

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Jáchym Kollmann**

**Změna smlouvy na veřejnou zakázku**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Horáček, Ph.D.

Katedra obchodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 19. května 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 112 437 znaků včetně mezer.

Jáchym Kollmann

V Praze dne 19. května 2023

## **Poděkování**

Děkuji tímto panu JUDr. Tomáši Horáčkovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné připomínky a vstřícný přístup při vedení diplomové práce. Rád bych rovněž vyjádřil poděkování mé přítelkyni a rodině za jejich pochopení a podporu po celou dobu mého studia.

# Obsah

Úvod.....	5
1. Obecně ke změně závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku .....	7
1.1. Účel zadávacího řízení a jeho zásady.....	7
1.2. Závazek ze smlouvy na veřejnou zakázku .....	9
1.3. Restriktivní výklad a důkazní břemeno.....	11
1.3.1. Restriktivní výklad ustanovení umožňujících provedení změny závazku .....	11
1.3.2. Důkazní břemeno .....	13
1.4. Systematika zákonných ustanovení změny smlouvy na veřejnou zakázku .....	14
1.5. Aplikovatelnost § 222 ZZVZ na rámcové dohody.....	16
2. Změna závazku ze smlouvy v důsledku nepředvídatelných okolností .....	18
2.1. Okolnosti, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat .....	18
2.1.1. Analýza pojmu náležité péče na příkladu projektové dokumentace .....	22
2.1.2. Události posledních let coby okolnosti, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat.....	24
2.1.3. Okolnosti na straně zadavatele .....	28
2.1.4. Relevance okamžiku vzniku nepředvídatelné okolnosti .....	29
2.2. Změna celkové povahy veřejné zakázky.....	30
2.3. Finanční limity změny závazku.....	34
2.3.1. Výpočet hodnoty změny závazku .....	34
2.3.2. Celkový cenový nárůst hodnoty závazku.....	35
2.3.3. Novela ZZVZ .....	36
2.3.4. Původní hodnota závazku.....	36
2.3.5. Nekvantifikovatelná změna veřejné zakázky .....	40
2.4. Změna smlouvy na veřejnou zakázku v kontextu občanského zákoníku.....	43
Závěr.....	45
Seznam použitých zdrojů .....	47
Abstrakt .....	52
Abstract .....	53

# Úvod

Problematika změny smlouvy na veřejnou zakázku je ve světle událostí posledních let velmi aktuálním tématem. Tyto události, mezi které spadá zejména pandemie viru covid-19 či probíhající válka na Ukrajině a s nimi související nárůst cen materiálů či zpretrhání dodavatelských řetězců vyvolávaly a stále vyvolávají na straně řady zadavatelů a dodavatelů potřebu změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku a představují tak bezprecedentní zatěžkávací zkoušku pro institut změny smlouvy na veřejnou zakázku.

Navzdory narůstajícímu využití změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku není tento institut stále zcela probádaným a trpí četnými výkladovými nedostatky.

Právě aktuálnost institutu změny smlouvy na veřejnou zakázku a jeho výkladové nedostatky byly hlavními důvody, pro které jsem se rozhodl pro zpracování tohoto tématu ve formě závěrečné práce.

S ohledem na skutečnost, že bylo toto téma již v minulosti v rámci závěrečných prací zpracováno, jsem po dohodě s vedoucím práce přistoupil ke zúžení tohoto tématu na změny závazků ze smluv, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat. Ve své práci se samozřejmě zabývám i širším institutem změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, jeho zařazení v právním řádu České republiky, jakož i historickým vývojem tohoto institutu. Uvedené však činím jen v té míře podrobnosti, která je nezbytná pro porozumění těžišti této práce, tedy změnám závazků z důvodu nepředvídatelných okolností.

Závěrečná práce je rozdělena do několika kapitol a podkapitol. První kapitola této práce je její obecnou částí. V této kapitole zkoumám institut změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku v kontextu jeho zařazení do našeho právního řádu, tím mám na mysli zejména specifika režimu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“) oproti režimu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), která jsou odůvodněná zvláštním účelem ZZVZ a jeho zásadami.

V kontextu zásad zadávacího řízení si poté kladu za úkol vymezit odlišnosti mezi pojmem *změna závazku ze smlouvy* a *změna závazku*, objasnit potřebu restriktivního výkladu zákonných ustanovení, jež tuto změnu umožňují a vysvětlit, proč je v přezkumném řízení aplikována tzv. zásada obráceného důkazního břemene. Ve zbývajících částech první kapitoly poté vysvětluji systematiku § 222 ZZVZ, který obsahuje ustanovení, jež provedení změny závazku ze smlouvy umožňuje a v poslední řadě zkoumám, zda je toto ustanovení aplikovatelné i na rámcové dohody.

Ve druhé, stěžejní, kapitole práce se již zaměřuji na samotný institut změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku v důsledku nepředvídatelných okolností dle § 222 odst. 6 ZZVZ. Tuto kapitolu následně rozčleňuji do podkapitol, které jsou tvořeny jednotlivými podmínkami, jež je třeba pro provedení změny smlouvy dle § 222 odst. 6 ZZVZ splnit. Poslední podkapitolu poté věnuji analýze vztahu předmětného ustanovení ZZVZ k ustanovením občanského zákoníku, jež problematiku změny závazku z důvodu nepředvídatelných okolností rovněž upravují. Cílem této kapitoly je jak podání výkladu k jednotlivým podmínkám dle § 222 odst. 6 ZZVZ, tak i kritická analýza jeho vybraných ustanovení.

V závěrečné práci vycházím primárně z rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) a tuzemských soudů. Z odborné literatury čerpám s ohledem na úzké zaměření závěrečné práce a dynamičnost zpracovávaného tématu pouze v omezené míře. Dalším zdrojem práce jsou poté stanoviska Úřadu a Ministerstva pro místní rozvoj České republiky (dále jen „**Ministerstvo pro místní rozvoj**“). S ohledem na skutečnost, že § 222 ZZVZ má svůj původ ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES<sup>1</sup> (dále jen „**klasická směrnice**“), podávám v této práci rovněž komparaci s ustanoveními směrnice, jež byly do právního řádu České republiky transponovány a zohledňuji také rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (dále také „**Soudní dvůr**“), jakož i odbornou literaturu ke klasické směrnici a k rozhodovací praxi Soudního dvora.

Cílem této práce je poskytnout komplexní pojednání o institutu změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku v důsledku nepředvídatelných okolností. S ohledem na skutečnost, že k předmětu této práce dosud nebyla v rámci České republiky vydána žádná ucelená publikace, věřím, že se mi podaří tento komplexní výklad podat, a to syntézou fragmentární rozhodovací praxe a odborné literatury s doplněním vlastních úvah za užití metod gramatického, logického, systematického, historického, teleologického a komparativního výkladu zákonných ustanovení.

---

<sup>1</sup> Ve vztahu k sektorovým veřejným zakázkám je do právního řádu České republiky transponována Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (dále jen „**sektorová směrnice**“) a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (dále jen „**koncesní směrnice**“). Souhrnně budu tyto tři směrnice v závěrečné práci dále označovat jako „**zadávací směrnice**“.

# 1. Obecně ke změně závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku

## 1.1. Účel zadávacího řízení a jeho zásady

K porozumění institutu změny smlouvy na veřejnou zakázku a nutnosti restriktivního výkladu jeho zákonných ustanovení je nutné se nejprve zamyslet nad samotným konceptem veřejného zadávání a jeho účelem.

Zadáním veřejné zakázky se dle § 2 odst. 1 ZZVZ rozumí „uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce.“

Vztah mezi zadavatelem a dodavatelem je vztahem soukromoprávním, přičemž práva a povinnosti smluvních stran se řídí soukromoprávními předpisy.<sup>2</sup> Obecným soukromoprávním předpisem je přitom občanský zákoník, který se tedy použije subsidiárně i ve vztahu ke změně smlouvy na veřejnou zakázku, neboť ZZVZ ve vztahu k občanskému zákoníku představuje lex specialis.<sup>3</sup> Zadávání veřejných zakázek je tak specifickým postupem uzavření a následné modifikace smlouvy, který se liší od běžného soukromoprávního procesu kontraktace, který probíhá v režimu občanského zákoníku a který je výrazně volnější.<sup>4</sup>

Důvodem pro ustanovení zvláštních pravidel pro zadávání veřejných zakázek je právě přítomnost zadavatele, jehož definici nalezneme v § 4 ZZVZ.

Přítomnost zadavatele je totiž, již z jeho zákonné definice, nerozlučně spjata s vynakládáním veřejných prostředků. S ohledem na tuto skutečnost, tak ZZVZ obsahuje řadu institutů, jež odlišují proces uzavírání smluv na veřejnou zakázku, jakož i dalších fází vzájemného jednání smluvních stran, vč. změny těchto smluv, od běžného soukromoprávního kontraktačního procesu dle občanského zákoníku.

Postup dle ZZVZ je tak vysoce formalizovaným procesem, v jehož průběhu je zadavatel povinen postupovat striktně dle zákonných ustanovení a vždy tím způsobem, aby byly splněny základní zásady zadávacího řízení vyjádřené v ustanovení § 6 ZZVZ.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. ledna 2013, č. j. 62 Af 64/2011-41. Dostupné z: <<https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/557975>>.

<sup>3</sup> Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. července 2018, č. j. ÚOHS-R0063,0064/2018/VZ-19647/2018/321/ZSř. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15566.html>>.

<sup>4</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. prosince 2019, č. j. ÚOHS-44876/2022/500. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-18569.html>>.

<sup>5</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. července 2022, sp. zn. ÚOHS-S0162/2022/VZ. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-18457.html>>.

Právě tyto základní zásady tvořené, mj. zásadou transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, zabezpečují cíl samotného ZZVZ, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Respektování těchto zásad, ať již zákonodárcem při legislativním procesu, nebo zadavatelem při tvorbě zadávacích podmínek či při změnách závazků ze smluv, totiž pomáhá zabezpečovat otevřenou hospodářskou soutěž a konkurenční prostředí mezi dodavateli, jež jsou nejlepším možným prostředkem k zajištění hospodárného vynakládání veřejných prostředků.<sup>6</sup>

Dané zásady však není možné chápat absolutně. Příkladem může být právě i možnost změny smlouvy na veřejnou zakázku, která by při bezmezné ochraně těchto zásad, nebyla ve většině případů možná. I v situaci, kdy je změna závazku v jednoznačném souladu se zákonem, může totiž být ve své podstatě diskriminační a v rozporu se zásadou rovného zacházení. Jako příklad uvedu provedení tzv. změny dle minimis dle § 222 odst. 4 ZZVZ, kdy je zadavatel bez udání důvodu oprávněn provést změnu smlouvy, která nemění celkovou povahu veřejné zakázky a jejíž hodnota nedosahuje stanovených finančních limitů (10 či 15 %<sup>7</sup> původní hodnoty závazku). V případě, kdy je tedy v rámci veřejné zakázky na stavbu budovy základní školy následně uzavřen dodatek na vícepráce v hodnotě 14 % původní hodnoty závazku, lze předpokládat, že existuje množina dodavatelů, jež by se při znalosti této skutečnosti do zadávacího řízení přihlásila, ale neučinila tak, protože pro ně finanční objem původního plnění nebyl dostatečně zajímavý. Tito zadavatelé tak byli diskriminováni, zatímco vybraný dodavatel byl oproti nim zvýhodněn, neboť obdrží vyšší finanční protiplnění, než které bylo v zadávací dokumentaci uvedeno.

Změny závazků ze smluv na veřejné zakázky byly z důvodu výše uvedeného v minulosti skutečně považovány za nepřipustné, když Soudní dvůr s ohledem na zásadu transparentnosti a rovného zacházení konstatoval, že změny smluv nejsou povoleny s výjimkou případů, kdy je možnost jejich provedení vyhrazena ve smlouvě<sup>8</sup>. Soudní dvůr v uvedeném případě konstatoval, že zadavatel není těmito zásadami vázán pouze v průběhu samotného zadávacího řízení, nýbrž až do konce plnění veřejné zakázky.

Změnu v tomto přístupu představovalo rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Pressetext*, jež za nepřipustné označil pouze ty změny smluv, které jsou podstatné. Soudní dvůr v uvedeném

---

<sup>6</sup> srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2008, č. j. 1 Afs 20/2008 - 152. Dostupné z: <<https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/611914>>.

<sup>7</sup> Limit 15 % původní hodnoty závazku se dle § 222 odst. 4, písm. b), bod 2 ZZVZ uplatní u veřejných zakázek na stavební práce, která nejsou koncesí.

<sup>8</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 29. dubna 2004 ve věci *Komise proti CAS Succhi di Frutta*, C-496/99. Dostupné z <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0496>>.



rozhodnutí definoval tzv. generální klauzuli přípustných změn, dle které se za podstatnou změnu považuje ta, která

- „by zavedla podmínky, které by umožnily, pokud by se vyskytovaly v původním postupu při zadávání veřejné zakázky, připuštění jiných uchazečů než těch, kteří byli původně připuštěni, nebo pokud by umožnily přijmout jinou nabídku než tu, která byla původně přijata.“
- „značnou měrou zakázku rozšiřuje o služby, které původně nebyly předpokládány“.
- „mění způsobem, který nebyl v podmínkách původní zakázky předpokládán, hospodářskou rovnováhu smlouvy ve prospěch poskytovatele, jemuž byla zakázka zadána.“<sup>9</sup>

Uvedená generální klauzule byla následně promítnuta nejen do navazující rozhodovací praxe Soudního dvora, nýbrž i do zadávacích směrnic a následně tak i do ZZVZ.

Důvodem pro relativizaci těchto zásad v případě změn smluv na veřejné zakázky je samotný účel ZZVZ, a to efektivní vynakládání veřejných prostředků, neboť jsou-li splněny podmínky pro změnu závazku ze smlouvy, není jinak efektivní plnění veřejné zakázky nezbytně ukončovat a zadávat veřejnou zakázku znovu, neboť takový postup je spojen s dodatečnými náklady a je administrativně, časově a zejména finančně náročnější.<sup>10</sup>

S těmito východisky byla do zadávacích směrnic implantována již zmíněná generální klauzule přípustných změn spolu s dalšími pravidly umožňující provést změnu smlouvy na veřejnou zakázku bez zahájení nového zadávacího řízení.<sup>11</sup> Preambule klasické směrnice uvedené v bodu 109 odůvodňuje tím, že by zadavatel měl mít k dispozici účinný nástroj v podobě možné úpravy smlouvy pro flexibilní přizpůsobení se určitým dodatečným vnějším okolnostem.

Zásada hospodárnosti, resp. efektivní vynakládání veřejných prostředků však nemůže mít přednost před zákonem<sup>12</sup> a změnu smluv je tak nutno vždy provést v mezích stanovených ZZVZ.

## **1.2. Závazek ze smlouvy na veřejnou zakázku**

Již v předešlé kapitole jsem uvedl, že s ohledem na vynakládání veřejných prostředků obsahuje ZZVZ řadu institutů, jež odlišují proces uzavírání smluv na veřejnou zakázku, jakož i dalších fází

---

<sup>9</sup> Rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 19. června 2008, řízení o předběžné otázce ve věci Pressetext Nachrichtenagentur GmbH proti Rakouské republice a dalším, C-454/06. Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0454>>.

<sup>10</sup> Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, č. 134/2016 Dz.

<sup>11</sup> viz kapitola 1.4.

<sup>12</sup> Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 15. října 2015, č. j. 62 Af 112/2013 - 131. Dostupné z: <<https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/541494>>.

vzájemného jednání smluvních stran, včetně změny těchto smluv, od běžného soukromoprávního kontraktačního procesu dle občanského zákoníku.

Specifika ZZVZ oproti občanskému zákoníku je třeba reflektovat i při výkladu pojmu „*změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku*“.

Předně je třeba uvést, že pojmy „*změna smlouvy*“ a „*změna závazku*“ nelze ztotožňovat, neboť smlouva je právní skutečností na základě, které závazek vzniká<sup>13</sup> a závazek zároveň může vzniknout i na základě jiné právní skutečnosti, než je smlouva.

Rozdíl mezi těmito pojmy spočívá v tom, že v případě změny závazku ze smlouvy ke „*změně práv a povinností nemusí vždy nutně dojít smluvním jednáním (např. změna smlouvy anebo uzavření smlouvy jiné apod.), ale také jednáním mimosmluvním.*“<sup>14</sup> Ve většině případů však je i tak nutné zasáhnout do textace smlouvy (např. formou dodatku), a to ještě před faktickou realizací změny, aby byla změna pro smluvní strany závaznou.<sup>15</sup>

Při výkladu pojmu „*změna závazku*“ je nutné vzít v úvahu specifický účel zadávacího řízení a jeho základní zásady. Nejvyšší správní soud tak uvádí, že „*při posuzování, zda došlo ke změně závazku, je tedy nutné srovnat stav, který plynul ze zadávacích podmínek, a který mohli potenciální dodavatelé na základě těchto podmínek oprávněně očekávat, se skutečným průběhem zakázky.*“<sup>16</sup> Pravidla obsažená v § 222 ZZVZ tak mají zamezit tomu, „*aby se právní i faktické podmínky provedení veřejné zakázky podstatně lišily od zadávacích podmínek*“<sup>17</sup> a byly tak respektovány základní zásady zadávání veřejných zakázek.

Dle Nejvyššího správního soudu tak lze za změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku považovat např. i neuplatnění práva zadavatele. Nejvyšší správní soud hovoří konkrétně o neuplatnění smluvní pokuty, neboť existence a výše smluvní pokuty za neprovedení předmětu plnění veřejné zakázky v řádném termínu je nepochybně jednou z okolností na základě, které dodavatelé zvažují, zda podají či nepodají nabídku na veřejnou zakázku.<sup>18</sup> Neuplatnění smluvní pokuty by tak z uvedeného důvodu představovalo porušení zásady rovného zacházení a zákazu

---

<sup>13</sup> § 1724 občanského zákoníku

<sup>14</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2021, č. j. 10 As 53/2019 – 69. Dostupné z: <<https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/658793>>.

<sup>15</sup> ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1322.

<sup>16</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2023, č. j. 8 Afs 157/2021-35. Dostupné z: <<https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/709712>>.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2021, č. j. 10 As 53/2019 – 69, dostupné z: <<https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/658793>>, obdobně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2019, č. j. 9 As 153/2019 – 73. Dostupné z: <<https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/651521>>.

diskriminace, neboť v zadávacích podmínkách smluvní pokuta a podmínky jejího uplatnění uvedeny byly, zatímco ve vztahu k vybranému dodavateli bylo od smluvní pokuty následně upuštěno.

Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku připustil, že i uplatnění nároku na náhradu smluvní pokuty s velkým časovým odstupem (byť v promlčecí lhůtě nároku) může být s ohledem na časovou hodnotu peněz (ať již v podobě delšího času zhotovitele na získání potřebných prostředků nebo v podobě bezúročné možnosti zhotovitele s nimi nadále volně nakládat) samo o sobě zvýhodněním dodavatele v kontextu ZZVZ a v důsledku toho i zakázanou podstatnou změnou závazku ze smlouvy.

### 1.3. Restriktivní výklad a důkazní břemeno

#### 1.3.1. Restriktivní výklad ustanovení umožňujících provedení změny závazku

Již výše bylo předestřeno, že zákonná ustanovení umožňující provést změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku má za cíl vytvořit určitou rovnováhu mezi hospodárným a efektivním nakládáním s veřejnými prostředky a otevřenou hospodářskou soutěží založenou na zásadách transparentnosti, zákazu diskriminace a rovného zacházení.

S ohledem na škodlivé účinky výjimek z běžného postupu zadávání veřejných zakázek na hospodářskou soutěž bylo již před zavedením možnosti provádět nepodstatné změny závazků ze smlouvy do právního řádu České republiky opakovaně konstatováno, že ustanovení umožňující provádět odklon od přísnějších postupů dle ZZVZ musí být vykládány restriktivně.

Výše uvedené bylo Soudním dvorem konstatováno např. již ve vztahu ke směrnici Rady 71/305/EHS ze dne 26. července 1971 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, když uvedl, že *„ta ustanovení, která povolují odchylky od pravidel zamýšlených k zajištění účinnosti práv přiznaných smlouvou v oblasti veřejných zakázek, musí být vykládána restriktivně a důkazní břemeno ohledně okolností odůvodňujících odchylku leží na osobě, která se chce těchto okolností dovolávat.“*<sup>19</sup>

Tento závěr Soudní dvůr zaujmul ve vztahu k článku 9 této směrnice, jež umožňoval zadání veřejné zakázky bez aplikace zbylých ustanovení směrnice vyjma článku 10. Článek 9 směrnice

---

<sup>19</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. března 1987, Komise proti Itálii, C-199/85. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0199>, bod 14, vlastní překlad, původní znění: *„those provisions, which authorize derogations from the rules intended to ensure the effectiveness of the rights conferred by the treaty in the field of public works contracts, must be interpreted strictly and the burden of proving the actual existence of exceptional circumstances justifying a derogation lies on the person seeking to rely on those circumstances.“*

obsahoval mimo jiné právě i možnost zadání zakázky bez zadávacího řízení z důvodu nepředvídatelných okolností.

Nutnost restriktivního výkladu ustanovení umožňující odchýlení se od pravidel zadávacího řízení byla následně Soudním dvorem opakovaně akcentována<sup>20</sup>. Potřebu restriktivního výkladu ve své rozhodovací praxi reflektují i tuzemské soudy<sup>21</sup> a Úřad<sup>22</sup>. Tyto rozhodovací orgány s odkazem na judikaturní praxi Soudního dvora opakovaně konstatovaly potřebu restriktivního výkladu již ve vztahu k institutu jednacích řízení bez uveřejnění, jež historicky předcházelo institutu změny smlouvy na veřejnou zakázku<sup>23</sup>.

Tento výklad si Úřad zachoval i ve vztahu k institutu změny smlouvy na veřejnou zakázku, a to např. v rozhodnutí ze dne 24. 2. 2021<sup>24</sup>, kde stanovil, že *„zákon rovněž v § 222 odst. 2, 4, 5, 6, a 7 zákona definuje situace, za kterých se změna závazku nepovažuje za podstatnou. Ve všech uvedených případech nepodstatných změn závazku ze smlouvy se jedná o výjimky ze základní povinnosti zadavatele nepřipustit podstatnou změnu závazku ze smlouvy bez provedení nového zadávacího řízení, které je jako takové nutno vykládat restriktivně.“*

Příkladem lze rovněž uvést rozhodnutí Úřadu, dle kterého platí, že *„podmínky vztahující se k možné úpravě smluvních ujednání, a tedy podmínky pro přípustnou změnu závazku smlouvy, musí být vykládaný vždy restriktivně a s přihlédnutím ke konkrétnímu smyslu a účelu daného ustanovení, jelikož jde o využití specifických postupů z jinak přísně formalizovaného procesu zadávání veřejných zakázek.“*<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> srov. např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. května 1995, Komise proti Itálii, C-57/94, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0057>; rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. března 1996, Komise proti Německu, C-318/94, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0318> a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 9. 2004, Komise proti Itálii, C-385/02, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A62002CJ0385>.

<sup>21</sup> srov. např. rozsudek Krajského soudu ze dne 22. října 2015, č. j. 62 Af 71/2014-65. Dostupné z: [https://www.uohs.cz/download/sbirky\\_rozhodnuti/rozsudky\\_VZ/62Af71\\_2014\\_65.pdf](https://www.uohs.cz/download/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_VZ/62Af71_2014_65.pdf).

<sup>22</sup> srov. např. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. září 2016, č.j. ÚOHS-R409/2015/VZ-37850/2016/321/BRy. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14158.html>.

<sup>23</sup> srov. např. Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 48/2012-160 ze dne 3. října 2013, dostupné z <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/553668>, kde uvádí, že *„použití jednacích řízení bez uveřejnění [je] jednou z výjimek z jinak povinného použití ‚otevřenějších‘ zadávacích řízení – zásadně řízení otevřeného podle § 21 odst. 1 písm. a) ZVZ (...). Pokud jde o obecnější rovinu, tu lze skutečně použít východiska Soudního dvora o potřebě restriktivního výkladu výjimky spočívající v možnosti použít jednacích řízení bez uveřejnění.“*

<sup>24</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 2. 2021, sp. zn. ÚOHS-S0010/2021/VZ. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-17212.html>

<sup>25</sup> Rozhodnutí Úřadu ze dne 26. ledna 2017, č.j. ÚOHS-S0730/2016/VZ-02805/2017/522/PKř. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14730.html>

### 1.3.2. Důkazní břemeno

Vyjma potřeby restriktivního výkladu bylo rozhodovací praxí rovněž dovozeno, že důkazní břemeno k prokázání okolností umožňujících použití výjimky ze zákonných (směrnice) ustanovení nese zadavatel.<sup>26</sup>

V tomto směru je třeba konstatovat, že princip obráceného důkazního břemena není ve správním řízení z moci úřední (jež se před Úřadem vede) principem obvyklým.

Řízení o přestupku, jež je zvláštním druhem řízení z moci úřední, je totiž ovládáno zásadou presumpce nevinny, dle něhož má důkazní břemeno nést rozhodující správní orgán.<sup>27</sup>

Konfliktem mezi konstantní praxí Soudního dvora, Úřadu a základními principy správního řízení se zabýval Krajský soud v Brně.<sup>28</sup> Krajský soud ve svém rozhodnutí konstatoval, že absolutní přenos důkazního břemene na zadavatele není přípustný, jelikož by došlo k popření samotných zásad správního řízení sankční povahy, aniž by k tomu v ZZVZ existovala jakákoliv zákonná opora.

Na druhou stranu však soud uznává, že důvody, pro které zadavatel přistupuje k využití výjimky z nezahájení zadávacího řízení, zná pouze zadavatel, případně dodavatel a Úřad tyto skutečnosti znát nemůže. Stejně tak nelze po Úřadu požadovat, aby za zadavatele domýšlel případné jiné důvody pro využití zákonné výjimky, než na které dostatečně určitě a s připojením důkazů poukáže sám zadavatel, neboť Úřad specifickou situaci zadavatele nezná.

Soud v uvedeném rozhodnutí shrnul, že rozhodovací praxi o přenesení důkazního břemena na osobu zadavatele je třeba vykládat tím způsobem, že není možné, aby zadavatel, který využil výjimky z jinak „otevřenějších“ druhů zadávacích řízení, Úřadu předložil toliko dokumentaci o veřejné zakázce a ve zbytku byl zcela pasivní s odvoláním se na uplatnění vyšetřovací zásady. Úřad může zkoumat splnění zákonné podmínky pro aplikaci výjimky ze zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení až na základě činnosti zadavatele, který Úřadu sdělí konkrétní důvody, pro které k aplikaci výjimky přistoupil. Splnění zákonných podmínek pro uplatnění výjimky má zadavatel nejen tvrdit, ale i prokázat v souladu s § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“).

---

<sup>26</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. března 1987, Komise proti Itálii, C-199/85, op. cit.

<sup>27</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2012, sp. zn. I. ÚS 3741/11. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-3741-11>.

<sup>28</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. srpna 2019, č. j. 62 Af 93/2017-94. Dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/436175>

V případě, kdy zadavatel v souladu s § 52 správního řádu označí důkazy na podporu svých tvrzení o splnění podmínek pro využití výjimky z jinak „otevřenějších“ druhů zadávacích řízení, je již v kompetenci Úřadu, aby označené důkazy případně opatřil, následně je provedl a poté dle své úvahy hodnotil. Závěr ohledně neunesení důkazního břemena tak dle soudu přichází v úvahu pouze v situaci, kdy zadavatel na podporu svých tvrzení ohledně naplnění podmínek opravňujících jej k využití výjimky, neoznačí žádné relevantní důkazy anebo kdy se provedením důkazů tvrzení zadavatele ohledně naplnění podmínek pro využití výjimky nepotvrdí.

#### **1.4. Systematika zákonných ustanovení změny smlouvy na veřejnou zakázku**

Již výše bylo nastíněno, že při umožnění provedení změny závazku ze smlouvy bez dalšího by ZZVZ zcela postrádalo smysl, neboť ač by byl dodavatel v rámci kontraktační fáze vybrán transparentně a nediskriminačně, tak by takto řádně vysoutěžená smlouva mohla být kdykoliv a jakkoliv změněna. Na druhou stranu by však nebylo efektivní a ekonomicky výhodné jakékoliv změny závazků ze smluv zakazovat, případně umožňovat pouze ty změny, jež byly v zadávací dokumentaci předem vyhrazeny.

S ohledem na výše uvedené byla rozhodovací praxí dovozena a následně i legislativně implementována pravidla, jež tyto změny závazků umožňují, a to za co způsobení co možná nejmenších škod otevřené soutěži mezi dodavateli.

Základním pravidlem změny smluv na veřejnou zakázku je § 222 odst. 1 ZZVZ, dle kterého zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení.

Výkladem a contrario z výše uvedeného pravidla vyplývá, že umožněny jsou pouze změny nepodstatného charakteru.

Podstatnou změnu závazku ze smlouvy pak konkretizuje § 222 odst. 3 ZZVZ, podle kterého je podstatnou změnou „*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.“*

Tato pravidla vychází z již zmíněného rozsudku SDEU<sup>29</sup> a stanovují základní test (neboli tzv. Presstext test) pro posouzení, kdy lze změnu smlouvy provést. V případě, že zvažovaná změna smlouvy nepředstavuje žádnou ze situací předvídaných v § 222 odst. 3 ZZVZ, jedná se o tzv. změnu nepodstatnou a závazek ze smlouvy na veřejnou zakázku lze změnit i bez provedení nového zadávací řízení.

Zákon pak definuje několik dalších situací a podmínek, při jejichž splnění nastává fikce tzv. nepodstatné změny, tedy zákonem umožněné změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku i v případě, že tato změna naplňuje některý ze znaků podstatné změny závazku dle § 222 odst. 3 ZZVZ. Konkrétně se jedná o situace předvídané v § 222 odst. 2, 4, 5, 6, 7 či 10 ZZVZ, při jejichž naplnění je taková změna považována za nepodstatnou a nejedná se proto o nezákonnou změnu smlouvy či závazku ze smlouvy.

Při naplnění některé z taxativně vymezených podmínek dle § 222 odst. 2, 4-7 nebo 10 ZZVZ již tedy zadavatel není povinen zkoumat, zda veřejná zakázka zároveň naplňuje některý z alternativně vymezených podmínek dle § 222 odst. 3 ZZVZ.

Zadavatel si tedy alternativně může zvolit, zda je schopen zamýšlenou změnu smlouvy odůvodnit naplněním okolností dle některého z odstavců 2, 4-7 či 10 předmětného ustanovení, přičemž tento způsob změny je povinen v souladu, s již předestřenou zásadou obráceného důkazního břemene v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže prokázat, či zda odůvodnění zákonnosti jeho postupu bude směřovat k nenaplnění podmínek dle § 222 odst. 3 ZZVZ.

K možnostem změny smluv je nutno uvést, že v praxi volí zadavatelé v drtivé většině cestu odůvodnění svého postupu pomocí § 222 odst. 2, 4-7, 10 ZVZZ, neboť dosavadní rozhodnutí Úřadu k § 222 odst. 3 ZZVZ jsou spíše ojedinělá a jsou založena na velmi výjimečné aplikovatelnosti tohoto ustanovení.

Postup dle § 222 odst. 3 ZVZZ tedy představuje zpravidla až poslední možnost, kterou zadavatelé zvažují tehdy, když jimi zamýšlená změna smlouvy nenaplňuje žádný z odstavců 2, 4-7 či 10 předmětného ustanovení.

Nad rámec uvedeného však platí, že v případě, kdy zadavatel v řízení před Úřadem není schopen prokázat naplnění výjimky dle některého z odstavců 2, 4-7 či 10 předmětného ustanovení, je Úřad v duchu již výše zmíněné zásady presumpce neviny povinen posoudit, zda provedená změna smlouvy vykazuje znaky podstatné změny dle § 222 odst. 3 ZZVZ.

---

<sup>29</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Presstext, op. cit.

V tomto smyslu pro účely doplnění předchozí kapitoly uvádím, že Úřad není v souladu se zásadou obráceného důkazního břemena povinen prokázat, zda zadavatel naplnil podmínky dle § 222 odst. 2, 4-7 či 10 ZZVZ. V souladu se zásadou presumpce nevinny je však povinen prokázat, že se zadavatel dopustil podstatné změny smlouvy, resp. že změna smlouvy naplňuje některé z alternativně vymezených ustanovení § 222 odst. 3 ZZVZ.

### **1.5. Aplikovatelnost § 222 ZZVZ na rámcové dohody**

Rámcová dohoda nepředstavuje z hlediska soukromého práva samostatný smluvní typ. „*Rámcová smlouva (právní doktrína užívá též označení normativní smlouva) nezakládá závazkový vztah, pohledávky a závazky smluvních stran z ní tudíž nevznikají. [...] Právní skutečností, z níž vzniká závazkový vztah jako právní vztah obsahující právo věřitele na plnění (pohledávku) a odpovídající povinnost dlužníka splnit závazek [...], je teprve realizační smlouva.*“<sup>30</sup>

Při určení právní povahy vztahu mezi smluvními stranami rámcové dohody lze vyjít z definičních znaků rámcové dohody, které vyplývají z § 131 odst. 1 ZZVZ, jenž stanoví, že si jejím prostřednictvím strany „*ujednávají rámcové podmínky týkající se zejména ceny nebo jiných podmínek plnění veřejné zakázky, které jsou závazné po dobu trvání rámcové dohody.*“ Rámcové dohody tedy fakticky nezakotvují pevný závazek dodavatele poskytnout konkrétní plnění, ale ponechávají přesné vymezení obsahu vzájemných povinností smluvních stran až na dílčí realizační smlouvy.

Tato absence zakotvení alespoň minimálního rozsahu plnění může vést k názoru, že rámcové dohody ve své podstatě neobsahují žádný závazek, který by bylo možné následně modifikovat prostřednictvím institutu změny závazku ve smyslu § 222 ZZVZ. Tento názor lze dohledat i v rozhodovací praxi Úřadu.<sup>31</sup> Nutno zároveň uvést, že datum vydání tohoto rozhodnutí předcházelo nabytí účinnosti ZZVZ a jde o rozhodnutí zatím ojedinělé. Zároveň je nutno poukázat na skutečnost, že aktuálně takový názor nemá v obecné rovině oporu v platných právních předpisech, jelikož § 131 odst. 5 ZZVZ výslovně stanoví, že zadavatel nesmí umožnit toliko „*podstatnou změnu podmínek rámcové dohody po dobu jejího trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona [a dodává, že] § 222 se použije přiměřeně.*“

---

<sup>30</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 936/2012 ze dne 28. 11. 2012. Dostupné z: <[https://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura\\_ns.nsf/WebSearch/CD8428148B04129FC1257AE70041EF05?openDocument&Highlight=0,null](https://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/CD8428148B04129FC1257AE70041EF05?openDocument&Highlight=0,null)>.

<sup>31</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. 5. 2016, č. j. ÚOHS-S0201/2016/VZ (srov. bod 84 jeho odůvodnění). Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-13851.html>>.



Z důvodové zprávy k § 131 ZZVZ neplyne, proč zákonodárce používá termínu „přiměřeně“ ve vztahu k použití § 222 ZZVZ na rámcové dohody, ale naopak uvádí, že „*podstatná změna rámcové dohody nebo veřejné zakázky zadávané na základě rámcové dohody musí být vždy posuzována ve smyslu změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku podle § 222.*“

Směrnice poté výslovně zmiňuje využitelnost § 222 odst. 4 ZZVZ na rámcové dohody, když např. čl. 72 odst. 2 klasické směrnice stanoví, že „*smlouvy na veřejnou zakázku je rovněž možné měnit [...] pokud je hodnota změny nižší než obě následující hodnoty: (i) finanční limity stanovené v článku 4 a (ii) 10 % hodnoty původní veřejné zakázky na služby a dodávky a 15 % hodnoty původní veřejné zakázky na stavební práce. Změna však nesmí změnit celkovou povahu veřejné zakázky či rámcové dohody. V případě, že je provedeno několik po sobě následujících změn, bude hodnota stanovena na základě kumulativní hodnoty těchto po sobě jdoucích změn.*“

Postup při změnách rámcových dohod by tedy měl být v zásadě obdobný postupu změny smlouvy na jiné veřejné zakázky stejného druhu (ve smyslu § 14 ZZVZ), tzn. že je vždy nutné posoudit, zda je změna rámcové dohody podstatná ve smyslu § 222 odst. 3 ZZVZ, resp. zda nenaplnuje podmínky některé z nepodstatných změn ve smyslu § 222 odst. 2, 4-7, nebo 10 ZZVZ.

Pro odůvodnění přípustnosti změny rámcové dohody lze rovněž argumentovat tím, že rámcová dohoda stanoví závazek dodavatele být připraven poskytnout předem vymezený typ plnění a závazek zadavatele uhradit za takto poptané plnění cenu určenou dle předem stanoveného mechanismu. Předmětem změny pak mohou být jak (potenciální) povinnosti dodavatele (změny v předmětu plnění), tak i (potenciální) povinnosti zadavatele (změny v ceně).

## 2. Změna závazku ze smlouvy v důsledku nepředvídatelných okolností

Dle § 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.“

Výše uvedené zákonné ustanovení je shodné se svým předobrazem v článku 72 písm. c) klasické směrnice, avšak s výjimkou třetího bodu týkajícího se hodnoty změny závazku, o níž bude blíže pojednáno v kapitole 2.3. této práce.

Odůvodnění existence kategorie nepodstatných změn nám poskytuje recitál klasické směrnice, konkrétně bod 109, dle kterého „veřejní zadavatelé mohou čelit vnějším okolnostem, které nemohou předvídat při zadávání veřejné zakázky, zejména pokud plnění veřejné zakázky pokrývá delší časový úsek. V takovém případě je nezbytná určitá míra flexibility pro přizpůsobení veřejné zakázky těmto okolnostem, aniž by muselo být zahájeno nové zadávací řízení.“

Uvedené ustanovení tedy vychází z principu proporcionality, kdy by v případě nepředvídaných okolností strany měly mít možnost změnit smlouvu v nezbytném rozsahu, pokud by nové výběrové řízení nebylo přiměřené vzhledem k neúměrnosti stávající služby a nákladům na nové řízení.<sup>32</sup>

Výkladem jednotlivých podmínek, jež je třeba kumulativně splnit pro možnost provést změnu smlouvy dle § 222 odst. 6 ZZVZ, se zabývám v následujících podkapitolách.

### 2.1. Okolnosti, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat

Současná úprava § 222 odst. 6, písm. a) ZZVZ nachází svůj předobraz již v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“), konkrétně v jeho novelizovaném znění dle zákona č. 40/2015 Sb. (dále jen „**novela ZVZ**“), kde byl pojem „*okolnosti, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat*“ poprvé obsažen.

Zmíněná novela byla reakcí na vznik zadávacích směrnic a uvedená podmínka v souladu s nimi zmírnila tvrdost předchozí úpravy, dle které musely být vzniklé okolnosti „*objektivně*

---

<sup>32</sup> Srov. ARROWSMITH, Sue. The Law of Public and Utilities Procurement: Volume I. 3. vyd. Sweet & Maxwell, 2014. 1449 s. ISBN 9780421966901, s. 590.

*nepředvídané*“. Nutno podotknout, že úprava v ZVZ nezakotvovala změnu smlouvy jako takovou, nýbrž pouze možnost využití jednacního řízení bez uveřejnění.

Požadavek objektivní předvídatelnosti dle důvodové zprávy ke zmiňované novele přinášel obtížnosti při posuzování konkrétních případů, např. zda se zadavatel při zadávání veřejné zakázky na stavební práce měl spoléhat na správnost projektové dokumentace, nebo zda ji měl podrobit oponentnímu zkoumání či toto zkoumání měl provést vícekrát pro zajištění objektivního názoru.<sup>33</sup> Od přijetí předmětné novely již pro splnění podmínky dle písm. a) není vyžadováno, aby byly uvedené okolnosti zcela nepředvídatelné. Ve vztahu k možnosti provedení změny dle tohoto ustanovení se zkoumá pouze to, zda okolnosti vyvolávající potřebu změny mohl předvídat náležitě pečlivý zadavatel. Právě pojem náležité péče na jedné straně zmírňuje požadavek přísné objektivní odpovědnosti a na druhé straně klade na zadavatele nárok při přípravě zadávacích podmínek tuto náležitou péči vynakládat.

Pojmy *náležitá péče* a *nepředvídatelné okolnosti* představují neurčité právní pojmy, které je nezbytné vykládat s ohledem na účel sledovaný dotčenou právní normou. Dle bodu 109 preambule klasické směrnice se pojem nepředvídatelné okolnosti týká okolností, jež nemohl 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 hodnotu.*“

Jak je zřejmé z citovaného bodu preambule klasické směrnice, pojem nepředvídatelné okolnosti musí být vykládán vždy s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu. Dle výše uvedeného bodu preambule směrnice je třeba přihlídnout ke konkrétním skutkovým okolnostem a zkoumat následující kritéria.

#### **a) Kdo veřejnou zakázku zadává.**

Ve vztahu k tomuto bodu je třeba zohlednit zejména zkušenosti zadavatele v oboru zadávané veřejné zakázky, jakož i úroveň znalostí osob, jež se na přípravě zadávacího řízení podílí, stejně jako předchozí znalosti s plněním veřejných zakázek.

V tomto směru je tedy třeba rozlišovat, zda je zadavatelem např. malá obec, či krajské město, které veřejné zakázky obdobného typu zadává pravidelně a disponuje pro tento účel širokým administrativním a poradenským zázemím.

---

<sup>33</sup> Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Zadavatel, který je menší obcí se například nemůže spoléhat na rozsáhlé zázemí (ať už kapacitní, odborné či finanční), které by mu umožňovalo např. podrobit správnost projektové dokumentace oponentnímu stavebně technickému posouzení, aniž by bylo nutno vynakládat nepřiměřeně zvýšené náklady. Stejně tak nelze předpokládat, že by tato obec měla např. v případě realizace rekonstrukce historické památky opakované zkušenosti s podobným plněním.

#### **b) Jaká je povaha a vlastnosti veřejné zakázky.**

Zde je třeba vzít v úvahu zejména pravidelnost pořizovaného plnění, tj. zda se jedná o jednorázovou či opakující se zakázku a zda bývá plnění těchto veřejných zakázek obvykle spojeno s potřebou provést vícepráce či jiné změny závazků.

Za nepředvídatelnou okolnost tedy například nebude možné pokládat závěr zjišťovacího řízení o nutnosti provést tzv. velkou EIA v případě, kdy tuto potřebu posuzování vlivů na životní prostředí bylo možno očekávat s ohledem na typ zakázky a prostředí její realizace<sup>34</sup>.

#### **c) Jaké jsou osvědčené postupy při přípravě podkladů pro zadávací podmínky.**

Klasická směrnice hovoří konkrétně o zohlednění osvědčených postupů v dotčené oblasti. Tento požadavek lze chápat jako dodržení standardů platných pro určité odvětví. Barreto-Cifuentes jako příklad uvádí správné inženýrské postupy pro navrhování, plánování a rozpočtování stavby silnice/mostu<sup>35</sup>.

#### **d) Jaký je vhodný poměr mezi zdroji vynakládanými na přípravu zadání veřejné zakázky a její odhadovanou hodnotu.**

Zde jde o posouzení přiměřenosti nákladů, které by musely být vynaloženy pro zjištění relevantních okolností již při přípravě veřejné zakázky. Možnost minimalizace výskytu okolností, které zapříčiní potřebu změny smlouvy na veřejnou zakázku v sobě skýtá např. institut předběžné tržní konzultace dle § 33 ZZVZ či přezkum projektové dokumentace autorizovanou osobou odlišnou od té, jež ji vypracovala. Tyto instrumenty však své uplatnění naleznou při rozsáhlých investičních projektech a nelze po zadavateli požadovat, aby jich využíval při zadání veřejných zakázek o nízkých hodnotách.

---

<sup>34</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. srpna 2021, sp. zn. ÚOHS-R0098/2021/VZ. Dostupné z: <<https://www.uoahs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-17553.html>>.

<sup>35</sup> BARRETO-CIFUENTES, Carlos Sebastian. Alteration of public contracts and its interface with public procurement objectives: A comparative analysis. Nottingham, 2022. Disertační práce. University of Nottingham. Vedoucí práce: Georgopoulos, Aris; White, Nigel.

ZZVZ tedy nevyžaduje, aby byla potřeba změny objektivně zcela nepředvídatelná.<sup>36</sup> Zkoumá se pouze to, zda okolnosti vyvolávající potřebu změny mohl předvídat náležitě pečlivý zadavatel. Pojem náležitě pečlivosti, resp. péče přitom vyjadřuje obvyklou míru pečlivosti, kterou od zadavatele lze s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem požadovat. Od zadavatele se tedy typicky neočekává pečlivost, která by byla vyžadována po autorizované osobě v souvislosti s určitou specifickou činností.<sup>37</sup>

Při výkladu předmětné podmínky lze přiměřeně vycházet též z dosavadní rozhodovací praxe Úřadu k ZVZ, kdy lze odkázat například na jedno z rozhodnutí, v němž Úřad vycházel zejména ze znění důvodové zprávy k novele ZVZ, která zavedla pojem *náležitá péče*: „navrhovaná změna situací řeší v tom smyslu, že nelze po zadavateli vyžadovat větší péči, než je obvyklá (slovy zákona ‚náležitá‘). [...] Pojem ‚náležitá péče‘ tak odráží obecný úzus, že každý zodpovídá za svou činnost a není možné po zadavateli požadovat vyšší než obvyklou míru péče (popř. kontroly).“<sup>38</sup>

Dle Úřadu lze náležitou péči definovat „jako jednání či postup zadavatele, jehož následek lze v rozsahu jeho odborných znalostí (odborné úrovně) předpokládat nebo předvídat, případně kontrolou zjistit. Ve smyslu náležité péče tak nemůže zadavatel nést odpovědnost za případná pochybení, které nemohl v mantinelech svých odborných znalostí předvídat.“<sup>39</sup>

Dle komentářové literatury tak budou těmito nepředvídanými okolnostmi především případy tzv. vyšší moci, tedy okolnosti vyvolané nezávisle na vůli stran. Těmito případy jsou např. povodně, požáry, zemětřesení, generální stávky, ozbrojené konflikty či pandemie.<sup>40</sup>

Za nepředvídatelnou změnu okolností lze v určitých případech označit i legislativní změny. Uvedené připustil i Úřad, když uvedl, že „v souvislosti s podmínkami uvedenými v § 222 odst. 6 ZZVZ Úřad připouští, že konkrétní legislativní změny, které nabyly účinnosti po uzavření původní smlouvy a konkrétní budoucí provozní (potřeby) změny obviněný předvídat možná nemohl.“<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Někteří autoři proto upozorňují, že terminologicky vhodnější by byl spíše pojem „nepředvídaná okolnost“. Viz ŠEBESTA, NOVOTNÝ, MACHUREK, DVOŘÁK (2022) op. cit., s. 1334.

<sup>37</sup> KRUTÁK, T. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1.10.2016*. Olomouc: ANAG, 2016, s. 574 – 575.

<sup>38</sup> Srov. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 2. května, č. j. S0137/2016/VZ-18722/2016/543/Edo. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14477.html>>.

<sup>39</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. března 2019, č. j. ÚOHS-S0018/2019/VZ-07240/2019/541/PDz. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15995.html>>.

<sup>40</sup> CARANTA, Roberto. SANCHEZ-GRAELLS, Albert. *European Public Procurement Commentary on Directive 2014/24/EU*. Elgar Commentaries, 2021. 970 s. ISBN, 9781789900675 s. 786-787.

<sup>41</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. září 2017, č. j. S0284/2017/VZ-28235/2017/533/HKU. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15265.html>>.

Případ legislativních změn je však třeba odlišit od dříve uvedených nepředvídaných změn v tom smyslu, že nenastávají náhle. Změna legislativy je naopak vyústěním dlouhodobého procesu, který je zpravidla komunikován se zadavateli, či jejich zástupci.<sup>42</sup> Informace o připravované legislativě jsou nadto mnohdy dostupné i ve veřejných sdělovacích prostředcích, či ve specifických periodických (např. Moderní obec). S ohledem na výše uvedené je třeba uzavřít, že označení nově vzniklé legislativy, jejíž příprava však probíhala již ve fázi před uzavřením smlouvy, jako okolnosti, kterou zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, bude výjimečné.

Ve vztahu k výše uvedenému lze doplnit, že doba, na kterou bude daná smlouva uzavřena hraje v případě kritéria nepředvídatelnosti významnou roli. V případě, kdy je smlouva na veřejnou zakázku uzavřena na delší období nelze klást zadavateli k tíži, že v době přípravy zadávacího řízení nedisponuje bližšími informacemi o tom, jaké konkrétní situace v průběhu plnění veřejné zakázky nastanou a jaké změny si tyto okolnosti vyžádají.<sup>43</sup>

### **2.1.1. Analýza pojmu náležité péče na příkladu projektové dokumentace**

Rozdíl mezi současnou a předchozí právní úpravou institutu nepředvídatelných okolností se dá dobře ilustrovat na příkladu dodatečných stavebních prací.

Typickým příkladem jsou změny smluv, které jsou zapříčiněny skutečností, že projektová dokumentace, která slouží jako podklad pro veřejnou zakázku na stavební práce, není v souladu se skutečným stavem, ať už v důsledku chyb v projektové dokumentaci, nebo proto, že ani sám projektant nemohl vzhledem k povaze a složitosti dané stavby skutečný stav odhalit.

Náležitá péče zadavatele může spočívat již v tom, že zpracování projektové dokumentace svěří projektantovi, který je autorizovanou osobou ve smyslu zákona č. 360/1992 Sb., autorizační zákon. V důsledku tohoto postupu může zadavatel legitimně předpokládat, že od projektanta obdrží projektovou dokumentaci, která bude bez chyb a která tak bude moci bez dalšího sloužit k realizaci díla.

Tento závěr plně koresponduje s důvodovou zprávou k novele ZVZ, dle které nelze po zadavateli vyžadovat větší péči, než je obvyklá.<sup>44</sup> Je-li tedy *„běžnou praxí, že zadavatel předpokládá*

---

<sup>42</sup> Tato povinnost vyplývá pro věcný návrh zákona vypracovaný ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy z čl. 5 odst. 1 Legislativních pravidel vlády (dále jen „LPV“) a může být rozšířena v souladu s čl. 5 odst. 11 LPV. Ve vztahu k návrhu zákona se uplatní čl. 8 odst. 1 LPV. Povinnost konat připomínkové řízení se vztahuje i na nařízení vlády (čl. 13 odst. 1 LPV) a na vyhlášky ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (čl. 16 odst. 1 LPV).

<sup>43</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. září 2021, sp. zn. ÚOHS-S0267/2021/VZ. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-17853.html>>.

<sup>44</sup> Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

*správnost projektové dokumentace na základě toho, že ji provádí autorizovaná osoba, pak nelze k tíži zadavatele přičítat její nedostatky a je nutné zadavateli umožnit, aby mohl chyby, které objeví při realizaci, napravit“.<sup>45</sup> Po zadavateli dle slov Úřadu obecně „nelze požadovat, aby nesl odpovědnost za chyby v projektové dokumentaci v případě, kdy její vypracování nespadá do odborných znalostí zadavatele a bylo svěřeno osobě s odpovídajícími odbornými znalostmi.“<sup>46</sup>*

Výjimku z tohoto přístupu představují zjevné chyby v projektové dokumentaci, které měl zadavatel jednající s náležitou péčí rozeznat.<sup>47</sup> Stejně tak by vznikly zásadní pochybnosti o splnění předmětné podmínky v případě, kdy by již při zadání zpracování projektové dokumentace zadavatel nepostupoval s náležitou pečlivostí, resp. takové zadání by bylo chybné, či neúplné.

Dalším logickým případem, kdy by se nemohlo jednat o nepředvídatelnou okolnost, může být situace, kdy je na chybu v projektové dokumentaci zadavatel upozorněn již během zadávacího řízení, např. formou žádosti o vysvětlení zadávací dokumentace podanou některým z dodavatelům. Skutečnost, že na tuto okolnost zadavatel dodavateli upozorněn nebyl, se může naopak nabízet jako podpůrný argument svědčící o nepředvídatelnosti rozporu skutečného stavu s projektovou dokumentací.

Samotný poukaz na nesoulad projektové dokumentace se skutečným stavem nebude postačovat rovněž v případě, kdy zadavatel zahájí zadávací řízení na stavební práce v delším časovém intervalu po zpracování projektové dokumentace. Tento závěr ztvdil i Úřad, když konstatoval, že zadavatel měl předpokládat potřebu dodatečných stavebních prací spočívajících mj. v odkanalizování dotčeného rekonstruovaného objektu v situaci kdy zahájil zadávací řízení až dva roky po vypracování projektové dokumentace. V průběhu zmíněných dvou let mohl zadavatel předvídat pokrok při stavbě kanalizace v blízkosti rekonstruovaného objektu. Na základě této skutečnosti mohl zadavatel nechat zrevidovat projektovou dokumentaci tak, aby předmětné skutečnosti ohledně odkanalizování objektu reflektovaly nastalou situaci již v projektu (a tudíž by se promítly i v zadávacích podmínkách na původní veřejnou zakázku).<sup>48</sup>

Pro posouzení přípustnosti změny smlouvy na veřejnou zakázku v důsledku zjištěné chyby v projektové dokumentaci je proto potřeba vždy zohlednit, o jakou konkrétní chybu se jednalo, jak vznikla, zda byla zjevná, či nikoliv.

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. března 2019, č. j. ÚOHS-S0018/2019/VZ-07240/2019/541/PDz. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15995.html>>.

<sup>47</sup> KRUTÁK, T.. op. cit., s. 575.

<sup>48</sup> srov. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 2. května 2016, č. j. ÚOHS-S0137/2016/VZ-18722/2016/543/Edo. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14477.html>>.

Obecně lze uzavřít, že oproti předchozí právní úpravě, která opravňovala zadavatele použít jednací řízení bez uveřejnění na dodatečné práce pouze v případě, že nutnost jejich realizace způsobily okolnosti objektivně nepředvídané, za které nebyla považována např. nedostatečná příprava podkladů (chyby v dokumentaci, projektu apod.), je nyní zadavatel zbaven odpovědnosti za případná pochybení či okolnosti, které nemohl předvídat v mantinelech své odborné úrovně.<sup>49</sup>

### **2.1.2. Události posledních let coby okolnosti, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat**

Celosvětová pandemie viru covid-19 a okolnosti jím vyvolané (nouzové stavy, zvýšení cen materiálů, narušení dodavatelských řetězců) lze zcela jistě označit za okolnosti, jež zadavatelé jednající s náležitou péčí nemohli předvídat.

Počátek pandemie viru covid-19 a s ní související jevy, představovaly fenomén, jenž přinesl nutnost masivního využívání institutu změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku zadavateli napříč všemi členskými státy Evropské unie. S ohledem na uvedené byly již 1. 4. 2020 vydány Pokyny Evropské komise k používání rámce pro zadávání veřejných zakázek v mimořádné situaci související s krizí covid-19 (2020/C 108 I/01).<sup>50</sup> Pokyny uvádí, že „*tyto události, a zejména jejich specifický vývoj, je třeba považovat za nepředvídatelné u kteréhokoli veřejného zadavatele. Specifické potřeby nemocnic a dalších zdravotnických zařízení za účelem poskytování léčby, osobních ochranných prostředků, ventilátorů, dalších lůžek a další intenzivní péče a nemocniční infrastruktury, včetně veškerého technického vybavení, jistě nebylo možné předvídat a plánovat předem, a představují tak události, které veřejní zadavatelé nemohli předvídat.*“.

Ve svém stanovisku z 8. dubna 2020 Úřad uvedl, že využití § 222 odst. 6 ZZVZ se nabízí v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu. Úřad však upozornil na skutečnost, že změny smlouvy musí být vydanými opatřeními skutečně vynuceny a jejich provedení musí být nezbytně nutné pro realizaci závazku, přičemž změny nesmí být prováděny nad rámec skutečnosti, vyplývající z nových okolností.<sup>51</sup>

Ve vztahu k nouzovému stavu zmínilo možnost využití § 222 odst. 6 ZZVZ i Ministerstvo pro místní rozvoj. Dle něj mohou být okolnostmi odůvodňujícími využití tohoto ustanovení např. zaměstnanci v karanténě, odstavení poddodavatelských kapacit z důvodu karantény,

---

<sup>49</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 2. května 2016, č. j. ÚOHS-S0137/2016/VZ-18722/2016/543/Edo. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14477.html>>.

<sup>50</sup> Dostupné z: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52020XC0401(05))>

<sup>51</sup> Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Stanovisko ÚOHS k možným změnám závazků smluv v době koronavirové nákazy [online] 2020 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejne-zakazky/2762-stanovisko-uohs-k-moznym-zmenam-zavazku-smluv-v-dobe-koronavirove-nakazy.html>>.



autoritami nařízená výroba jiných produktů (filtry, roušky) či uzavření oblasti.<sup>52</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj v tomto stanovisku vysloveně poukazuje na možnost využití tohoto ustanovení pro prodloužení doby plnění veřejných zakázek.

Epidemie viru covid-19 byla za nepředvídatelnou okolnost označena i rozhodovací praxí, když Úřad v rozhodnutí ze dne 27. 2. 2023, kde byla obviněným zadavatelem společnost Letiště Praha, a. s. uvedl, že *„jednou z nepředvídaných okolností je jistě i pandemie covidu-19, neboť k uzavření nájemních smluv došlo v roce 2016 a k propuknutí celosvětové pandemie covid-19 až v roce 2019. Obviněný nemohl v době uzavření nájemních smluv počítat s tím, že v budoucnu nastane situace, kdy se vlády velkého počtu zemí uchýlí k opatřením, která omezí pohyb osob mimo jiné i v mezinárodní letecké dopravě, a dojde k velmi rychlému a razantnímu poklesu osob využívajících tuto formu přepravy na naprosté minimum.“*

Z výše uvedeného rozhodnutí lze dovodit, že využitelnost pandemie viru covid-19 coby důvodu pro změnu smlouvy dle § 222 odst. 6 ZZVZ, bude odvislá od časového momentu uzavření původní smlouvy a okamžiku vypuknutí pandemie viru covid-19. Uvedené plně koresponduje s kapitolou 2.1.4., kde uvádím, že podmínku nepředvídatelných okolností je třeba posuzovat k okamžiku uzavření smlouvy.

V rozporu se ZZVZ tak byl dle Úřadu<sup>53</sup> postup zadavatele, který umožnil podstatnou změnu závazku prodloužením termínu ukončení prací spočívajících v montáži svítidel o celkovou dobu šest měsíců (dodatek v září 2021), kdy důvodem prodloužení termínu byl dle zadavatele akutní nedostatek čipů do elektronických předřadníků a hliníkové slitiny pro výrobu svítidel, průtahy v zadávacím řízení a omezení možnosti provádění montážních prací v důsledku klimatických podmínek. Úřad vyvrátil argumentaci zadavatele tím, že mohl předvídat nedostatek předmětných materiálů, jelikož tato skutečnost byla prokazatelně známá již v okamžiku vypsání veřejné zakázky (v dubnu 2021) i v době její přípravy. Zadavatel tak mohl zohlednit uvedenou situaci na trhu již v zadávacích podmínkách a nastavit termíny plnění tak, aby byla veřejná zakázka proveditelná ve stanoveném termínu a nebylo nutné přistoupit ke změně závazku, případně mohl nastavit mechanismy, které by s popsanou situací pracovaly. Úřad dále nepřijal argumentaci, že ke zdržení došlo rovněž v důsledku onemocnění virem covid-19, které se projevilo u několika pracovníků dodavatele. V tomto případě se totiž jednalo o překážku na straně dodavatele, se kterou

---

<sup>52</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Doporučení ke změnám v nouzovém stavu [online] 2020 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <[https://www.mmr.cz/getmedia/11e75c5a-086f-48e9-82ca-9a28463b45a2/Doporučení\\_ke\\_zmenam\\_v\\_nouzovem\\_stavu.docx.aspx?ext=.docx](https://www.mmr.cz/getmedia/11e75c5a-086f-48e9-82ca-9a28463b45a2/Doporučení_ke_zmenam_v_nouzovem_stavu.docx.aspx?ext=.docx)>.

<sup>53</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. května 2022, sp. zn. ÚOHS-S0159/2022/VZ. Dostupné z <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-18245.html>>.

měl vzhledem k pandemii zadavatel počítat. Současně Úřad dodal, že karanténa v důsledku onemocnění trvala 14 dní, přičemž prodloužení termínu bylo násobně větší.

Výše uvedené závěry se uplatní i ve vztahu k probíhající válce na Ukrajině, jež sama o sobě rovněž naplňuje podmínku nepředvídatelné okolnosti. Možnosti využití této okolnosti pro změnu smlouvy však bude třeba posuzovat s ohledem na konkrétní situaci, neboť i dle názoru Ministerstva pro místní rozvoj, nelze bez jakéhokoliv zkoumání říci, že povaha a okolnosti změny vždy automaticky odpovídají podmínkám pro změnu závazku podle § 222 odst. 6 ZZVZ.<sup>54</sup>

Vztah mezi přípustnou změnou závazku a okolností, kterou zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, ilustruje stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj k odchodu ukrajinských pracovníků z České republiky, dle kterého by zadavatel při projednání a případném provedení změny měl:

- *„připustit pouze takovou změnu závazku, která přímo vyplývá z ukončení činnosti ukrajinských pracovníků a je přiměřená počtu odcházejících pracovníků, charakteru a rozsahu jejich činností (přiměřené prodloužení harmonogramu veřejné zakázky, navyšování ceny pouze*
- *v důsledku odchodu pracovníků – pokud se navyšuje cena, tak pouze skutečně o ty práce a náklady, které vznikly a bylo nezbytné takové práce provést v přímé souvislosti s odchodem pracovníků – např. zakonzervování stavby, hlídání stavby atp.)*
- *vyžadovat od dodavatelů doložení, jaký konkrétní dopad má odchod pracovníků na harmonogram realizace veřejné zakázky (počty pracovníků, druhy činností, konkrétní práce, které jsou změnu dotčeny, zdokumentování změny)*
- *vyžadovat odborné vyjádření/posouzení dodavatele ve vztahu mezi činnostmi odcházejících pracovníků a plánovanými činnostmi na veřejné zakázce a jejich dopad na harmonogram veřejné zakázky, včetně návrhu změny a nového harmonogramu*
- *zkontrolovat/ověřit, zda informace a podklady od dodavatele k požadované změně odpovídají skutečnosti (ze stavebních deníků, z dokumentace dodavatele, ze smluv*

---

<sup>54</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Informace ke změnám smluv s ohledem na situaci na Ukrajině. [online] 2022 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <<http://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2017/10/informace-ke-zm%C4%9Bn%C3%A1m-smluv-s-ohledem-na-situaci-na-Ukrajini%C4%9B.docx>>.

*a pracovních podkladů dodavatele, ověření, že pracovníci byli skutečně zaměstnanci dodavatele, případně jeho poddodavatele a pracovali na veřejné zakázce atp.).<sup>55</sup>*

Výše uvedené podmínky je možné zobecnit tím způsobem, že dodavatel by měl věrohodně a ověřitelně doložit konkrétní dopad objektivní skutečnosti na dosavadní způsob plnění smlouvy z jeho strany a jeho důsledky, tj. příčinnou souvislost mezi nepředvídatelnou okolností a nemožností dostát závazkům ze smlouvy. Před přistoupením ke změně závazku je tak nezbytné mít v každé konkrétní situaci prokázané okolnosti objektivně zapříčiňující nemožnost realizovat smlouvu za původních podmínek, dle nichž má být změna závazku odůvodněna.

Ve vztahu k této podkapitole je třeba připomenout, že zadavatel nese v řízení před Úřadem důkazní břemeno tvrzení, že jím provedená změna byla vyvolána okolnostmi, které nemohl i při vynaložení náležité péče předvídat. Ve spojení s výše uvedeným tedy nepostačuje obecné tvrzení zadavatele o potřebě změny smlouvy v důsledku dopadů pandemie viru covid-19 bez bližší konkretizace a důkazů.<sup>56</sup>

Uvedená podkapitola nám ilustruje, že ačkoliv § 222 odst. 6 ZZVZ na rozdíl od pátého odstavce nezmiňuje, že provedené dodatečné plnění musí být nezbytné, tak obsahuje požadavek obdobný, a to požadavek potřebnosti této změny. Tento požadavek spolu se zásadou restriktivního výkladu předmětného ustanovení klade v souladu s výše citovanými zdroji podmínku příčinné souvislosti mezi nepředvídatelnou okolností a rozsahem změny závazku ze smlouvy.

Výjimku z tohoto striktního přístupu představuje rozhodnutí Nejvyššího soudu<sup>57</sup>, jenž s odkazem na § 222 odst. 6 ZZVZ aproboval postup zadavatele, který ke smlouvě na veřejnou zakázku na vybudování osmi bytových jednotek uzavřel dodatek na vícepráce spočívající ve zpevnění stropních konstrukcí z důvodu nepředvídatelných okolností. Spolu s těmito vícepracemi však byla zadavatelem zadána také dostavba dalších dvou bytových jednotek, o kterých však zadavatel uvažoval již při přípravě původního zadávacího řízení. Nejvyšší soud však uzavření dodatku na dostavbu dvou bytových jednotek aproboval s tím, že realizace dostavby dvou bytových jednotek v rámci dodatečného plnění spočívajícího ve zpevnění stropních konstrukcí je výhodnější než po jejím dokončení v rámci nové veřejné zakázky s odkazem na omezení života v domě bydlících

---

<sup>55</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Informace k aktuální situaci odchodů ukrajinských pracovníků z realizace veřejných zakázek a dopadu na změny smluv [online] 2022 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <[http://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2017/10/220310-zm%C4%9Bny-222\\_6-odchod-pracovn%C3%ADk%C5%AF.docx](http://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2017/10/220310-zm%C4%9Bny-222_6-odchod-pracovn%C3%ADk%C5%AF.docx)>.

<sup>56</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. srpna 2021, sp. zn. ÚOHS-R0098/2021/VZ. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-17553.html>>.

<sup>57</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. července 2018, sp. zn. 6 Tdo 388/2018. Dostupné z: <[https://nsoud.cz/Judikatura/judikatura\\_ns.nsf/WebSearch/EB4499864E6DFDFCC125831900266093?openDocument&Highlight=0](https://nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/EB4499864E6DFDFCC125831900266093?openDocument&Highlight=0)>.

osob, navýšení nákladů na realizaci plnění či možnost poškození již opravených částí domu. Tyto negativní okolnosti Nejvyšší soud uznal za nepředvídatelné okolnosti dle § 222 odst. 6 ZZVZ.

Přístup Nejvyššího soudu však představuje s ohledem na výše uvedenou rozhodovací praxi a stanoviska příslušných úřadů, jakož i Evropské komise<sup>58</sup> ojedinělý přístup odporující nutnosti restriktivního výkladu ustanovení umožňujících provedení změny smlouvy na veřejnou zakázku.

Ačkoliv se mi přístup Nejvyššího soudu zdá z pohledu vynakládání veřejných prostředků logickým a poskytnutí větší flexibility v rámci změny smluv na veřejnou zakázku vítám, tak bych s ohledem na ojedinělost tohoto přístupu zadavatelům doporučil postupovat v rámci změn smluv na veřejnou zakázku s odkazem na dříve uvedená rozhodnutí a stanoviska.

### 2.1.3. Okolnosti na straně zadavatele

K provedení změny dle § 222 odst. 6 ZZVZ je třeba splnit další podmínku, která však z předmětného ustanovení explicitně nevyplývá, a sice aby potřeba změny závazku vznikla na straně zadavatele.

