevytýká konkrétní výši sjednaných cen za poskytnutá plnění, nicméně

posuzuje postup žalobkyně podle ZZVZ, přičemž v šetřeném případě došlo k jeho porušení podstatnou změnou závazku ze Smlouvy. Uvedený závěr považuje krajský soud za správný.

91. K návrhu žalobkyně, že by od uložené pokuty mělo být upuštěno nebo že by pokuta měla být snížena, krajský soud uvádí následující. O upuštění od trestu (nebo o jeho snížení v mezích zákonem dovolených) může soud v souladu s § 78 odst. 2 s.ř.s. rozhodnout pouze tehdy, byl-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, k čemuž ale v daném případě nedošlo. Jak již bylo soudem konstatováno shora, žalovaný výši pokuty náležitě odůvodnil a s jeho úvahami, jež se výměry sankce týkají, se soud v plném rozsahu ztotožnil. Pokutu uloženou žalobkyni ve výši 360 000 Kč, která představuje toliko 1,8 % z maximální možné sazby 20 000 000 Kč, soud s přihlédnutím k okolnostem daného případu nepovažuje za nepřiměřenou, tím méně za zjevně nepřiměřenou. Podmínky pro její moderaci soudem v podobě snížení či dokonce upuštění od jejího uložení tudíž nebyly splněny, a proto soud návrh žalobkyně na upuštění od pokuty nebo na její snížení neshledal důvodným.

Rozpor s ustanovením § 68 odst. 3 a § 50 odst. 3 správního řádu

92. K žalobní námitce nedostatečného vypořádání odvolacích námitek, krajský soud uvádí následující. Pokud by žalovaný opomněl vypořádat některou z námitek uplatněných v odvolání, založil by tím nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Odvolací orgán nicméně nemusí detailně reagovat na každý dílčí argument obsažený v odvolání. Postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13), popř. lze akceptovat i odpověď implicitní (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72). Odvolací orgán nemusí ani opakovat argumentaci prvostupňového správního orgánu (např. pokud byla obsahově stejná námitka uplatněna již v řízení před prvostupňovým správním orgánem a odvolací orgán reakci prvostupňového orgánu na danou námitku považuje za dostatečnou). Krajský soud připomíná, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v rámci soudního přezkumu je pohlíženo jako na jeden celek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-92). Z toho vyplývá, že jednak případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí může napravit odvolací orgán, jednak odvolací orgán nemusí opakovat argumentaci obsaženou v prvostupňovém rozhodnutí, pokud se s ní ztotožní. K takové situaci došlo v nyní souzené věci. Podstata převážné části argumentace, která byla obsahem námitek uvedených v rozkladu, již byla detailně, komplexně a přezkoumatelně posouzena žalovaným. Jestliže se předseda žalovaného s posouzením žalovaného ztotožnil a odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nelze takový postup považovat za nedostatečné vypořádání odvolacích námitek. Pro žalobkyni jsou zcela seznatelné důvody, na základě kterých bylo napadené rozhodnutí vydáno. Ostatně tyto důvody před soudem žalobkyně rozporuje.
93. Žalobkyně ve správním řízení (viz str. 5 doplnění rozkladu) vznesla obdobně jako v podané žalobě v návaznosti na svoji argumentaci obecnou námitku, že „podle § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být

povinnost uložena. Obviněný s ohledem na výše uvedené namítá, že se tak nestalo.“ S ohledem na skutečnost, že předseda žalovaného argumentaci žalobkyně posoudil jako nedůvodnou, bylo zřejmé, že v postupu a rozhodnutí žalovaného neshledat žádné pochybení, jež by mohlo být kvalifikováno jako žalobkyní namítané porušení základní zásady správního práva vyplývající z ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu. Stejně tak má krajský soud s ohledem na nedůvodnost žalobní argumentace za to, že správní orgány postupovaly v souladu s citovaným ustanovením, v řízeních zjistily všechny rozhodné skutečnosti, napadené rozhodnutí vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. K tomu soud poznamenává, že žalobkyně spíše míří proti hodnocení skutkového stavu věci. Ten byl však ze strany správních orgánů posouzen správně, jak krajský soud rozvedl výše.

V. Závěr a náklady řízení

94. Krajský soud na základě výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
95. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. 9. 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu