



Centrum
pro regionální rozvoj
České republiky

VZ TOUR PRAKTICKY

29. 4. 2026
Chomutov



Spolufinancováno
Evropskou unií



Ministerstvo
pro místní rozvoj



Centrum
pro regionální rozvoj
České republiky



Centrum
pro regionální rozvoj
České republiky

SEMINÁŘ K VEŘEJNÝM ZAKÁZKÁM

-

VE VYSOKÉM DETAILU S KONKRÉTNÍMI PŘÍKLADY

Ing. Markéta Vavřincová

Mgr. Tomáš Mosinger



Program a obsah

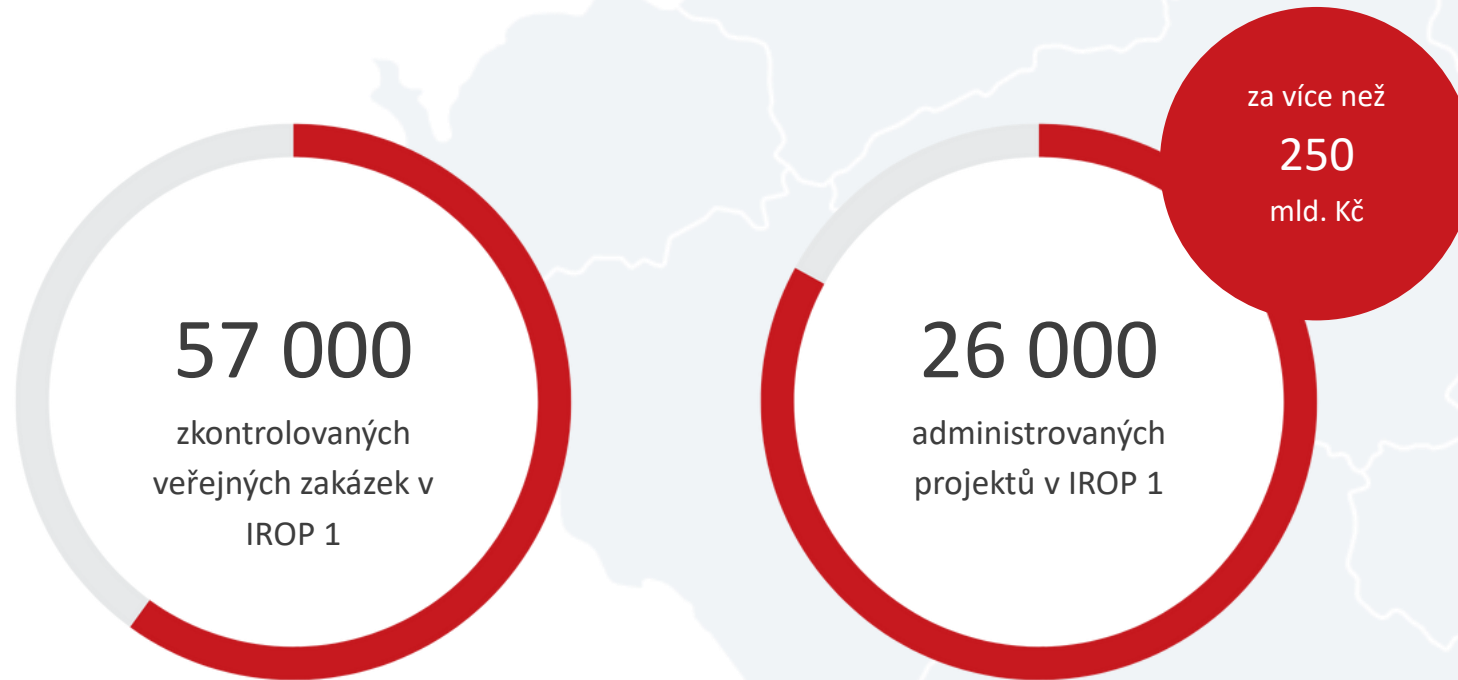
09:00 – 9:05	Úvodní informace	10:45 – 11:00	Přestávka na kávu
09:05 – 10:00	Problematika funkčního celku a nedovoleného dělení veřejných zakázek	11:00 – 11:30	Zkušenosti ze strany zadavatele
10:00 – 10:45	Obchodní názvy, rovnocenná řešení a (ne)existence narušení hospodářské soutěže	11:30 – 12:15	Změna závazků ze smlouvy na konkrétních příkladech – co zadavatelé nevidí, ale auditoři ano
		12:15 – 13:00	Diskuse, dotazy a individuální konzultace



01 Informace úvodem



Centrum pro regionální rozvoj České republiky





O nás...

- Jsme příspěvková organizace zřízená zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, řízená Ministerstvem pro místní rozvoj ČR.
- Jsme **zprostředkující subjekt Integrovaného regionálního operačního programu (IROP)**.
- **Téměř 30 let administrujeme projekty financované z fondů EU**, od roku 2024 máme na starost i vybrané národní dotační programy.
- Po podání projektu **hodnotíme a připravujeme pro ŘO IROP doporučení / nedoporučení k financování projektu**.
- Po vydání právního aktu s vámi řešíme veškeré změny v projektu.
- **Administrujeme žádosti o platbu.**
- **Kontrolujeme veřejné zakázky.**
- Provádíme kontrolu projektů v udržitelnosti.



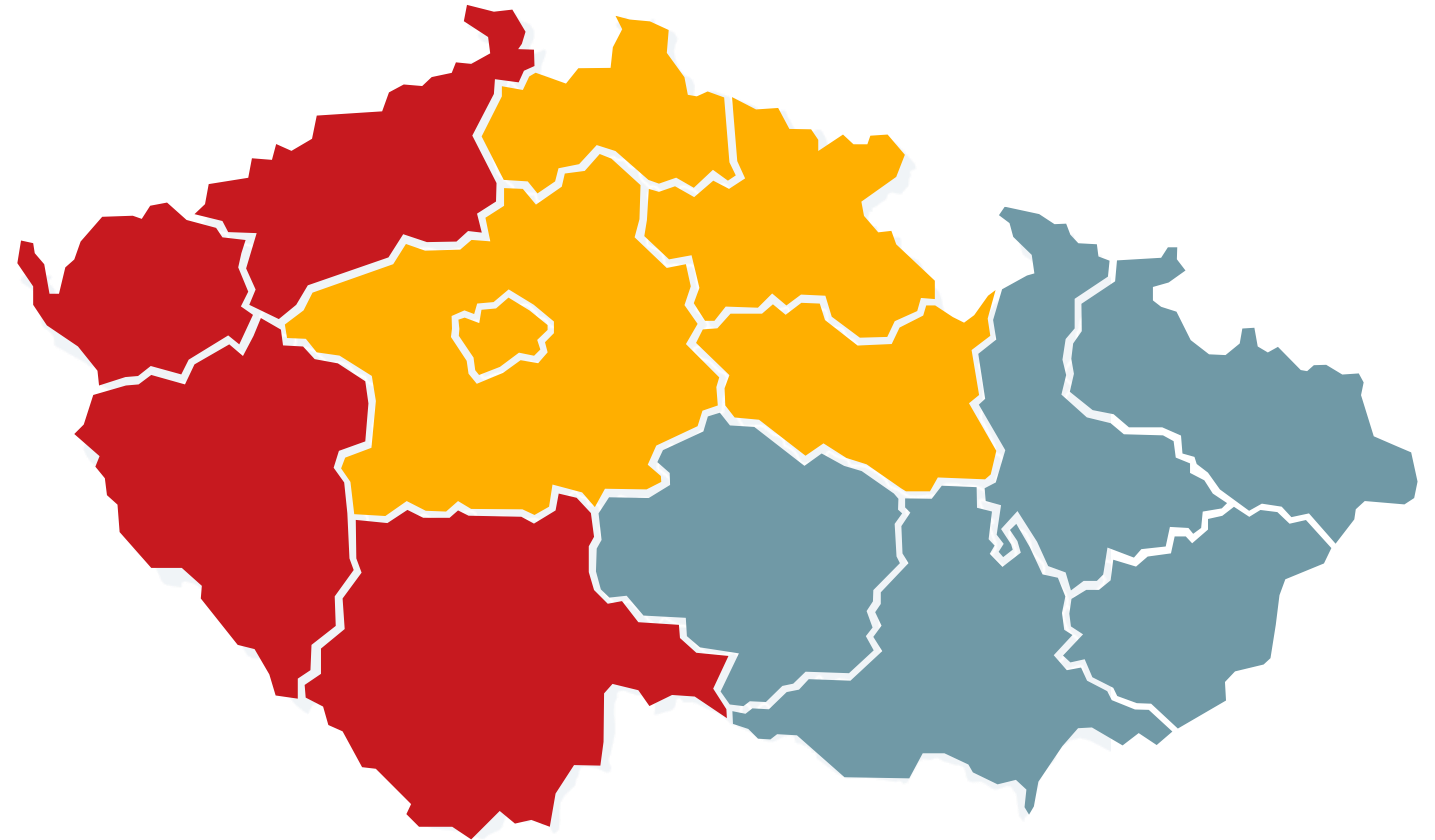
Specializovaná pracoviště Centra pro kontrolu veřejných zakázek

Ústecký kraj

Dvořákova 3134/2, 400 01 Ústí nad Labem

Ing. Markéta Vavřincová

Mgr. Tomáš Mosinger





Kde lze čerpat informace k veřejným zakázkám?

Dobrá praxe na webu Centra

Metodické postupy a výkladová stanoviska.
Nejčastější pochybení ve VZ.
Příklady dobré praxe.
Publikační činnost v odborných periodikách.

Časopis Regiony nás baví

V každém vydání časopisu článek na téma veřejných zakázek a množství dalších informací ze života projektů.



02 Problematika funkčního celku a nedovoleného dělení veřejných zakázek (§ 18 ZZVZ)



Stanovení předpokládané hodnoty VZ – zákonný rámec § 18 ZZVZ

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky rozdělené na části

(1) Je-li veřejná zakázka rozdělena na části, stanoví se předpokládaná hodnota podle součtu předpokládaných hodnot všech těchto částí bez ohledu na to, zda je veřejná zakázka zadávána

a) v jednom nebo více zadávacích řízeních, nebo

b) zadavatelem samostatně nebo ve spolupráci s jiným zadavatelem nebo jinou osobou.

(2) Součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle odstavce 1 musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Kromě případů uvedených v odstavci 3 musí být každá část veřejné zakázky zadávána postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky.

(3) Jednotlivá část veřejné zakázky může být zadávána postupy odpovídajícími předpokládané hodnotě této části v případě, že celková předpokládaná hodnota všech takto zadávaných částí veřejné zakázky nepřesáhne 20 % souhrnné předpokládané hodnoty a že předpokládaná hodnota jednotlivé části veřejné zakázky je nižší než částka stanovená nařízením vlády.



Stanovení předpokládané hodnoty VZ – zákonný rámec § 19 ZZVZ

Předpokládaná hodnota veřejných zakázek pravidelné povahy

(1) Předpokládaná hodnota veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou pravidelně pořizované nebo trvající dodávky nebo služby, se stanoví jako

a) skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky nebo služby stejného druhu během předcházejících 12 měsíců nebo předchozího účetního období, které je delší než 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců, nebo

b) součet předpokládaných hodnot jednotlivých dodávek a služeb, které mají být zadavatelem zadány během následujících 12 měsíců nebo v účetním období, které je delší než 12 měsíců, pokud nemá k dispozici údaje podle písmene a).

(2) Má-li být smlouva uzavřena na dobu delší než 12 měsíců, upraví se předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanovená podle odstavce 1 podle § 20 nebo 21.

(3) Za veřejné zakázky podle odstavce 1 se nepovažují veřejné zakázky,

a) u kterých je jednotková cena jejich předmětu v době podle odstavce 1 písm. a) proměnlivá,

b) kterými zadavatel pořizuje dodávky či služby opakovaně podle svých aktuálních potřeb a

c) jejichž předpokládaná hodnota určená postupem podle odstavce 1 a 2 nedosahuje limitu podle § 25.



VZ pravidelné povahy ve světle rozhodovací praxe

Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. [ÚOHS-15749/2023/163](#) ze dne 26. 4. 2023, v němž se ÚOHS zabýval jednak otázkou pořizování léčiv jako zakázek pravidelné povahy a jednak nemožnosti kombinovat postup dle § 18 a § 19 ZZVZ.



„Konstatuji, že otázka určení dodávek stejného druhu v případě léčivých přípravků je skutečně otázkou složitou, což dokazuje již jen fakt, že se jí metodika Úřadu věnuje. Z metodiky vyplývá, že Úřad při jejím řešení vycházel primárně z konzultací jak se Státním ústavem pro kontrolu léčiv, tak s poskytovateli zdravotní péče. Na základě těchto konzultací Úřad dospěl k tomu, že dodávky stejného druhu představují v této oblasti dodávky léčivých přípravků zařazených do jedné ATC skupiny na páté (nejnižší) úrovni. Nejde tedy jen o závěr Úřadu, ale o závěry odborných institucí, které se léčivými přípravky a léčivy obecně zabývají.“

„Celé ustanovení § 18 zákona se vztahuje ke stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky rozdělené na části, tedy jde o speciální ustanovení k obecnému § 16 zákona. Stejně tak § 19 zákona je speciálním ustanovením vztahujícím se ke stanovení předpokládané hodnoty veřejných zakázek pravidelné povahy. Zatímco v případě zakázek rozdělených na části zákon jako kritérium pro výpočet předpokládané hodnoty využívá tzv. funkční celek, v případě zakázek pravidelné povahy to jsou dodávky nebo služby stejného druhu.“

„Ačkoliv zákon výslovně nevylučuje současnou aplikaci § 18 a § 19 zákona, pro výše uvedené souhlasím s Úřadem, že tato dvě ustanovení kombinovat nelze. Nelze tedy například ani zadávat zakázku pravidelné povahy v rámci zakázky rozdělené na části v režimu § 18 odst. 3 zákona, jak uvádí obviněný.“

Funkční celek pohledem ZZVZ (§ 18)

Určení jednoho funkčního celku předmětu plnění je nezbytné pro stanovení správné předpokládané hodnoty (PH) VZ, přičemž § 18 ZZVZ stanovuje, že součet předpokládaných částí jedné VZ musí zahrnovat PH všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Atributy funkčního celku:



Z pohledu věcné souvislosti je potřeba do jednoho funkčního celku zahrnout veškerá věcně obdobná plnění.



Místní souvislost je určena především totožným místem realizace předmětu plnění, popř. působností zadavatele (např. v případě běžných dodávek).



Časovou souvislostí obvykle rozumíme blízký časový horizont pořízení předmětu plnění, ale může se jednat i o několik měsíců, či let, a to v závislosti na počátečním záměru zadavatele.



Atribut funkce označuje takový vztah mezi více plněními, která jsou účelově spojena (provozně využitelný celek), případně přímo souvisejí a směřují k naplnění jednoho konkrétního cíle nebo potřeby zadavatele.

Aplikační rámec § 18 ZZVZ – nad čím se Centrum aktuálně zamýšlí

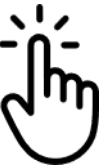
Vnímání aktuální judikatury – judikatura ÚOHS a správních soudů směřuje k širšímu pojetí funkčního celku/účelu, odklon od klasické věcné souvislosti k provázanosti. I věcně obdobná plnění nemusejí tvořit funkční celek?





Funkční celek ve světle aktuální judikatury I.

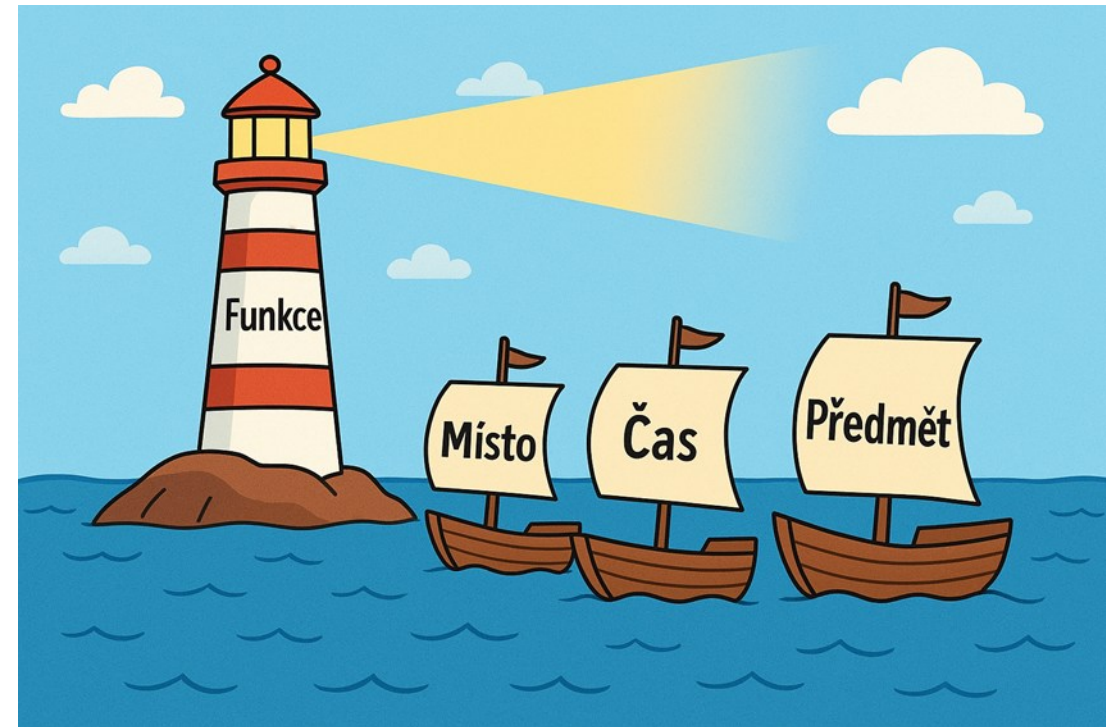
Centrum vychází zejména z rozsudku NSS [č. j. 8 As 43/2023-52 ze dne 12. 6. 2024](#), kterým byl zrušen rozsudek KS v Brně ze dne 26. 1. 2023, č. j. 30 Af 48/2021-63 a zrušeno i rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 10. 5. 2021, sp. zn. ÚOHS-R0055/2021/VZ, č. j. ÚOHS13125/2021/163/MBr.



NSS: „Ačkoliv je geneze příčin, které vedly k zadání obou veřejných zakázek v mnohém podobná a stěžovatel ve vztahu k oběma nemocnicím historicky činil postupně obdobné kroky, z obsahu správního spisu neplyne, že by se jednalo o společně koordinované jednání vedené společným cílem, který by přesahoval rámec investičního rozvoje každé jednotlivé nemocnice. Zároveň takový cíl či jiný jednotící prvek nelze dovozovat nepřímo z věcné, místní a časové souvislosti obou plnění. Míra naplnění těchto hledisek ani ve svém souhrnu nevypovídá o existenci společného záměru, který by byl naplněn až uskutečněním obou veřejných zakázek. U každého z uvedených faktorů totiž zároveň existuje okolnost, která význam věcné, místní a časové souvislosti částečně oslabuje. Z hlediska časového nedošlo k zadání zakázek bezprostředně po sobě, z hlediska místního jsou oba areály od sebe vzdáleny více než 40 km vzdušnou čarou a z hlediska věcného je u každé zakázky výsledek smlouvy o dílo jedinečný s ohledem na specifika obou areálů. Na jednu stranu tedy obě plnění spolu souvisí časově, věcně i místně, na stranu druhou však nebylo zjištěno nic, co by nasvědčovalo tomu, že se nejedná o pouhou souvislost, nýbrž provázanost obou plnění, a tudíž ve svém souhrnu o funkční celek ve smyslu § 18 odst. 2 věty první ZZVZ.“

Funkční celek ve světle aktuální judikatury II.

- Vedle věcné, místní a časové souvislosti stojí prvek FUNKCE jako pomyslného majáku pro vyhodnocení funkčního celku?
- Odklon od pouhé souvislosti k provázanosti plnění?
- Ale: provázanost je nutné vykládat v kontextu dané veřejné zakázky, nelze nastavit obecný mechanismus?
- Pro určení funkčního celku budou jednotlivé jeho aspekty proměnlivé co do významu v souvislosti s konkrétním typem plnění a záměrem zadavatele:
 - U nákupu nábytku bude např. potlačen prvek místní souvislosti jako méně významný atribut
 - U služeb typu „projektování“ bude velký význam hrát právě prvek funkční provázanosti





Případové studie



1. Dodávky do škol
2. Služby TDI
3. Turistické značení a instalace mobiliáře na stezky města
4. Rekonstrukce bytových jednotek
5. Rekonstrukce místních komunikací
6. Nedovolené slučování VZ



Případová studie – dodávky do škol

Informace a otázky k případu:

Zadavatel – statutární město – zadává pro své 3 zřizované školy dodávku nábytku (židle, stoly, lavice, skříně) s celkovou PH 5,5 mil. Kč bez DPH.

Jedná se o dotační projekt (všechny 3 školy v jednom projektu)

Zadavatel prokazatelně plánoval dodávky nábytku ve stejný rok – jednání rady i zastupitelstva, jedná se o dodávky typizovaného nábytku.

Zadavatel zadal 3 VZMR v uzavřené výzvě, zvítězil vždy stejný dodavatel.

Plnění probíhalo v rozmezí ½ roku. Časová souvislost naplněna.

Hraje roli, zda byla PD zpracována pro jednotlivé školy zvlášť nebo dohromady?

Jaký je pohled trhu, jedná se pro dodavatele o oddělená plnění?

Závěry Centra

- U typizovaného nábytku je stěžejním prvkem funkčního celku věcná souvislost a časová souvislost.
- Místní souvislost je dána působností zadavatele, nikoliv konkrétním geografickým bodem.
- Provázanost (funkce) plnění je v těchto případech fakticky určena věcnou souvislostí – jedná se o nábytek, který bude plnit totožnou funkci, ať jej umístíme kamkoliv.
- Z pohledu trhu se jedná o jeden nákup totožného zboží, nehledě na konečné místo dodání.
- Jedná se tedy o funkční celek ve smyslu § 18 ZZVZ.



Rozhodnutí ÚOHS sp. zn. ÚOHS-S0158/2023/VZ ze dne 7. 3. 2023



*„Při dovození funkční souvislosti u předmětných veřejných zakázek na zajištění rozvoje kreativity ve výuce přírodovědných předmětů je třeba především reflektovat cíl obviněného vytyčený v projektu, kterým bylo vybudování sítě 42 základních škol (tj. pověřujících zadavatelů) rozmístěných na území každého ze 14 krajů České republiky v průběhu 3 let, které budou centry kolegiální podpory v oblasti přírodovědných předmětů, čímž mělo dojít ke zatraktivnění přírodovědných předmětů pro žáky formou experimentální výuky. Tohoto cíle pak mělo být dosaženo tak, že každá ze základních škol bude vybavena především 3 sadami pomůcek pro fyziku, 3 sadami pomůcek pro chemii a 2 sadami pomůcek pro biologii a environmentalistiku. **Teprve dodávkou těchto dílčích částí (tj. dodávkou sad pomůcek k jednotlivým předmětům) všem vybraným školám je tak dosaženo účelu projektu, tj. jednotlivé školy mohou fungovat jako centra kolegiální podpory v oblasti přírodovědných předmětů a mohou se rovněž v rámci vytvořené sítě vzájemně „učit“, tedy sdílet spolu své poznatky.**“*

*„...i ze samotných zadávacích podmínek, resp. smluv k jednotlivým veřejným zakázkám I, veřejným zakázkám II, veřejným zakázkám III i z návrhů smluv ke zrušeným veřejným zakázkám je zřejmé, že všechny tyto jednotlivé veřejné zakázky byly zadávány v souvislosti s projektem obviněného, resp. za účelem naplnění jeho cílů. Úřad poukazuje i na fakt, že veřejné zakázky I, II i III mají z drtivé většiny veškerou zadávací dokumentaci obdobnou, vycházející právě z účelu daného projektu. Ačkoliv tedy předměty veřejných zakázek I, veřejných zakázek II, veřejných zakázek III i zrušených veřejných zakázek nejsou zcela identické, když se jedná o sady pomůcek ke třem odlišným předmětům, nehraje tento fakt v určení existence vzájemné věcné souvislosti roli, neboť se jednoznačně jedná o speciální školské vybavení, konkrétně sady k přírodovědným předmětům, **příčemž je jednoznačně zřejmá provázanost v záměru jejich použití (ve všech případech jedná o dodávku zboží související se stejným projektem, tj. na základě stejného účelu – rozvoje kreativity žáku v oblasti přírodovědných věd a spolupráce mezi školami).** Je rovněž zřejmé, že všichni vybraní dodavatelé **shodně dodávali všechny uvedené sady, tj. pro fyziku, chemii i biologii.**“*



Případová studie – služby TDI/PD/BOZP

Informace a otázky k případu:

Zadavatel zadává průběžně několik VZ na stavební práce, na kterých mj. poptává i služby TDI.	VZ na stavební práce jsou rozličného charakteru – novostavba budovy, rekonstrukce budovy, rekonstrukce cyklostezky, stavba chodníku.	Všechny stavby jsou plánované (zadavatel o nich ví v okamžiku sestavování plánovaného rozpočtu).
Tvoří ale služby TDI na dotčených stavbách funkční celek? Byť se jedná o charakterově odlišné stavební práce?	Pokud vidíme, že všechny služby TDI jsou zadávány jednomu dodavateli (uzavřená výzva/přímý nákup), lze argumentovat odlišností stavebních prací a s tím související specifičností služeb TDI?	Lze aplikovat § 19 ZZVZ? Resp. musí se aplikovat § 19 ZZVZ? Jedná se za určitých okolností o pravidelně pořizované plnění?
Premisa – stavební práce netvoří funkční celek ve smyslu § 18 ZZVZ navzájem ani se „svými“ TDI.		

Závěry Centra

- V daném případě je převažujícím atributem právě provázanost plnění.
- Věcná, místní a časová souvislost může být totožná, ale nebude se jednat o provázaná plnění (až na výjimky).
- Zjednodušeně řečeno aplikujeme přístup, že obdobné služby nesou osud stavby.
- Nejedná se tedy o funkční celky ve smyslu § 18 ZZVZ.
- Výjimku tvoří pořízení služeb, které jsou ale provázané jednotícím záměrem zadavatele – např. zřízení DOZP v několika lokalitách s cílem vybudování pobytové infrastruktury pro osoby se zdravotním postižením.



Případová studie – turistické značení a instalace mobiliáře na stezky města

Informace a otázky k případu:

Zadavatel město provedl VZMR v uzavřené výzvě na turistické značení 4 stezek – v menší míře dodání a umístění směrovek na stávající mobiliář města, většinou dodávka dřevěných hranolů, jejich instalace v terénu dle dodané mapy – vyhloubení děr, příprava a betonáž patek, osazení směrovek. Smlouva uzavřena 6. 2. 2025, cena 498.790,- Kč bez DPH, termín plnění do 31. 8. 2025.

Vedle toho zadavatel provedl VZMR v otevřené výzvě na dodání a instalaci mobiliáře na ty samé stezky - dodávka a instalace informačních tabulí, lavička, dendrofon, pexeso, přístřešek a výkopy jam, betonové patky, úprava terénu. Smlouva podepsána 23. 1. 2025, cena 1.954.015,- Kč bez DPH, termín plnění do 31. 8. 2025.

Obě VZ jsou ve stejném projektu označeném jako etepa I. Místní a časová souvislost je zcela jednoznačná a obě VZ mají stejný cíl – zkvalitnění prostředí stezek pro jejich uživatele. Z hlediska rozhodovací praxe ÚOHS v prezentaci na téma funkční celek naplňují úřadem zohledňovaný princip účelu. Je to dostatečné pro sčítání?

Na druhou stranu každé plnění je schopné samostatné funkce nezávislé na druhém, nicméně společně fungují lépe. Je to dostatečný důvod pro sčítání?

Závěry Centra

- V daném případě vyhodnotilo Centrum daná plnění jako dodávky, k jejichž instalaci je potřeba provést i stavební práce.
- Věcná, místní a časová souvislost se jeví jednoznačně (byť např. zadavatel argumentoval, že věcně jednotlivá plnění nesouvisejí a mají i odlišný okruh dodavatelů).
- Je patrná i provázanost plnění, a to záměrem zadavatele, jehož cílem je efektivně zprovoznit turistické trasy pro návštěvníky.
- Byť tedy značení stezek může fungovat nezávisle na odpočinkových zónách a naopak, tak provázanost je dána záměrem zadavatele.
- Jedná se tedy o funkční celek ve smyslu § 18 ZZVZ.



Případová studie – rekonstrukce bytových jednotek

Informace a otázky k případu:

Zadavatel v rámci jednoho dotačního projektu plánuje rekonstruovat v jedné městské části 25 bytových jednotek rozmístěných v 3 bytových domech (několik set metrů vzdálených).

Rekonstrukce všech 25 bytových jednotek je součástí jednoho dotačního projektu (sociální bydlení; tj. několik bytů v rámci několika domů, nebyly rekonstruovány celé jednotlivé domy).

Projekt byl schválen jako celek a zadavatelem i rozpočtově plánován.

Časová souvislost naplněna – plnění v jednotlivých domech se stejným začátkem i fixním termínem dokončení.

Tvoří funkční celek všechny 3 bytové domy?

Tvoří funkční celek každý jeden bytový dům/byty v jednom bytovém domě?

Lze analogicky aplikovat závěry ÚOHS v kauze „chodníky Těrlicko“? (viz další slide)

Závěry Centra

- V daném případě je nezpochybnitelná věcná a časová souvislost.
- Místní souvislost může být sporná – ale mělo by se vycházet ze záměru zadavatele.
- Záměrem zadavatele je rekonstrukce bytových jednotek pro potřeby sociálního bydlení.
- Provázanost plnění je dána naplněním cíle zadavatele, byť fyzicky jsou jednotlivá plnění oddělitelná a samostatně využitelná.
- Jedná se tedy o funkční celek ve smyslu § 18 ZZVZ.



Rozhodnutí ÚOHS-R0089/2021/VZ, č. j. [ÚOHS-20865/2021/161/Tmi](#) ze dne 24. 6. 2021 vs. závěry závěry KS v Brně [30 Af 16/2019-48](#) ze dne 30. 11. 2020



ÚOHS

„Při dovození funkční souvislosti u veřejných zakázek na rekonstrukci chodníků nelze odhlížet od samotného smyslu chodníku jako takového (tedy jeho funkčního účelu). Tím je poskytnout prostor pro bezpečný pěší pohyb v délce chodníku, tedy z místa jeho začátku do místa jeho konce...“
„Naopak v případě bezprostřední návaznosti chodníku vedoucího podél silnice na další chodník vedoucí podél jiné silnice lze jistě uvažovat o funkční souvislosti (dané poskytnutím prostoru pro pěší pohyb ze začátku prvního chodníku až na konec chodníku druhého) v úzké spojitosti s místní souvislostí (přímá návaznost). V takovém případě oba chodníky pospolu poskytují sledovaný funkční užitek. **V posuzovaném případě předměty plnění veřejných zakázek nejen že na sebe přímo nenavazovaly, ale rovněž je nespojoval žádný další chodník. Jak lze zjistit z veřejně dostupných internetových map, mezi předměty plnění je značná vzdálenost (cca 4 km) a při chůzi z jednoho chodníku na druhý musí chodec vždy absolvovat významný (převážný) úsek cesty po kraji silnice. V daném případě tak nelze dovodit to, že by chodníky společně naplňovaly účel bezpečného pohybu chodců po obci Těrlicko nebo společně (tedy jako celek) plnily jinou předvídanou funkci.“**

KS Brno

„Lze tak uzavřít, že pojem „funkční celek“ obsažený v § 18 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek je nutno vykládat s ohledem na konkrétní okolnosti případu a zvažovat ta kritéria souvislosti, která s ohledem na charakter věci mohou být relevantní. V nyní projednávané věci je nesporné, že obě samostatné veřejné zakázky se týkaly téhož předmětu plnění (zateplení bytových domů), měly blízkou místní souvislost (šlo v podstatě o téměř sousedící domy v téže ulici), sledovaly totožný účel a finanční prostředky na ně plynuly ze shodného zdroje (z dotace IROP). Správní orgány tak oprávněně konstatovaly, že předmětné veřejné zakázky tvořily jeden funkční celek.“



Případová studie – oprava místních komunikací

Informace a otázky k případu:

Zadavatel realizoval tři VZMR v uzavřené výzvě, jejichž předmětem byla oprava místních komunikací – vizualizace viz další slide.

VMZR 1: PH = cca 5 mil. Kč bez DPH
VZMR 2: PH = cca 7,1 mil. Kč bez DPH
VZMR 3: PH = cca 8 mil. Kč bez DPH

Zadáváno v časové souvislosti. Předem plánováno a rozpočtováno. Financování ze stejného dotačního programu.

Předmět VZ je naprosto shodný. Věcná souvislost je nesporná.

Otázka místní souvislosti a funkční propojenosti jednotlivých plnění?

Argumentace zadavatele: jednotlivé VZMR spolu místně nesouvisejí, nenavazují na sebe, funkčně nejsou propojené.

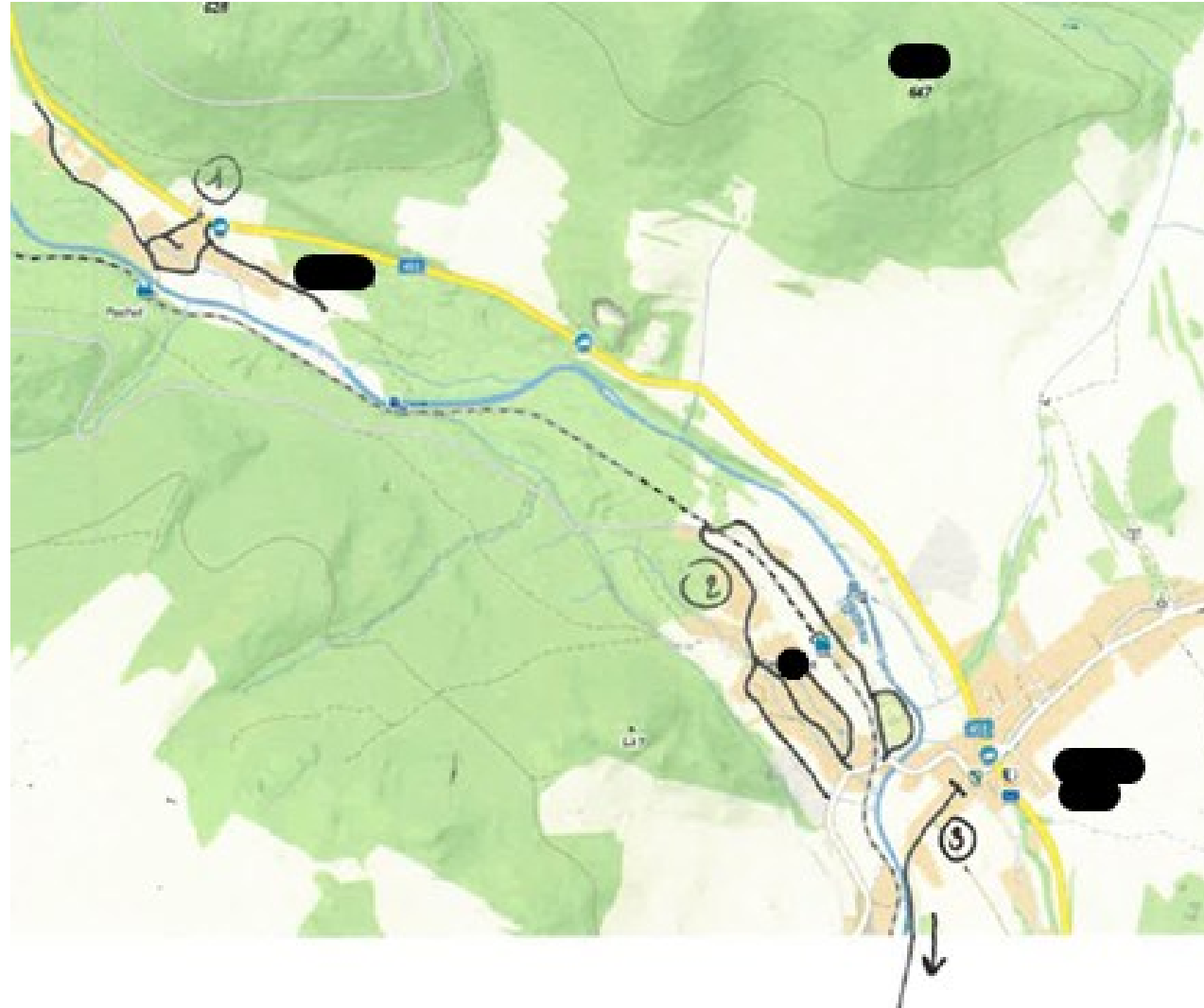
VZMR 1 leží v místní části cca 4 km od zbylých plnění. VZMR 2 a 3 leží ve stejné části obce, pouze jsou odděleny krajskou komunikací.

Závěry Centra

- U zakázky č. 1 Centrum připustilo výklad vyplývající z rozhodnutí ÚOHS „chodníky Těrlicko“. Místní část je vzdálena 4 km daleko, tzn., že funkčně není přímo spjatá se zbytkem plnění.
- U zakázek č. 2 a 3. je ale věcná, místní, časová i funkční souvislost zřejmá.
- Jednoznačný je i jednotící záměr zadavatele.
- Místní komunikace v dané obci slouží pro pohyb obyvatel po celé obci, skutečnost, že obcí prochází krajská komunikace není relevantní.
- U zakázek č. 2 a 3 se jedná o funkční celek ve smyslu § 18 ZZVZ.



Případová studie – oprava místních komunikací





Případová studie – nedovolené slučování – modernizace učeben

Informace a otázky k případu:

Předmět plnění obsahuje dodávky IT vybavení a dodávky učebních pomůcek. Učební pomůcky, které lze jasně identifikovat, že nejsou jakýmkoliv způsobem napojeny na IT představují cca 15 % (1 260 000 Kč bez DPH) z celkové ceny (8 400 000 Kč bez DPH).

Dále jsou poptávány učební pomůcky, které jsou svým zaměřením/vlastnostmi minimálně sporné – např. USB s 46 žákovskými úlohami a licence software (např. sada senzorů a čidel pro fyziku, chemii, biologii, science), časosběrná kamera, trinokulární mikroskop apod. a kompletní část Robotika.

Podány 3 nabídky, ZŘ bez žádostí o vysvětlení, bez námitek.

Technická specifikace obsahuje taková plnění, která jsou volně dostupná a objednatelná na trhu, tedy i dodavatel, který se spíše zaměřuje na IT, nemá problém dodat učební pomůcky a naopak.

Nejedná se o složitá technická řešení (nejedná se o specifická plnění), která by nebyla možná realizovat jakýmkoliv dodavatelem jak se zaměřením na IT, tak se zaměřením na tyto specializované učební pomůcky?

Současný trh se takto nastavenému předmětu plnění přizpůsobil a pro dodavatele takto nastavený předmět plnění nepředstavuje významnou překážku hospodářské soutěže?

Pro tento obor podnikání není potřeba zvláštního živnostenského oprávnění, resp. je v rámci této konkrétní technické specifikace pro dodávku IT i učebních pomůcek totožný.