Uvedené Úřad konstatoval například v situaci, kdy dodavatel předložil zadavateli svou žádost o úpravu platebních podmínek.<sup>59</sup> Dle smlouvy o dílo mělo k vyplacení smluvní odměny za část plnění veřejné zakázky dojít až v situaci, kdy bude zadavatel disponovat konečnou verzí projektové dokumentace. Uzavřením dodatku č. 2 však došlo k úpravě platebních podmínek v tom smyslu, že zadavatel umožnil vybranému dodavateli bez dalšího vystavit fakturu na část odměny, přestože v danou chvíli disponoval pouze konceptem projektové dokumentace

Úřad konstatoval, že podmínky ustanovení § 222 odst. 6 ZZVZ nebyly naplněny, neboť změna byla vyvolána žádostí dodavatele, a tedy že na straně zadavatele žádná potřeba změny závazku nevznikla. Na právě uvedeném pak nemůže nic změnit ani argumentace zadavatele, že reagoval na podanou žádost vybraného dodavatele, jež je odůvodněna nepředvídatelnými objektivními okolnostmi. Z těchto okolností (délka řízení EIA či dopady výskytu viru covid-19) totiž dle Úřadu není možné dovodit potřebu zadavatele uzavřít dodatek č. 2, neboť „*zadavatel nijak netvrdil či neprokázal, že by mu (tedy přímo zadavateli) (...) hrozilo skutečné a významné riziko, například*

---

<sup>58</sup> „The modifications must be justified to the extent that they are needed to mitigate the consequences of the outbreak in the execution of public contracts and only to that extent.“ viz Evropská komise. Přehled pravidel platných pro veřejnou podporu a závazky veřejné služby v odvětví letecké dopravy během pandemie covid-19 nekvantifikovatelné [online] 2021 [cit. 14. 4. 2023]. Dostupné z: <[https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-03/state\\_aid\\_pso\\_rules\\_covid-19\\_air.pdf](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-03/state_aid_pso_rules_covid-19_air.pdf)>.

<sup>59</sup> Ibid.

*v tom, že by vybraný dodavatel veřejnou zakázku nadále nesplnil, a tedy že by jemu samotnému vyvstala potřeba učinit změnu závazku.*<sup>60</sup>

V návaznosti na výše uvedené tak lze konstatovat, že např. samotná pandemie viru covid-19 či zdražení vstupů na straně dodavatele nejsou sami o sobě okolnostmi opravňující zadavatele provést změnu závazku dle § 222 odst. 6 ZZVZ. „*Touto okolností může být např. („až“) to, že v důsledku zdražení vstupů není dodavatel schopen veřejnou zakázku realizovat.*“<sup>61</sup>

#### **2.1.4. Relevance okamžiku vzniku nepředvídatelné okolnosti**

Zásadní otázkou je, ke kterému momentu je třeba posuzovat podmínku nepředvídatelných okolností, resp. zda je zadavatel oprávněn změnit smlouvu na veřejnou zakázku v důsledku okolností, které zjistil ještě před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku.

K tomuto bodu je třeba uvést, že dle ustálené rozhodovací praxe<sup>62</sup>, je třeba podmínku nepředvídatelnosti provedených změn nutno posuzovat k okamžiku uzavření původní smlouvy.

Tento přístup je logický, neboť v situaci, kdy by zadavatel před uzavřením smlouvy zjistil okolnosti, v důsledku kterých by byl nucen po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, tuto smlouvu změnit, nelze hovořit o nepředvídatelných okolnostech. Zadavatel naopak tuto potřebu předvídal a mohl na tuto situaci reagovat.

V době před uzavřením smlouvy může zadavatel předmětné okolnosti zjistit již v situaci, kdy je oprávněn změnit zadávací podmínky, tj. před uplynutím lhůty pro podání žádosti o účast, předběžných nabídek nebo nabídek v souladu s § 99 ZZVZ. V této situaci může zadavatel změnit zadávací podmínky za případného prodloužení lhůty pro podání nabídek, případně zadávací podmínky rozšířit o výhradu dle § 100 odst. 1 ZZVZ, jež mu umožní po uzavření smlouvy na vyvstálé okolnosti reagovat v souladu s § 222 odst. 2 ZZVZ.

V případě, kdy se o předmětných okolnostech zadavatel naopak dozví až po uplynutí lhůty dle § 99 ZZVZ, není způsobilý měnit zadávací podmínky, a tudíž ani návrh smlouvy. Zadavatel v této situaci však může zrušit zadávací řízení dle § 127 odst. 2 písm. d) ZZVZ a zahájit řízení nové, při kterém vyvstálé okolnosti zohlední. Povinnost uzavřít smlouvu v souladu s nabídkou vybraného uchazeče a nepřípustnost použití analogie § 222 ZVZZ na návrh smlouvy byla mnohokrát

---

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> SURÝ, Jan. Změna rozhodných okolností před uzavřením smlouvy – kam s ní? Veřejné zakázky. Praha: ECPA - Evropské centrum pro veřejnou správu, 2022, č. 4, s. 38-41. ISSN 18036724.

<sup>62</sup> srov. např. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. března 2019, č. j. ÚOHS-S0018/2019/VZ-07240/2019/541/PDz. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15995.html>>.

judikována Úřadem i soudy.<sup>63</sup> Dle § 124 odst. 4 ZZVZ je totiž zadavatel povinen uzavřít smlouvu v souladu s nabídkou vybraného dodavatele.

## 2.2. Změna celkové povahy veřejné zakázky

Další podmínkou, kterou je pro provedení změny dle § 222 odst. 6 ZZVZ třeba splnit je, aby změna neměnila celkovou povahu veřejné zakázky.

Uvedená podmínka se nenachází pouze v § 222 odst. 6 ZZVZ, její splnění je obligatorní i v případě změn dle § 222 odst. 4 ZZVZ neboli tzv. změn *de minimis* a rovněž pro provedení změn závazku, jež si zadavatel vyhradil dle § 100 odst. 1 ZZVZ ve spojení s § 222 odst. 2 ZZVZ.

Povaha veřejné zakázky je neurčitým právním pojmem, který je nezbytné vykládat ve vztahu ke konkrétním okolnostem příslušné veřejné zakázky.

Výklad k potenciální změně celkové povahy veřejné zakázky lze nalézt v preambuli klasické směrnice (viz bod 109), dle které není tato aplikační podmínka naplněna „*v případech, kdy je výsledkem úprav změna povahy veřejné zakázky, například kvůli nahrazení dodávek, služeb nebo stavebních prací, které mají být poskytnuty, jiným plněním, nebo kvůli zásadní změně typu veřejné zakázky, protože v takové situaci lze předpokládat hypotetický dopad na výsledek zadávacího řízení.*“

Arrowsmith tento pojem vykládá v tom smyslu, že nejsou povoleny změny týkající se povahy stavebních prací, služeb nebo dodávek. Zadavatel se tedy nemůže odvolávat na toto ustanovení, aby pověřil stávajícího dodavatele řešením zcela jiného (nepředvídatelného) požadavku, který se objevil.<sup>64</sup> Uvedený výklad však neposkytuje žádné bližší objasnění předmětného pojmu oproti dříve uvedenému. Arrowsmith nikterak dále neuvádí, co se touto povahou stavebních prací služeb nebo dodávek rozumí, ani co se rozumí řešením zcela jiného požadavku.

Piotr Bogdanowicz tento neurčitý právní pojem vykládá ve světle preambule klasické směrnice tak, že zákaz měnit celkovou povahu veřejné zakázky se týká především druhu a předmětu smlouvy, což například znamená, že zakázka na projektové práce by se neměla měnit na zakázku

---

<sup>63</sup> srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2022, č. j. 7 As 165/2020 – 40. Dostupné z: <<https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/687939>>, či rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 7. května 2020, č. j. 62 Af 20/2019-104, dostupné z: <[https://www.uohs.cz/download/sbirky\\_rozhodnuti/rozsudky\\_VZ/62Af20\\_2019\\_104.pdf](https://www.uohs.cz/download/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_VZ/62Af20_2019_104.pdf)>, kde soud uvádí, že „*dovolává-li se žalobce možnosti změny návrhu smlouvy před jejím uzavřením cestou aplikace § 222 odst. 6 ZZVZ, pak zdejší soud je toho názoru, že důvody, na nichž je založena nepodstatnost změn závazku z uzavřené smlouvy ve smyslu § 222 odst. 6 ZZVZ, jsou důvody, jež nutně souvisí s tím, že závazek ze smlouvy trvá (tedy již vznikl), avšak v důsledku změn okolností, jež nastaly po uzavření smlouvy, je třeba do závazku zasáhnout, a to změnou obsahu závazku (obsahu plnění), nejčastěji tzv. vícepracemi.*“

<sup>64</sup> Arrowsmith 2014, op. cit., s. 600.

na stavební práce či na zakázku na služby. Dle jeho názoru by změnu celkové povahy veřejné zakázky mohla představovat rovněž změna doby trvání smlouvy, a to v případě, kdy by tato změna spočívala ve změně smlouvy na dobu určitou na smlouvu na dobu neurčitou.<sup>65</sup>

Dle české rozhodovací praxe je povaha veřejné zakázky pojmem determinovaným především tím, proč zadavatel vůbec zahajuje zadávací řízení, tedy jakousi potřebou, kterou skrze zadávací řízení uspokojuje<sup>66</sup>. Tato potřeba pak v případě změny závazku musí zůstat zachována a „*jakékoliv plnění, které ke splnění dané potřeby nevede, by při implementaci do původního závazku (tedy při změně takového závazku) změnilo celkovou povahu konkrétní veřejné zakázky, neboť by šlo nad rámec původní potřeby zadavatele.*“<sup>67</sup>

„*Celkovou povahu veřejné zakázky je tak třeba chápat jako věcnou charakteristiku plnění veřejné zakázky, která koresponduje s původní (iniciační) potřebou zadavatele. Je-li tato potřeba překročena, mění se celková povaha veřejné zakázky a vice versa.*“<sup>68</sup>

Při určení povahy veřejné zakázky je nutno vycházet především ze zadávací dokumentace a smlouvy. Potřebu zadavatele však nelze zjistit výlučně z částí textu zadávací dokumentace nebo smlouvy pod označením *účel smlouvy* či *účel veřejné zakázky*, neboť by nebyl splněn požadavek materiálního posouzení všech relevantních aspektů změny závazku. Je tedy vždy nutné posouzení materiální stránky relevantních okolností, což nemusí být vždy splněno pouhým zohledněním textace smlouvy.<sup>69</sup>

Úřad uvedené tvrzení ilustruje na případu, kdy „*by zadavatel do textu smlouvy (konkrétně do ustanovení s názvem „účel smlouvy“)* uvedl, že *společně s obstaráním zimní údržby (...) areálu zadavatele je účelem smlouvy i zajištění blahobytu pro všechny zaměstnance zadavatele, mohl by změnou závazku, jenž původně směřoval pouze k obstarání zimní údržby, rozšířit původní předmět plnění například o dodávky jídel z restaurace pyšníci se michelinskou hvězdou, neboť lze uvažovat o tom, že jídlo takové kvality by objektivně vedlo ke zlepšení blahobytu všech zaměstnanců zadavatele.*“<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> BOGDANOWICZ, Piotr. Contract Modifications in EU Procurement Law. 1. vyd. Edward Elgar Publishing, 2021. 181 s. ISBN 9781800379664.

<sup>66</sup> SURÝ, Jan. *Komentář k § 222 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.* u [online]. Epravo.cz [cit. 15. 4. 2023]. Dostupné na: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/komentar-k-222-odst-4-zakona-c-1342016-sb-o-zadavani-verejnych-zakazek-108925.html?mail>>.

<sup>67</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 27. května 2019, sp. zn. ÚOHS-R0061/2019/VZ-14582/2019/322/JSu, dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-16103.html>>.

<sup>68</sup> ŠEBESTA, NOVOTNÝ, MACHUREK, DVORÁK (2022) op. cit., s. 1330.

<sup>69</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, sp. zn. ÚOHS-R0061/2019/VZ-14582/2019/322/JSu, op. cit.

<sup>70</sup> Ibid.

S ohledem na dotčené rozhodnutí je pro zajištění účelu smlouvy, resp. potřeby zadavatele relevantním zdrojem informací zadávací dokumentace, případně smlouva jako celek, nikoliv jen její konkrétní ustanovení.

Pojem *celková povaha veřejné zakázky* dle rozhodovací praxe nelze zaměňovat s pojmem *povaha předmětu veřejné zakázky*, se kterým zákon pracuje v § 102 odst. 1 ZZVZ. Předmět veřejné zakázky je pojmem užším, který si zadavatel definuje poté, kdy je mu zřejmá potřeba, jež je veřejnou zakázkou nutno naplnit, a to za účelem naplnění této potřeby.<sup>71</sup>

Předmět veřejné zakázky tedy představuje konkrétní způsob, jakým má být iniciační potřeba uspokojena. V případě představeného výkladu tedy nemusí mít změna předmětu veřejné zakázky vliv na celkovou povahu veřejné zakázky, neboť původní potřebu zadavatele lze naplnit i jiným konkrétním předmětem veřejné zakázky.<sup>72</sup>

Tento výklad dle odborné literatury opravňuje zadavatele „využít této možnosti k rozšíření rozsahu konzultačních služeb, pokud směřují v zásadě k témuž cíli. Naopak změnou celkové povahy veřejné zakázky by byl případ, kdy by předmět veřejné zakázky na opravu chodníků ve městě byl rozšířen v přípustném limitu o opravu fasády radnice. Změnou celkové povahy by zřejmě také bylo rozšíření stavby o celý nový úsek např. silnice či dálnice nebo o nový most, pokud v původních zadávacích podmínkách nebyl vůbec předvídan (je ale možné si představit prodloužení silnice či dálnice např. v řádu stovek metrů, pokud tato část nebyla původně zadána v důsledku stavebně-právních problémů, po jejich vyjasnění). Je zřejmé, že některé případy z praxe budou hraniční (např. možnost doplnění veřejné zakázky na dodávky nábytku pro vybavení školy o vybavení laboratorním nábytkem, byť určeným rovněž pro školy).“<sup>73</sup>

Komentářová literatura uvádí, že pro splnění podmínky zachování celkové povahy veřejné zakázky by nemělo dojít „ke změně charakteru smluvního vztahu, tedy například nesmí dojít ke změně z koncese na veřejnou zakázku, která není koncesí, či změně z koupě na nájem apod.“<sup>74</sup>

Tento výklad je odlišný od výkladu, jež byl rozhodovací praxí a komentářovou literaturou zastáván dříve. Tehdy byla změna celkové povahy veřejné zakázky vázána právě na odchýlení se od předmětu veřejné zakázky. Nejednalo se o výklad *stricto sensu*, tedy, že by jakákoliv změna veřejné zakázky byla nepřijatelná, nýbrž bylo požadováno, aby změny nepředstavovaly „exces

---

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> SURÝ, Jan. Změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 49.

<sup>73</sup> ŠEBESTA, NOVOTNÝ, MACHUREK, DVOŘÁK (2022) op. cit., s. 1330.

<sup>74</sup> DVOŘÁK, D.; MACHUREK, T. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 604.



z předmětu veřejné zakázky. <sup>75</sup> V uvedeném případě Úřad dovedl, že „předmětem plnění Smlouvy dle čl. I bylo nejen dodání a implementace informačního systému spisové služby, ale též závazek zhotovitele poskytovat podporu tohoto systému dle přílohy č. 6, přičemž předmětem Dodatku č. I bylo rozšíření podpory poskytované dle přílohy č. 6 Smlouvy na tři nové moduly IS E3S. V tomto směru tedy nelze hovořit o celkové změně povahy ‚původní‘ veřejné zakázky, neboť poskytování podpory IS E3S bylo od počátku předmětem plnění veřejné zakázky a na základě Dodatku č. I došlo pouze k rozšíření jejího poskytování na nové moduly.“.

Z výše uvedeného zákazu excesu z předmětu veřejné zakázky vychází i Herman, který doplňuje že tak není možné nakoupit místo kancelářského nábytku například počítače či kopírky.<sup>76</sup>

Komentářová literatura k ilustraci této podmínky dále používá případy jako zhotovení rodinného domu v rámci smlouvy na zhotovení dětského hřiště, dodávku automobilů v rámci veřejné zakázky na výpočetní techniku<sup>77</sup> nebo v případě veřejné zakázky na pořízení automobilů záměnu automobilu za loď.<sup>78</sup> U veřejných zakázek na stavební práce je možné provést změny stavby oproti původnímu projektu, pokud je dodržen původní druh a účel stavby.<sup>79</sup>

Obecně je třeba s ohledem na výše uvedené konstatovat, že pojem *celková povaha veřejné zakázky* není rozhodovací praxí ani odbornou literaturou zcela vyjasněn.

Tento neurčitý právní pojem je nutno vykládat ve vztahu k okolnostem konkrétní změny a s odkazem na základní zásady uvedené v § 6 ZZVZ.