Případová studie – nedovolené slučování – modernizace učeben

Závěry Centra



- V daném případě se jedná o nedovolené slučování nesouvisejících předmětů plnění.
- Jednotlivé dodávky jsou věcně samostatnými celky – IT vs. učební pomůcky.
- „Šedou“ zónu mohou představovat učební pomůcky, které jsou provozovány skrze IT infrastrukturu – např. robotika, sady čidel a senzorů.
- Pro jednotlivá plnění existuje samostatný okruh dodavatelů, byť se trh částečně přizpůsobil a existují i dodavatelé, kteří dodávají komplet.
- Ačkoliv by např. pro dodavatele čistě IT zařízení neměl být problém nakoupit i učební pomůcky, tak to není primárním předmětem jeho činnosti a může ho to od podání nabídky odradit.



03 Obchodní názvy, rovnocenná řešení a (ne)existence narušení hospodářské soutěže



Obchodní názvy – právní rámec

➤ § 6 odst. 2 ZZVZ – zákaz diskriminace

„Ve vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat zásadu zákazu diskriminace.“

➤ § 36 odst. 1 ZZVZ – nediskriminační zadávací podmínky

„Zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.“

➤ § 89 odst. 5 a 6 ZZVZ – zákaz užití nedůvodných obchodních názvů

„...zadavatel nesmí zvýhodnit nebo znevýhodnit určité dodavatele nebo výrobky tím, že technické podmínky stanoví prostřednictvím přímého nebo nepřímého odkazu...“



Kdy nelze použít obchodní názvy?

- Zákaz použití přímých odkazů na konkrétní výrobce či výroky (až na výjimky) – explicitní obchodní názvy typu Apple, Samsung, Škoda apod.
- Zákaz použití nepřímých odkazů – obvykle prostřednictvím technické specifikace daného plnění, která směřuje ke konkrétnímu výrobcí či výrobku.
- Nedovolené je rovněž použití obchodních názvů pouze jako referenčních výrobků nebo obdobné užití referenčních obrázků – dle rozhodovací praxe ÚOHS (více viz dále) může i taková zadávací podmínka navádět dodavatele k dodání konkrétního výrobku, který preferuje zadavatel.
- Použití obchodního názvu (nebo nepřímého odkazu) není možné ani v případě, že zadavatel zároveň umožní nabídnout rovnocenné technické řešení.



Kdy lze použít obchodní názvy?

Odůvodněno předmětem VZ

- Výjimka uvedena v § 89 odst. 5 ZZVZ
- Příklad použití: zajištění nutné kompatibility se stávajícím řešením
- Možnost rovnocenného řešení se neuvádí

Pro srozumitelnost předmětu plnění

- Výjimka uvedena v § 89 odst. 6 ZZVZ
- Příklad použití: Předmět VZ není možné dostatečně srozumitelně popsat pomocí obecných technických podmínek
- Uvést možnost rovnocenného řešení u každého použitého odkazu





Jaké paragrafy aplikovat v případě ZPŘ?

- Poměrně sporná otázka – pozor na výklad mnohých kontrolních orgánů, které pravidla § 89 ZZVZ aplikují jedna ku jedné na zjednodušené podlimitní řízení (ZPŘ).
- Centrum zastává výklad, že ZPŘ je koncipováno jako národní, procesně jednodušší režim, u něž zákonodárce vědomě oslabil míru formalismu typickou pro nadlimitní režim implementující evropské zadávací směrnice.
- Dle názoru Centra ustanovení § 36 odst. 1 nestanoví zákaz uvádění obchodních názvů jako takový. Zakazuje pouze nastavení podmínek, které bezdůvodně zvýhodňují nebo znevýhodňují určité dodavatele. Rozhodující tedy není samotná existence odkazu, ale jeho účinek na hospodářskou soutěž.
- Centrum rozhodně nedoporučuje zadavatelům užívání obchodních názvů ani v ZPŘ, nicméně má za to, že případný dopad takového postupu zadavatele musí být vyhodnocen individuálně a nikoliv dle § 89 ZZVZ, ale pouze v intencích § 36 ZZVZ.



Rozhodnutí ÚOHS č. j. [ÚOHS-S0527,0560/2015/VZ-33472/2015/531/JDo](#) ze dne 13. 10. 2015 – přímý odkaz, kombinace odst. 5 a 6, paušální výhrada

„...zadavatel v předmětném článku výzvy k podání nabídek sice připustil, že jestliže zadávací podmínky obsahují požadavky nebo odkazy na obchodní firmy nebo názvy, pak je umožněno použít pro plnění veřejné zakázky i jiných, kvalitativně a technicky obdobných řešení. Úřad však současně zdůrazňuje, že tento fakt nemůže mít na závěr, že zadavatel postupoval při zadávání veřejné zakázky v rozporu se zákonem, žádný vliv.“

„...pokud je zadavatel schopen specifikovat předmět plnění veřejné zakázky pomocí technických podmínek, přičemž však toto neučiní a v zadávacích podmínkách odkáže na konkrétní obchodní firmu, tzn. na konkrétního výrobce, pak je zcela irelevantní, že umožní použít pro plnění veřejné zakázky i jiné, kvalitativně a technicky obdobné řešení. Porušení zákona se totiž zadavatel dopustí již tím, že ačkoliv to předmět veřejné zakázky umožňoval, zadavatel jej nspecifikoval prostřednictvím technických podmínek ve smyslu § 45 a § 46 zákona, nýbrž za účelem jeho specifikace odkázal na konkrétní obchodní firmu (konkrétního výrobce). Lze tedy shrnout, že vůli zákonodárce je nutno vykládat tak, že primárně má být zadavatelem aplikován postup spočívající ve specifikaci technických požadavků na poptávané plnění, pakliže tento způsob je z objektivních důvodů stojících vně zadavatele nemožný, resp. poptávané plnění není možno na základě takového popisu přesně a srozumitelně specifikovat.“



Rozsudek NSS č. j. 1 As 57/2025 - 27 ze dne 23. 5. 2025 – kombinace odst. 5 a 6 § 89 ZZVZ