Dle mého názoru tedy nemůže při aplikaci zásad zadávacího řízení obstát výklad pojmu v souvislosti s *potřebou zadavatele* v jeho extenzivní podobě. Pro názornost ilustruji tento závěr na situaci, kdy potřebou zadavatele a cílem zadávacího řízení bude vybavení učeben základní školy. Předmětem zadávacího řízení bude dodání nábytku (tj. stolu a židlí) a tabulí do učeben školy. V této situaci by zadavatel po uzavření smlouvy zjistil potřebu pořízení projektorů do těchto učeben. Při extenzivním výkladu pojmů *potřeba zadavatele*, či *cíl veřejné zakázky* by bylo možné rozšířit předmět plnění veřejné zakázky o projektory, neboť i ony bezesporu naplňují potřebu zadavatele vybavit učebny základních škol. Tento výklad je však v příkrém rozporu se zásadami

---

<sup>75</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. června 2017, sp. zn. ÚOHS-S0182/2017/VZ-17929/2017/551/DBo. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14848.html>>.

<sup>76</sup> HERMAN, Pavel. Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-660-6, s. 525.

<sup>77</sup> MACEK, Ivo. Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-171-7, s. 673.

<sup>78</sup> Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, č. 134/2016 Dz.

<sup>79</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. prosince 2022, sp. zn. ÚOHS-S0589/2022/VZ. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-18569.html>>.

zadávacího řízení, zejm. se zásadou zákazu diskriminace a transparentnosti, neboť cílí na zcela jiný okruh zadavatelů než původní předmět veřejné zakázky.

S ohledem na výše uvedené tedy připomínám, že pojem celková povaha veřejné zakázky musí být vykládána v závislosti na konkrétní skutkové situaci, a to restriktivně a v souladu se zásadami zadávacího řízení, tak, aby bylo omezení otevřené hospodářské soutěže, co možná nejmenší.

## 2.3. Finanční limity změny závazku

### 2.3.1. Výpočet hodnoty změny závazku

Třetí podmínkou pro realizaci změny dle § 222 odst. 6 ZZVZ je, aby **hodnota změny** nepřekročila 50 % původní hodnoty závazku. Pokud bude provedeno více změn, je **rozhodný součet hodnoty všech změn dle § 222 odst. 6 ZZVZ**.<sup>80</sup>

Tato podmínka nachází svůj předobraz v čl. 72 odst. 1, písm. c), bodu 3 klasické směrnice, dle které „*cenový nárůst nepřekročí 50 % hodnoty původní veřejné zakázky nebo rámcové dohody. Je-li provedeno několik po sobě následujících změn, použije se toto omezení pro hodnotu každé změny. Cílem těchto po sobě následujících změn nesmí být obcházení této směrnice*“.

Již při prvotním nahlédnutí na výše uvedená ustanovení je patrné, že oba právní předpisy pracují s odlišnou terminologií, zatímco ZZVZ užívá pojmu *hodnota změny*, klasická směrnice operuje s pojmem *cenový nárůst*.

Z prostého jazykového výkladu lze usoudit, že zatímco *hodnota změny* může mít jak kladnou, tak i zápornou hodnotu, tak pojem *cenový nárůst* lze vyložit pouze jako celkové zvýšení ceny.

Důvod, pro který český zákonodárce při transpozici směrnice přikročil k nahrazení pojmu *cenový nárůst* pojmem *hodnota změny* není z důvodové zprávy zřejmý a je nutno podotknout, že se tento přístup vymyká i transpozici dalších členských států.<sup>81</sup>

Pojem *hodnota změny* následně ve své metodice blíže objasnilo Ministerstvo pro místní rozvoj. Ministerstvo s odkazem na skutečnost, že metodika výpočtu hodnoty změny nebyla na evropské úrovni doposud stanovena a s ohledem na stanovisko Evropské komise, se kterou uvedené Ministerstvo konzultovalo, doporučuje při výpočtu hodnoty změn postupovat následujícím způsobem.

---

<sup>80</sup> Uvedená podmínka se však nepoužije pro změny závazku ze smlouvy na sektorovou veřejnou zakázku, srov. § 173 ZZVZ.

<sup>81</sup> O nárůstu hodnoty hovoří např. německý Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), viz § 132: „*In den Fällen des Satzes 1 Nummer 2 und 3 darf der Preis um nicht mehr als 50 Prozent des Wertes des ursprünglichen Auftrags erhöht werden.*“.

V případě, že:

- „realizovaná změna spočívá pouze v rozšíření předmětu smlouvy na veřejnou zakázku, je rozhodující cena přidaného plnění,
- realizovaná změna spočívá pouze v zúžení předmětu smlouvy na veřejnou zakázku, je rozhodující cena nevyčerpaného plnění,
- dochází ke změně části plnění předmětu smlouvy na veřejnou zakázku, je třeba zohlednit jak cenu nového plnění, tak cenu nevyčerpaného (původního) plnění. Půjde tedy o součet absolutních hodnot přidaného (nového) a nevyčerpaného (původního) plnění.“<sup>82</sup>

Tento výklad byl následně převzat do rozhodovací praxe v České republice.<sup>83</sup> Odlišný přístup k výpočtu hodnoty změny prezentovalo rozhodnutí Úřadu<sup>84</sup>, vydané před výše uvedeným stanoviskem, kdy v situaci provedení víceprací i méněprací argumentoval Úřad celkovým zvýšením ceny.

S odkazem na nejednoznačný výklad pojmu *hodnota změny* doporučuje Hermann z praktického pohledu vycházet z nejpřísnějšího výkladu, dokud nedojde k ustálení rozhodovací praxe, tj. z metodiky Ministerstva pro místní rozvoj.<sup>85</sup>

Druhou podstatnou odlišností mezi ustanovením ZZVZ a klasické směrnice spočívá v tom, že zatímco směrnice explicitně uvádí, že v případě provedení několika po sobě následujících změn se dané omezení použije pro hodnotu každé změny s tím, že cílem těchto po sobě následujících změn nesmí být obcházení této směrnice, tak ZZVZ uvádí, že v případě provedení více změn, bude rozhodný součet hodnoty všech změn provedených dle odst. 6.

### **2.3.2. Celkový cenový nárůst hodnoty závazku**

Uvedené podmínky jsou poté doplněny ustanovením § 222 odst. 9 ZZVZ, jež stanovuje, že „*pro účely výpočtu hodnoty změny nebo cenového nárůstu se 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*

---

<sup>82</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Změny závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku podle § 222 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. [online] 2016 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <<https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2016/09/Zm%C4%Bny-z%C3%A1vazk%C5%AF-ze-smlouvy-na-ve%C5%99ejnou-zak%C3%A1zku.pdf>>.

<sup>83</sup> srov. např. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 10. února 2020, sp. zn. ÚOHS-S707/2013/VZ. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-16853.html>>.

<sup>84</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. ledna 2017, č. j. ÚOHS-R105/2015/VZ-00200/2017/322/KBe. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14552.html>>.

<sup>85</sup> HERMANN, op. cit., s. 521.

*změnami podle odstavců 5 a 6 při odečtení stavebních prací, služeb nebo dodávek, které nebyly s ohledem na tyto změny realizovány, nepřesáhne 30 % původní hodnoty závazku.“*

Objasnění způsobu výpočtu cenového nárůstu dle § 222 odst. 9 ZZVZ není nutné, jelikož je patrný již ze zákonného ustanovení. Pro úplnost pouze doplňuji, že při případném provedení změn jak dle odstavce 5, tak dle odstavce 6 se pro účely výpočtu celkového cenové nárůstu zohledňují všechny vícepráce a méněpráce dle těchto odstavců a limit 30 % se tedy nepočítá zvlášť pro změny dle odst. 5 a pro změny dle odst. 6.

Podmínka dle odstavce 9 je již třetím omezení, které výrazně redukuje možnost provedení změny smlouvy dle § 222 odst. 6 ZZVZ oproti standardu klasické směrnice a právních předpisů jiných členských států Evropské unie, neboť snižuje hranici možného cenového nárůstu z 50 % na 30 % a současně pro účely výpočtu tohoto nárůstu sčítá změny provedené dle odst. 5 a odst. 6.

### **2.3.3. Novela ZZVZ**

Za účelem odstranění nepřiměřené přísnosti zákonné úpravy<sup>86</sup> je v současné době legislativně projednáván návrh novely ZZVZ s předpokládanou účinností v 1. ledna 2024.

Předmětem novely je právě vypuštění podmínky uvedené pod § 222 odst. 6 písm. c) ZZVZ s tím, že sám zákonodárce připouští, že u limitu hodnoty změny nedošlo za dobu účinnosti zákona k jednoznačnému rozhodnutí, jakým způsobem má být tento limit počítán. Tento neustálený výklad vede k právní nejistotě a nejsou tak realizovány některé změny, které by podle zadávacích směrnic byly možné, ale zadavatelé k nim z důvodu právní nejistoty nepřistupují.<sup>87</sup>

Úpravu dle § 222 odst. 9 ZZVZ zákonodárce ve vztahu k běžným veřejným zakázkám ponechává, i když sám v důvodové zprávě k této novele konstatuje, že je tato úprava výrazně přísnější než úprava obsažená v klasické směrnici. Ve vztahu k sektorovým veřejným zakázkám, koncesím a sektorovým koncesím však bude novelou aplikace § 222 odst. 9 ZZVZ vyloučena.<sup>88</sup> Jedná se tedy o další krok směřující k větší harmonizaci s právem Evropské unie, neboť jak sektorová, tak ani koncesní směrnice uvedené pravidlo neobsahují.

### **2.3.4. Původní hodnota závazku**

Výpočet hodnoty změny dle § 222 odst. 6 ZZVZ a celkového cenového nárůstu dle § 222 odst. 9 ZZVZ, je odvislý od původní hodnoty závazku.

---

<sup>86</sup> Sněmovní tisk 249/0, vládní návrh zákona o zadávání veřejných zakázek. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=249&CT1=0>.

<sup>87</sup> Ibid, důvodová zpráva k novele zákona.

<sup>88</sup> Ibid, § 173 a § 186 návrhu zákona.

Určení původní hodnoty závazku může být problematické v případě rámcových dohod, u kterých nejsou definovány přesné objemy plnění. Z judikatury Soudního dvora dále vyvstává otázka, jak přistupovat k vymezenému limitnímu rozsahu plnění stanovenému v rámcové dohodě, když např. v rozsudku ze dne 17. 6. 2021 Soudní dvůr konstatoval, že podle čl. 33 odst. 2 třetího pododstavce a článku 72 klasické směrnice jsou přípustné změny rámcové dohody, které nejsou podstatné, přičemž v oznámení o zahájení zadávacího řízení musí být uvedeno předpokládané množství nebo předpokládaná hodnota, jakož i nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody s tím, že jakmile bude dosaženo této hranice, bude rámcová dohoda neúčinná.<sup>89</sup>

Citovaný rozsudek výslovně pracuje se skutečností, že maximální rozsah plnění má být – stejně jako jiné zadávací podmínky – uveden v rámci oznámení o zahájení zadávacího řízení. Platí-li východisko, že je možné modifikovat v souladu s § 222 ZZVZ věcnou podstatu předmětu plnění či jiné smluvní podmínky včetně cenových, nebylo by adekvátní, aby nepodstatné změny v celkovém množství plnění byly (v kontrastu se změnami jiných původních podmínek) považovány za nepřípustné.

Je však nutné upozornit na možný výklad uvedeného rozsudku Soudního dvora, dle něž by při zadávání plnění na základě rámcové dohody neměl být za žádných okolností překročen předem vymezený maximální rozsah plnění. Mám však za to, že absolutní zákaz navýšení celkového rozsahu rámcové dohody by neodpovídal dikci čl. 72 odst. 1 klasické směrnice, který stanovuje, že „*smlouvy na veřejné zakázky a rámcové dohody mohou být změněny bez nového zadávacího řízení v souladu s touto směrnicí [...]*“. Toto uvozující ustanovení (stejně jako např. jeho anglická verze<sup>90</sup>) nikterak nezmiňují, že by se měly změny spojené s finanční hodnotou vztahovat pouze na dílčí realizační smlouvy, a nikoliv na rámcovou dohodu jako takovou.

Výklad, dle kterého by pozdější změny rámcové dohody nad rámec maximálního množství plnění uvedeného v rámcové dohodě nebyly přípustné, by ve vztahu k nim významně omezil aplikovatelnost § 222 ZZVZ. Kvantitativní změny přípustné pouze v rámci maximálního předem stanoveného rozsahu by nemohly vést ke změnám v celkovém odebraném množství plnění (tedy v rámcové dohodě jako takové), ale pouze v dílčích realizačních smlouvách. Alternativně by pak takový výklad připouštěl změny v rámci předmětu rámcové dohody, tj. v jejích dílčích položkách

---

<sup>89</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. června 2021, Simonsen & Weel A/S proti Region Nordjylland og Region Syddanmark., C-199/85. Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A62020CJ0023>>.

<sup>90</sup> „*Contracts and framework agreements may be modified without a new procurement procedure in accordance with this Directive [...]*“.

a jejich cenách. Dle dostupných výkladových zdrojů však není v odborné literatuře ani rozhodovací praxi prosazován názor, že by navýšení celkového maximálního objemu plnění z rámcové dohody bylo nepřípustné.

Naopak lze poukázat na odbornou literaturu k ZZVZ<sup>91</sup>, kde je konstatováno, že „*jestliže tak například rámcová dohoda bude obsahovat maximální množství výrobků a zadavatel se s vybraným dodavatelem (či dodavateli) domluví na rozšíření předmětu plnění, představuje takový postup změnu závazku ze smlouvy, kterou by bylo možné posuzovat například jako vícepráce dle § 222 odst. 5 nebo 6 ZVZ.*“ Dle tohoto výkladu by tedy rozšíření předmětu plnění nad rámec maximálního množství stanoveného v rámcové dohodě mělo být přípustné za shodných podmínek, jako u jiné smlouvy na veřejnou zakázku.

Ve vztahu k základní „hodnotě“ rámcové dohody, ze které má být počítán procentuální limit, uvádím, že tato otázka dle dostupných informací dosud nebyla v plném rozsahu všech v úvahu připadajících situací v rozhodovací praxi Úřadu, správních soudů nebo Soudního dvora řešena. Odkázat však lze na rozhodnutí Úřadu ze dne 15. 7. 2022, ve kterém je aplikován jeden z možných mechanismů výpočtu změny závazku, když „*s ohledem na rámcový charakter smlouvy Úřad pracoval s jednotkovými cenami jednotlivých typů odpadů obsaženými v nabídkách pro každý příslušný rok a dále se skutečným množstvím odpadu/počtem nádob a se zohledněním celkové fakturace. Cena plnění skutečně vyfakturovaného počtu vyvezených nádob každé z položek odpadu v roce 2018 byla porovnána s cenou totožného plnění za ceny v roce 2017, tzn. Úřad propočítal, kolik by činila fakturace v roce 2017, pokud by bylo kalkulováno s objemem plnění (počet nádob/skutečné množství odpadu) pro rok 2018 za ceny platné v roce 2017. Zároveň byla zohledněna inflace, protože dle bodu 1. čl. III smlouvy se uplatní vyhrazená změna závazku, podle níž se cena od 1. 1. příslušného roku se automaticky navyšuje o výši průměrné roční inflace v České republice.*“<sup>92</sup> Úřad v odkazovaném případě posoudil uzavřené dodatky k rámcové smlouvě tak, že jimi aktualizovaný ceník porovnal v jednotlivých položkách s ceníky předcházejícími a „*vypočítal, že změna závazku v roce 2018 oproti roku 2017 činila 23,45 %. Změna závazku v roce 2019 oproti roku 2018 činila 8,18 %. Celková změna závazku ze smlouvy byla na základě výše popsaného mechanismu vyčíslena na 31,63 %.*“

Je však nutno upozornit, že posuzovaný případ se týkal rámcové dohody uzavřené v rozporu se zákonem a bez stanoveného limitu. Nelze tak zcela vyloučit, že v případě posouzení rámcové

---

<sup>91</sup> SURÝ, op.cit., s. 17.

<sup>92</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. července 2022, č. j. ÚOHS-23751/2022/500. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-18457.html>>.

dohody uzavřené v řádném zadávacím řízení a se stanoveným limitním objemem plnění by Úřad postupoval odlišně.

Z hlediska předběžné opatrnosti však lze zadavatelům doporučit přistupovat ke změnám zdrženlivě a vycházet při výpočtu procentuálních limitů z celkové uhrazené ceny plnění čerpaného na základě rámcové dohody. Nelze vyloučit, že maximální limit plnění by mohl být chápán jako abstraktní hodnota, která nemá podklad ve skutečné ceně rámcové dohody. Analogicky je v tomto směru možno odkázat na rozhodnutí Úřadu<sup>93</sup>, dle něžž „nelze zaměňovat pojmy ‚nabídková cena‘ a ‚skutečná cena‘, kdy ‚nabídková cena‘ je cena za celou dobu plnění veřejné zakázky uvedená účastníkem v jeho nabídce, oproti tomu pod pojmem ‚skutečná cena‘ je třeba rozumět cenu skutečně uhrazenou zadavatelem za plnění předmětu veřejné zakázky. Tyto dvě ceny mohou být v některých případech totožné, nicméně může nastat i situace, kdy se ‚nabídková cena‘ a ‚skutečná cena‘ budou lišit. Takováto situace nastává např. v případě, kdy zadavatel zadává veřejnou zakázku, jejímž předmětem jsou služby či dodávky v určitém konkrétně vymezeném období, které budou realizovány podle skutečných potřeb zadavatele na základě určitých garantovaných cen, přičemž zadavatel pro účely hodnocení stanoví ‚modelový příklad‘ rozsahu plnění, který pokrývá celou vymezenou dobu plnění veřejné zakázky.“

V rámci metodické činnosti Úřadu lze dále odkázat na prezentaci ze 4. metodického dne, blok 3, ve které Úřad uvádí, že „naplnění limitů změn podle § 222 ZZVZ lze u rámcových dohod exaktně ověřit jen zpětně (na základě skutečného průběhu plnění)“<sup>94</sup>, přičemž aby nedošlo k překročení zákonných limitů (dle § 222 ZZVZ), navrhuje aplikaci rozvazovací podmínky spojené s ukončením platnosti smlouvy v případě jejich dosažení. Tento přístup by mohl indikovat záměr Úřadu posuzovat dodržení limitů z hlediska konečného stavu (v době posuzování konkrétního případu). I z tohoto důvodu se tedy jeví jako nejbezpečnější vycházet z aktuálního stavu čerpání z rámcové dohody. Pokud by např. do rámcové dohody byly doplněny (a odebrány) nové položky v souhrnné hodnotě 49,99 % původního maximálního objemu plnění z rámcové dohody, přičemž by však původní rozsah plnění nebyl zcela vyčerpán, ve vztahu ke „skutečnému průběhu plnění“ by hodnota změny byla matematicky vyšší než těchto 49,99 %. Toto riziko nezáměrného přečerpání limitu nepodstatné změny nelze při navýšení objemu plnění na základě původně stanoveného maximálního rozsahu rámcové dohody dle mého názoru a priori zcela vyloučit.

---

<sup>93</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. února 2018, č. j. ÚOHS-S0015/2018/VZ-03163/2018/521/JRo. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15435.html>>.

<sup>94</sup> Dostupné z <[https://www.uohs.cz/download/Metodicke\\_dny/4metoden\\_blok3.pptx](https://www.uohs.cz/download/Metodicke_dny/4metoden_blok3.pptx)>.

V kontextu výše uvedeného bezpečnějšího přístupu založeného na již skutečně odebraném objemu plnění nicméně upozorňuji na skutečnost, že ke změně rámcové dohody musí být přistoupeno ještě předtím, než bude vyčerpán její původně stanovený maximální objem plnění, pakliže tento byl závazně stanoven v samotném textu rámcové dohody jako skutečnost zakládající ukončení doby účinnosti rámcové dohody. V tomto směru lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020<sup>95</sup>, dle kterého „nelze změnit závazek již zaniklý“.

Lze tedy uzavřít, že obecně je možné dle § 222 odst. 6 a 9 ZZVZ navýšení celkového limitu rámcové dohody, pokud k takové změně dojde před koncem účinnosti rámcové dohody, přičemž může být překročen původně stanovený maximální celkový rozsah plnění o méně než 50, resp. 30 %. Z hlediska prevence překročení procentuální hodnoty změny závazků na základě rámcové dohody lze doporučit vycházet z hodnoty skutečně odebraného plnění z rámcové dohody v okamžiku sjednání její změny.

### **2.3.5. Nekvantifikovatelná změna veřejné zakázky**

Další nejasnost ve vztahu k finančním limitům změny dle § 222 odst. 6 písm. c) a odst. 9 ZZVZ představuje skutečnost, zda je možné provést v souladu s těmito ustanoveními změnu, která není vyjádřitelná v penězích.

Tvrzení o nemožnosti tohoto postupu konstatoval Úřad<sup>96</sup> konkrétně ve vztahu k změně termínu. Úřad v rozhodnutí uvedl, že s ohledem na podmínku dle § 222 odst. 6 písm. c) ZZVZ, tedy že hodnota změny nepřekročí 50 % hodnoty původního závazku, se musí jednat o změny kvantitativního charakteru, tj. změny jejichž hodnotu je možno vyjádřit konkrétním podílem ve vztahu k původní hodnotě veřejné zakázky. Dle Úřadu si lze tedy teoreticky představit aplikaci § 222 odst. 6 ZZVZ na změny v termínech, avšak pouze za předpokladu, je-li to možné s ohledem na hodnotu změny nepřesahující 50 % původní hodnoty závazku reálně rozpočítat.

Obdobně se Úřad<sup>97</sup> vyjádřil i v případě změny, která spočívala ve změně barevnosti tištěného periodika. Úřad v uvedeném rozhodnutí konstatoval, že hodnota změny musí být v případě odstavců 4 až 6 § 222 ZVZZ vyjádřitelná v penězích, neboť stanoveným podmínkám nemůže vyhovět jiná hodnota než finanční.

---

<sup>95</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2020, sp. zn. 4 As 397/2019. Dostupný z: <[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2019/0397\\_4As\\_1900055S\\_20200306083314.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0397_4As_1900055S_20200306083314.pdf)>.

<sup>96</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. ledna 2017, č. j. ÚOHS-S0730/2016/VZ-02805/2017/522/PKř. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14730.html>>.

<sup>97</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. října 2019, č. j. ÚOHS-S0276/2019/VZ-26798/2019/521/RŠu. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-16468.html>>.



S tímto názorem se však neztotožnil předseda Úřadu<sup>98</sup>, který v rozhodnutí o rozkladu uvedl, že v případě, kdy provedenou změnou nedojde ke změně v ceně plnění, případně nelze změnu ceny plnění vyčíslit, tak se podmínka dle odstavce 6 písm. c) považuje za splněnou.

Tvrzení předsedy Úřadu o možnosti provést dle předmětného ustanovení změny nevyjádřitelné v penězích přejímá i odborná literatura co by pravidlo. Dle Jelínka tak absence nutnosti vyčíslit hodnotu změny dle § 222 odst. 6 ZZVZ otevírá smluvním stranám legální možnost prodloužení termínu plnění veřejné zakázky bez nutnosti provedení dodatečných stavebních prací, služeb či dodávek, které by adekvátní prodloužení termínu vyžadovaly.<sup>99</sup>

Šebesta uvádí, že je „*patrné, že rozhodovací praxe inklinuje k tomu, že pod odstavec 6 lze zařadit i kvalitativní změny (nikoliv pouze ty kvantitativní). Ačkoliv se na výše uvedeném výkladu odborná veřejnost neshodne, lze vycházet z toho, že se již etabluje rozhodovací praxe, která vykládá odstavec 6 právě uvedeným způsobem, což lze v obecné rovině považovat za vhodné, neboť jde o výklad umožňující širší aplikaci § 222, který je pro praxi zadávání veřejných zakázek velmi cenný.*“<sup>100</sup>

Tvrzenou neshodu na uvedeném výkladu v rámci odborné veřejnosti představuje např. názor Surého, který uvedené odmítá s tím, že dle jeho názoru umožňuje § 222 odst. 6 ZZVZ výlučně provedení dodatečných prací, služeb či dodávek<sup>101</sup>. Tento svůj názor opírá o tvrzení, že další kumulativně nastavenou definiční podmínkou změny v důsledku nepředvídatelných okolností je cenový nárůst. Tato okolnost tedy dle jeho názoru zapovídá rovněž provedení méněprací.<sup>102</sup>

Osobně Surého názor nesdílím. V klasické směrnici ani v zákonu není nikde uvedeno, že by se § 222 odst. 6 ZZVZ vztahoval výlučně na provedení dodatečných prací, služeb či dodávek, toto je naopak explicitně stanoveno u odst. 5, čímž lze systematickým výkladem shledat jednoznačnou odlišnost mezi oběma ustanoveními.

Skutečnost, že je limitován cenový nárůst související se změnami dle odst. 6, dle mého názoru neznamená, že provedená změna musí spočívat výlučně v cenovém nárůstu. Uvedené by bylo naopak v rozporu s argumentem *a maiori ad minus*.

---

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> DĚDEK, V., JELÍNEK, K., STAŇO, R., ŠLESINGER, J. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-31]. ASPI\_ID KO134\_p12016CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>100</sup> ŠEBESTA, NOVOTNÝ, MACHUREK, DVOŘÁK, op. cit., s. 1335.

<sup>101</sup> SURÝ, op.cit., s. 75.

<sup>102</sup> Ibid, s. 75.

Celkový cenový nárůst dle § 222 odst. 9 ZZVZ se navíc počítá po odečtení nerealizovaných prací, služeb či dodávek. Nedává tedy dle mého názoru smysl, aby byl zadavatel oprávněn zadat dodavateli dodatečné plnění a zároveň nepoptat určité množství smluveného plnění a v případě, kdy by výsledná hodnota byla kladná (např. 1 % nárůst) byl by postup zadavatele souladný se zákonem, zatímco v opačném případě, kdy by zadavatel provedl totožný postup s tím, že by zadavatel nepoptal pouze mírně vyšší objem smluveného plnění (např. 1 % pokles), už by postup zadavatele v souladu s odstavcem 9 souladný nebyl.

Dalším příkladem by mohla být situace, kdy by došlo výlučně k odečtení plnění dle prvního příkladu bez poptání dodatečného plnění a výsledná absolutní hodnota provedených změn by tedy byla výrazně nižší než v prvním příkladu, avšak dle odst. 9 ZZVZ by byla nepřijatelná, jelikož by tato změna měla zápornou hodnotu.

S ohledem na výše uvedené ilustrativní příklady se domnívám, že ustanovení § 222 odst. 9 ZZVZ nelze vykládat tím způsobem, že umožňuje výlučně provedení víceprací.

Tento názor je v souladu s názorem Bogdanowicze k článku 72 odst. 1, písm. c), bodu 3 klasické směrnice, který je předobrazem § 222 odst. 9 ZZVZ. Bogdanowicz uvádí, že pojmu *cenový nárůst* je třeba rozumět tak, že přípustné jsou jak úpravy, které umožňují zvýšení ceny, tak i úpravy, které takové zvýšení neznamenají, nebo dokonce umožňují snížení ceny. Ustanovení směrnice dle Bogdanowicze jasně hovoří o jakémkoli zvýšení ceny. Cílem této podmínky je dle něj omezit možnosti využití nepředvídatelných okolností pro účely změny smlouvy, ale tato podmínka by neměla být vnímána tak, že omezuje použití změn smlouvy v důsledku nepředvídatelných okolností pouze na případy zvýšení ceny. Kromě toho je použití tohoto ustanovení povoleno i v situacích, které se netýkají změn smluvní ceny (např. v souvislosti s prodloužením lhůt pro plnění smlouvy).<sup>103</sup>

Domnívám se však, že by bylo *de lege ferenda* vhodné uzákonit rovněž limit pro cenový pokles zapříčiněný provedenou změnou, neboť i nerealizace určitého již smluveného plnění může mít za důsledek to, že by se případného zadávacího řízení o takto upravené plnění účastnili dodavatelé, kteří se zadávacího řízení neúčastnili např. proto, že by nebyli schopni takto rozsáhlé plnění realizovat, případně realizovat určité jeho části, které výsledně nebyly realizovány. Stejně tak shledávám problematický stav, kdy ZZVZ nikterak nelimituje maximální rozsah nekvantifikovatelných změn, a i ve vztahu k tomuto by tedy dle mého názoru měla být příslušná limitace do ZZVZ přijata.

---

<sup>103</sup> BOGDANOWICZ, op. cit., 181 s. 98.

#### 2.4. Změna smlouvy na veřejnou zakázku v kontextu občanského zákoníku

Občanský zákoník v § 1765 stanoví pro smluvní strany zákonnou dispozitivní doložku o právu na obnovení jednání o uzavřené smlouvě v případě podstatné změny okolností. Dotčená strana se může domáhat obnovení jednání o podmínkách smlouvy jedine, pokud se jedná o natolik podstatnou změnu okolností, vyvolávající zvláště hrubý nepoměr v právech a povinnostech stran (znevýhodněním jedné z nich buď neúměrným zvýšením nákladů plnění, anebo neúměrným snížením hodnoty předmětu plnění), která nastala po uzavření smlouvy nezávisle na vůli smluvních stran a bez možnosti ji rozumně předpokládat či ovlivnit (důkazní břemeno leží na straně, která se daného ustanovení dovolává), a která by měla takové důsledky, že by nebylo spravedlivé bezvýhradně trvat na splnění původního závazku.

Pokud by dodavateli takové právo ze smlouvy svědčilo (nebylo by smluvně vyloučeno), bylo by nutné zohlednit takovou možnost i z hlediska skutečnosti, že jej lze dle § 1766 občanského zákoníku vymáhat soudní cestou (narovnání zvláště hrubého nepoměru by tedy představovalo nárok dodavatele, pokud by bylo v mezích vytyčených § 222 ZZVZ). S ohledem na zmíněnou dispozitivnost § 1765 občanského zákoníku je však nutno konstatovat, že toto právo dotčené straně nevznikne, pokud na sebe převzala nebezpečí změny okolností tím, že si smluvní strany tuto doložku, která se jinak uplatní automaticky ze zákona, smluvně vyloučily.

Jak ovšem podotýká společné stanovisko<sup>104</sup> Ministerstva pro místní rozvoj a Úřadu, platí, že *„změny umožněné v § 222 ZZVZ lze provést vždy, pokud jsou splněny podmínky posouzení změny jako nepodstatné uvedené v jednotlivých odstavcích § 222 ZZVZ, tj. i tehdy, pokud byla aplikace § 1765 občanského zákoníku ve smlouvě na realizovanou veřejnou zakázku vyloučena. Vyloučení aplikace § 1765 občanského zákoníku sice ruší nárok dodavatele na jednání podle § 1765 odst. 1 občanského zákoníku, z hlediska občanského práva tím však není vyloučena dohoda stran o změně obsahu závazku. Ta však musí splňovat podmínky § 222 ZZVZ, který přípustnost a rozsah změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku pro zadavatele omezuje.“*

Ani vyloučení aplikace § 1765 odst. 1 občanského zákoníku (tedy převzetí nebezpečí změny okolností dodavatelem) tak nevylučuje možnost obnovení jednání o smlouvě, tj. uzavření dodatku, kterým se strany dohodnou na změně původně sjednaných podmínek; pochopitelně při dodržení podmínek dle § 222 ZZVZ.

---

<sup>104</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k problematice nárůstu cen stavebních materiálů. pro ochranu hospodářské soutěže [online]. 2021 [cit. 5. 4. 2023]. Dostupné z: <[https://www.uohs.cz/download/Sekce\\_VZ/Methodiky/Stanovisko\\_MMR\\_UOHS\\_ceny\\_material\\_2021\\_09\\_02.pdf](https://www.uohs.cz/download/Sekce_VZ/Methodiky/Stanovisko_MMR_UOHS_ceny_material_2021_09_02.pdf)>.

Jedná-li se o smlouvy o dílo, jejichž cena je sjednána jako pevná, přichází v úvahu aplikace § 2620 odst. 2 občanského zákoníku, jenž umožňuje zohlednění nepředvídatelných okolností, a to buď tím, že dojde ke zvýšení celkové ceny, nebo tím, že bude smlouva zrušena a vzájemné závazky stran vypořádány (soudem). V tomto kontextu je možno poukázat také na § 2622 občanského zákoníku, upravující situace určení ceny podle rozpočtu s výhradou, jehož odst. 3 stanoví, že *„objednatel může bez zbytečného odkladu odstoupit od smlouvy, požaduje-li zhotovitel zvýšení o více než 10 % ceny podle rozpočtu. V tomto případě je objednatel povinen nahradit zhotoviteli část ceny odpovídající rozsahu částečného provedení díla podle rozpočtu.“*

Z výše uvedeného je v případě smluv o dílo možno odvodit také praktický výklad, že růst nákladů nad 10 % musí dodavatel (zhotovitel) zohlednit v rámci své cenotvorby a typicky počítat pouze s uplatněním požadavku na navýšení ceny do 10 % (které tak přeneseně mohou být zohledňovány jako rezerva a minimální výše zisku u takto koncipovaných smluv). Tato procentuální kalkulace může najít širší přesah v rámci vyjednávání o změně ceny při celkovém dopadu překračujícím hranici 10 % tak, že ze strany zadavatele (objednatele) by mělo být uvažováno o možnosti dodavatele snížit svůj zisk a tím kompenzovat narůst nákladů přibližně ve výši 10 % z celkové ceny díla. Obdobně by bylo možné přistupovat i k jiným typům smluv, byť je zjevné, že toleranční pásmo se může u těchto lišit, tj. může se jednat o více či méně než 10% odchylku od původní ceny.

Obecně lze uzavřít, že u smluv na veřejné zakázky je nutné zvážit zejména ekonomické aspekty setrvání ve smluvním vztahu oproti nalezení dodavatele v novém zadávacím řízení. V tomto kontextu lze připomenout, že § 223 odst. 1 ZZVZ dává zadavateli soukromoprávní důvod pro jednostranné ukončení smlouvy v případě, že není možné postupovat cestou změny závazku v souladu s § 222 ZZVZ.

## Závěr

Cílem první kapitoly bylo přiblížit a odůvodnit čtenářům práce specifické postavení institutu změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku v právním řádu České republiky. V souvislosti s tímto jsem uvedl a zdůvodnil, že specifika úpravy ZZVZ oproti občanskému zákoníku pramení z vynakládání veřejných prostředků zadavatelem a s tím souvisejícím cílem práva veřejných zakázek zajistit hospodárnost, efektivnost a účelnost nakládání s veřejnými prostředky. Právě účel ZZVZ pak odůvodňuje relativizaci zásad zadávacího řízení, a tedy samotný konstrukt změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, jež by při dogmatickém lpění na základních zásad zadávacího řízení nebyl v řadě případů možný.

Specifika a zásady zadávacího řízení rovněž odůvodňují užití termínu *změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku* a potřebu jeho extenzivního výkladu, dle kterého se za ni v souladu s rozhodovací praxí považuje např. i neuplatnění nároku na smluvní pokutu. Potřeba extenzivního výkladu pramení právě ze zásad zadávacího řízení, v rozporu, se kterými by byla situace kdy by se „*právní i faktické podmínky provedení veřejné zakázky podstatně lišily od zadávacích podmínek*“<sup>105</sup> a zákaz pouhé změny smlouvy by tak potřebnou ochranu těmto zásadám neposkytl.

V souladu se zásadami zadávacího řízení zajišťujícími otevřenou hospodářskou soutěž je rovněž nutné dle rozhodovací praxe vykládat restriktivně všechna ustanovení, která umožňují se od pravidel provést zadávací řízení odchýlit. Důkazní břemeno k prokázání okolností umožňujících použití výjimky ze zákonných (směrnicevých) ustanovení nese zadavatel, neboť jen on či dodavatel znají důvody, jež umožňují změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku provést a Úřad není s to tyto důvody pro odklon z režimu ZZVZ za dodavatele domýšlet.

Cílem druhé kapitoly bylo podat výklad k jednotlivým podmínkám dle § 222 odst. 6 ZZVZ, a kriticky analyzovat jeho vybraná ustanovení.

Jako problematická se ukázala zejména podmínka uvedená pod písm. c) předmětného ustanovení, která limituje výši hodnoty změny dodatečného plnění. Problémem tohoto ustanovení jsou v prvé řadě jeho výkladové nejasnosti, kdy v rámci rozhodovací praxe nedošlo k ustálení jednotného výkladu tohoto pojmu. Druhý problém v tomto ustanovení spatřuji v jeho nepřiměřené přísnosti, která při použití převládajícího výkladu výrazně limituje možnost změny smlouvy oproti standardu stanoveného zadávacími směrnici.

---

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2023, č. j. 8 Afs 157/2021-35. Dostupné z: <<https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Index/709712>>.

S ohledem na uvedené kvitují připravovanou novelu ZZVZ, jež toto ustanovení ze zákona odstraní a ponechá pouze podmínku dle § 222 odst. 9 ZZVZ limitující cenový nárůst změny. Pravidlo dle § 222 odst. 9 ZZVZ však rovněž nepovažuji za bezproblémové. Tato podmínka totiž obdobně jako ta dle ustanovení § 222 odst. 6, písm. c) ZZVZ představuje výrazné omezení možnosti změny smlouvy oproti evropskému standardu. Klasická směrnice totiž tento limit vztahuje k 50 % hodnoty závazku, zatímco ZZVZ ve vztahu ke 30 %. Nad rámce uvedeného ZZVZ oproti klasické směrnici do toho limitu započítává i cenový nárůst související se změnami provedenými dle § 222 odst. 5 ZZVZ. Limit 30 % v ZZVZ tak považuji za zbytečně přísný, a to zvláště v situaci, kdy meziroční inflace atakuje hodnotu 20 %. Výkladový problém § 222 odst. 9 ZZVZ spočívá v tom, zda umožňuje provést i změny, které nelze finančně vyjádřit. Dle recentní rozhodovací praxe a převažující části odborné literatury uvedené možné je a já osobně tento názor také zastávám. Rozumím však úskalím tohoto výkladu, kdy změny, které nelze finančně vyjádřit, stejně jako „méněplnění“ nejsou svým rozsahem limitovány, neboť zákonné ustanovení limituje pouze maximální cenový nárůst hodnoty závazku. Potenciální limitace dle mého názoru spočívá v potřebě příčinné souvislosti mezi nepředvídatelnou okolností a provedenou změnou spolu s nutností restriktivního výkladu zákonných ustanovení umožňujících provést změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. Tato limitace však nereguluje vztah mezi rozsahem následné změny oproti rozsahu původního závazku. Další limitaci shledávám v písm. b) předmětného ustanovení, tj. zakazu změny celkové povahy veřejné zakázky, tento limit se však dle mého názoru uplatní jen na excesy v předmětu plnění veřejné zakázky a bylo by tak dle mého názoru vhodné legislativně ukotvit další limity, jež rozsah případných nekvantifikovatelných změn a „méněplnění“ omezí.

V práci jsem dále dovedl použitelnost institutu změny smlouvy na veřejnou zakázku na rámcové dohody, přičemž z důvodu prevence se mi jako nejbezpečnější jeví postup, kdy zadavatel bude, pro účely výpočtu finančních limitů změny, vycházet z hodnoty skutečně odebraného plnění z rámcové dohody v okamžiku sjednání její změny.

# Seznam použitých zdrojů

## 1. Seznam použité literatury - knihy

- KRUTÁK, T. Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1.10.2016. Olomouc: ANAG, 2016. 1024 s. ISBN 978-80-7554-280-9.
- HERMAN, Pavel. Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. 640 s. ISBN 978-80-7380-660-6.
- MACEK, Ivo. Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou. Praha: Leges, 2017. Komentátor. 844 s. ISBN 978-80-7502-171-7.
- ARROWSMITH, Sue. The Law of Public and Utilities Procurement: Volume I. 3. vyd. Sweet & Maxwell, 2014. 1449 s. ISBN 9780421966901.
- CARANTA, Roberto. SANCHEZ-GRAELLS, Albert. European Public Procurement Commentary on Directive 2014/24/EU. Elgar Commentaries, 2021. 1040 s. ISBN, 9781789900675 s. 786-787.
- BOGDANOWICZ, Piotr. Contract Modifications in EU Procurement Law. 1. vyd. Edward Elgar Publishing, 2021. 200 s. ISBN 9781800379664.

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

- BARRETO-CIFUENTES, Carlos Sebastian. Alteration of public contracts and its interface with public procurement objectives: A comparative analysis. Nottingham, [online] 2022 [cit. 18. 3. 2023]. Disertační práce. University of Nottingham. Vedoucí práce: Georgopoulos, Aris; White, Nigel. Dostupné z: <<https://eprints.nottingham.ac.uk/69341/>>.
- DVOŘÁK, D.; MACHUREK, T. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, [online] 2017 [cit. 15. 1. 2023]. Dostupné z: <[www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz)>.
- ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, [online] 2022 [cit. 12. 2. 2023].
- DĚDEK, V., JELÍNEK, K., STAŇO, R., ŠLESINGER, J. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-31]. ASPI\_ID KO134\_p12016CZ. Dostupné z: <[www.aspi.cz](http://www.aspi.cz)>. ISSN 2336-517X.
- SURÝ, Jan. Změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, [online] 2021 [cit. 6. 3. 2023]. Dostupné z: <[www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz)>.
- SURÝ, Jan. Komentář k § 222 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. u [online]. Epravo.cz [cit. 15. 4. 2023]. Dostupné na: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/komentar-k-222-odst-4-zakona-c-1342016-sb-o-zadavani-verejnych-zakazek-108925.html?mail>>.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Stanovisko ÚOHS k možným změnám závazků smluv v době koronavirové nákazy [online] 2020 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejne-zakazky/2762-stanovisko-uohs-k-moznym-zmenam-zavazku-smluv-v-dobe-koronavirove-nakazy.html>>.

- Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Doporučení ke změnám v nouzovém stavu [online] 2020 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <[https://www.mmr.cz/getmedia/11e75c5a-086f-48e9-82ca-9a28463b45a2/Doporuceni\\_ke\\_zmenam\\_v\\_nouzovem\\_stavu.docx.aspx?ext=.docx](https://www.mmr.cz/getmedia/11e75c5a-086f-48e9-82ca-9a28463b45a2/Doporuceni_ke_zmenam_v_nouzovem_stavu.docx.aspx?ext=.docx)>.
- Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Informace ke změnám smluv s ohledem na situaci na Ukrajině. [online] 2022 [cit. 30. 3. 2023]. Dostupné z: <<http://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2017/10/informace-ke-zm%C4%9Bn%C3%A1m-smluv-s-ohledem-na-situaci-na-Ukrajn%C4%9B.docx>>.
- Evropská komise. Přehled pravidel platných pro veřejnou podporu a závazky veřejné služby v odvětví letecké dopravy během pandemie covid-19 nekvantifikovatelné [online] 2021 [cit. 14. 4. 2023]. Dostupné z: <[https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-03/state\\_aid\\_pso\\_rules\\_covid-19\\_air.pdf](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-03/state_aid_pso_rules_covid-19_air.pdf)>.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Změny závazků ze smluv (§ 222 ZZVZ), prezentace ze 4. metodického dne [online] 2021 [cit. 23. 3. 2023]. Dostupné z <[https://www.uohs.cz/download/Metodicke\\_dny/4metoden\\_blok3.pptx](https://www.uohs.cz/download/Metodicke_dny/4metoden_blok3.pptx)>.

### 3. Seznam použitých právních předpisů

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.
- Směrnice Evropského parlamentu a rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.
- Zákona č. 360/1992 Sb., autorizační zákon
- Sněmovní tisk 249/0, vládní návrh zákona o zadávání veřejných zakázek.

### 4. Seznam rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie

- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 29. dubna 2004 ve věci Komise proti CAS Succhi di Frutta, C-496/99.
- Rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 19. června 2008, řízení o předběžné otázce ve věci Priesstext Nachrichtenagentur GmbH proti Rakouské republice a dalším, C-454/06.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. března 1987, Komise proti Itálii, C-199/85.



- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. května 1995, Komise proti Itálii, C-57/94.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. března 1996, Komise proti Německu, C-318/94.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 9. 2004, Komise proti Itálii, C-385/02.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. června 2021, Simonsen & Weel A/S proti Region Nordjylland og Region Syddanmark., C-199/85.

## 5. Seznam rozhodnutí soudů a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže:

- Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2012, sp. zn. I. ÚS 3741/11.
- Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 936/2012 ze dne 28. 11. 2012.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. července 2018, sp. zn. 6 Tdo 388/2018.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2008, č. j. 1 Afs 20/2008 152.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2021, č. j. 10 As 53/2019-69.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2023, č. j. 8 Afs 157/2021-35.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2019, č. j. 9 As 153/2019-73.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2022, č. j. 7 As 165/2020-40.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2020, sp. zn. 4 As 397/2019.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. října 2015, č. j. 62 Af 112/2013-131.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. ledna 2013, č. j. 62 Af 64/2011-41.
- Rozsudek Krajského soudu ze dne 22. října 2015, č. j. 62 Af 71/2014-65.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 48/2012-160 ze dne 3. 10. 2013.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. srpna 2019, č. j. 62 Af 93/2017-94.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. května 2020, č. j. 62 Af 20/2019-104
- Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. července 2018, č. j. ÚOHS-R0063,0064/2018/VZ-19647/2018/321/ZSř.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. prosince 2019, č. j. ÚOHS-44876/2022/500.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. července 2022, sp. zn. ÚOHS-S0162/2022/VZ
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. září 2016, č.j. ÚOHS-R409/2015/VZ-37850/2016/321/BRy.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. února 2021, sp. zn. ÚOHS-S0010/2021/VZ.
- Rozhodnutí Úřadu ze dne 26. ledna 2017, č.j. ÚOHS-S0730/2016/VZ-02805/2017/522/PKř.

- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. května 2016, č. j. ÚOHS-S0201/2016/VZ.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. září 2017, č. j. S0284/2017/VZ-28235/2017/533/HKU.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. září 2021, sp. zn. ÚOHS-S0267/2021/VZ.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 2. května 2016, č. j. ÚOHS-S0137/2016/VZ-18722/2016/543/Edo.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. května 2022, sp. zn. ÚOHS-S0159/2022/VZ.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. srpna 2021, sp. zn. ÚOHS-R0098/2021/VZ.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. března 2019, č. j. ÚOHS-S0018/2019/VZ-07240/2019/541/PDz.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, sp. zn. ÚOHS-R0061/2019/VZ-14582/2019/322/JSu.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. června 2017, sp. zn. ÚOHS-S0182/2017/VZ-17929/2017/551/DBo.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. prosince 2022, sp. zn. ÚOHS-S0589/2022/VZ.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 10. února 2020, sp. zn. ÚOHS-S707/2013/VZ.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. ledna 2017, č. j. ÚOHS-R105/2015/VZ-00200/2017/322/KBe.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. července 2022, č. j. ÚOHS-23751/2022/500.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. února 2018, č. j. ÚOHS-S0015/2018/VZ-03163/2018/521/JRo.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. října 2019, č. j. ÚOHS-S0276/2019/VZ-26798/2019/521/RŠu.

## 6. Seznam ostatních zdrojů

- Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona (sněmovní tisk 249/0, vládní návrh zákona o zadávání veřejných zakázek), kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek.
- Pokyny Evropské komise k používání rámce pro zadávání veřejných zakázek v mimořádné situaci související s krizí covid-19 (2020/C 108 I/01).



# Změna smlouvy na veřejnou zakázku

## Abstrakt

Diplomová práce se zabývá institutem změny smlouvy na veřejnou zakázku v důsledku nepředvídatelných okolností. Závěrečná práce je rozdělena do několika kapitol a podkapitol. První kapitola této práce je její obecnou částí. Tato kapitola je věnována institutu změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku v kontextu jeho zařazení do právního řádu České republiky, tj. zejména specifikům režimu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „ZZVZ“) oproti režimu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „občanský zákoník“), která jsou odůvodněná zvláštním účelem ZZVZ a jeho zásadami.

Druhá, stěžejní, kapitola práce je již zaměřena na samotný institut změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku v důsledku nepředvídatelných okolností dle § 222 odst. 6 ZZVZ. Tato kapitola je následně rozčleněna do podkapitol, které jsou tvořeny jednotlivými podmínkami, jež je třeba pro provedení změny smlouvy dle § 222 odst. 6 ZZVZ splnit. Poslední podkapitola se zabývá analýzou vztahu předmětného ustanovení ZZVZ k ustanovením občanského zákoníku, jež problematiku změny smlouvy z důvodu nepředvídatelných okolností rovněž upravují. Cílem této kapitoly je jak podání výkladu k jednotlivým podmínkám dle § 222 odst. 6 ZZVZ, tak i kritická analýza jeho vybraných ustanovení.

Cílem této práce je poskytnout komplexní pojednání k institutu změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku v důsledku nepředvídatelných okolností. S ohledem na skutečnost, že k předmětu této práce dosud nebyla v rámci České republiky vydána žádná ucelená publikace, klade si autor za úkol tento komplexní výklad podat, a to syntézou fragmentární rozhodovací praxe a odborné literatury s doplněním vlastních úvah za užití metod gramatického, logického, systematického, historického, teleologického a komparativního výkladu zákonných ustanovení.

Klíčová slova: veřejné zakázky, změna smlouvy, nepředvídatelné okolnosti

# Modification of a Public Contract

## Abstract

The thesis deals with the institute of changing a public contract as a result of unforeseen circumstances. The thesis is divided into several chapters and subchapters. The first chapter of this thesis is its general part. This chapter is devoted to the institute of the amendment of a public contract obligation in the context of its inclusion in the legal system of the Czech Republic. In particular, the chapter concerns the specificities of the regime of Act No. 134/2016 Coll., on public procurement, as amended (hereinafter referred to as the „**PPA**“) as compared to the regime of Act No. 89/2012 Coll., Civil Code, as amended (hereinafter referred to as the „**Civil Code**“), which are justified by the specific purpose of the PPA and its principles.

The second, crucial, chapter of the thesis focuses on the very institute of changing the obligation under a public contract as a result of unforeseen circumstances pursuant to Section 222 (6) of the PPA. This chapter is subsequently divided into subchapters, which consist of the individual conditions that must be fulfilled in order to amend a contract pursuant to Section 222 (6) of the PPA. The last subchapter deals with the analysis of the relationship of the provision in question of the PPA to the provisions of the Civil Code, which also regulate the issue of amending a contract due to unforeseen circumstances. The aim of this chapter is both to provide an interpretation of the individual conditions under Section 222 (6) of the PPA and to critically analyse selected provisions of the PPA.

The aim of this thesis is to provide a comprehensive treatment of the institute of modification of a public contract obligation due to unforeseen circumstances. Taking into account the fact that no comprehensive publication on the subject of this work has been published in the Czech Republic, the author aims to provide this comprehensive interpretation by synthesising fragmentary decision-making practice and legal commentaries, supplemented by his own reflections, using the methods of grammatical, logical, systematic, historical, teleological and comparative interpretation of statutory provisions.

Keywords: public procurement, contract modification, unforeseeable circumstances