- „První výjimka dopadá na situaci, kdy zadavatel objektivně potřebuje dodání právě a pouze jednoho konkrétního výrobku... Druhá výjimka se uplatní, pokud není možné dostatečně přesně vymezit plnění prostřednictvím **obecných technických podmínek**.“
- „Zadavatelé mohou buďto prostřednictvím **§ 89 odst. 5 ZZVZ** požadovat konkrétní plnění, anebo za pomoci **§ 89 odst. 6 ZZVZ** odkázat na konkrétní plnění a následně připustit rovnocenné plnění. **Jde o vzájemně se vylučující výjimky...**“
- „Jakkoliv vzájemný vztah těchto ustanovení může být s ohledem na zvolenou legislativní techniku na první pohled nejasný, ve světle unijního práva a eurokonformního výkladu je zcela zřejmý. Ustanovení § 89 odst. 5 ZZVZ provádí obecný zákaz konkrétního odkazu a úzkou výjimku pro situace, ve kterých je poptání pouze jednoho konkrétního plnění jediným způsobem, jak uspokojit potřebu zadavatele (čl. 42 odst. 4 věta první směrnice 2014/24/EU). Ustanovení § 89 odst. 6 ZZVZ poté upravuje další výjimku, a to umožnění odkazu na konkrétní plnění, pokud by obecný popis nebyl dostatečně přesný a srozumitelný, přičemž zadavatel musí umožnit rovnocenné plnění (čl. 42 odst. 4 věta druhá a třetí směrnice 2014/24/EU).“



Rozhodnutí ÚOHS sp. zn. [ÚOHS-S0130/2024/VZ](#) ze dne 26. 4. 2024 → bezdůvodný přímý odkaz v rámcové dohodě

„...zadavatel v zadávací dokumentaci výslovně předjímá, že nákupy na základě rámcové dohody mohou realizovat nejen zadavatelé, kteří jsou již nyní produkty Cisco vybaveni („stávající odběratelé“), ale fakticky i zadavatelé, kteří dosud žádné produkty Cisco jako součást své síťové infrastruktury nemají („budoucí odběratelé“) a u nichž tedy lze **obzvláště obtížně předpokládat, že by mohl být prokázán konkrétní důvod** (bez návaznosti na stávající infrastrukturu) **pořídit výhradně produkty Cisco, a tedy aplikovat výjimku dle § 89 odst. 5 zákona.**“

„...využití výjimky podle § 89 odst. 5 zákona je možné pouze v případě, kdy lze skutečně prokázat existenci konkrétních objektivních důvodů pro použití odkazů, tj. kdy je zadavatel schopen doložit, že pro danou konkrétní situaci existují dané konkrétní důvody, **což vyžaduje z logiky věci přesný popis stávajícího vybavení a přesný popis důvodů**, proč nemůže jiný výrobek naplnit jeho potřeby, resp. popis negativních dopadů, který by s určitostí použití jiného výrobku přineslo. Pakliže takové konkrétní odůvodnění možné není, není ani možné k aplikaci výjimky dle § 89 odst. 5 zákona přistoupit.“



Rozhodnutí ÚOHS sp. zn. [ÚOHS-S0183/2024/VZ](#) ze dne 23. 4. 2024 – přímý odkaz ve stavebnictví, kombinace odst. 5 a odst. 6



- „Není přípustné použití odkazu v případě, kdy předmět veřejné zakázky **lze popsat podle § 89 odst. 1 ...** V rozporu se zákonem by byl i takový postup, kdy by zadavatel správně a jednoznačně popsal poptávaný předmět ... a navíc jako příklad současně uvedl odkaz.“
- „...neexistuje žádný oprávněný důvod, který by zadavatele při postupu podle § 89 odst. 6 zákona zbavoval povinnosti připustit adekvátní řešení, resp. upozornit na tuto možnost u každého jednotlivého odkazu. Tímto důvodem tak nemůže být **ani zvýšení administrativní náročnosti, zvýšení rozsahu zadávací dokumentace či případný argument ohledně přehlednosti a srozumitelnosti zadávací dokumentace**“.
- „...u každého takového jednotlivého odkazu ... bude výslovně uvedena možnost nabídnout rovnocenné řešení, což v šetřeném případě dodrženo nebylo; zadavatel se omezil na **paušální odkazy** na možnost srovnatelného či lepšího řešení.“



Rozhodnutí ÚOHS sp. zn. [ÚOHS-S0004/2025/VZ](#) ze dne 12. 2. 2025 – nepřímý odkaz prostřednictvím specifikace materiálu (obdobně např. rozsudek SDEU ve věci C-424/23 ze dne 16. 1. 2025 – DYKA Plastics)



*„Zadavatel v rozhodnutí o námitkách ani nikterak nerozvedl odkaz na uvedené normy (ČSN EN 545, ČSN EN 15655, ČSN EN 197-1 a ISO 2531), resp. neuvedl, na které konkrétní pasáže těchto norem případně odkazuje a jak tyto odůvodňují použití **jen a pouze jednoho specifického typu vnitřní povrchové ochrany potrubí**, tak jak je definována v rámci přezkoumávaného požadavku...“*

*„Z uvedeného je zřejmé, že zadavatel... **nezodpověděl otázku navrhovatele**, proč nemůže být užito jiných cementů dle zadavatelem uváděných norem... Zadavatel však poskytl toliko obecné konstatování o souladu jeho požadavků s příslušnými normami, nicméně **žádný konkrétní důvod neuvedl.**“*



Případová studie I. – nepřímý odkaz (za pomoci úzce specifikovaných TP)

Informace a otázky k případu:

- Zadavatelem město / škola
- Otevření řízení v nadlimitním režimu
- VZ na dodávky nábytku do škol
- Pojící prvek: zpracovatel PD

Technická specifikace položky směřovala k jednomu konkrétnímu výrobku

- Technická specifikace dané položky obsahovala:
- židle s ergonomickým skořepinovým plastovým sedákem,
 - plast je se vzduchovým polštářem,
 - možnost výběru z více barev - alespoň 7.

- Požadavek na barevnou kombinaci odůvodněn finálním doladěním barev
 - Dále však požadavek na výběr dekoru dřeva u ostatního nábytku v několika variantách
- Nebyly stanoveny požadavky na barevné kombinace

Závěry Centra

- Stanovení technických požadavků, které směřují k jednomu konkrétnímu výrobku - nepřímý odkaz.
- Pouze jeden výrobce v ČR dodává požadované rozpětí barev.
- Nebyla prokázána reálná potřeba takto nastavené technické specifikace.
- Technické podmínky bezdůvodně zvýhodňují či znevýhodňují určité dodavatele a výrobky a vytvářejí bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.



Případová studie II. – nepřímý odkaz (referenční výrobek / ilustrativní obrázek)

Informace a otázky k případu:

- Zadavatelem škola
- Otevření řízení v podlimitním režimu
- VZ na dodávky nábytku do škol

- Technická specifikace obsahovala:
- Referenční produkt (např. Dell Inspiron 15)
 - Obrázek položky pro ilustraci

Zadávací dokumentace obsahovala paušální výhradu na možnost rovnocenného řešení dle § 89 odst. 6 ZZVZ.

Odůvodnění požadavku: pouze pro „lepší představivost“ dodavatele či nelze jinak technické podmínky stanovit, ilustrace a referenční výrobek není závazný

Závěry Centra

- Vymezení požadavků přímými a nepřímými odkazy na konkrétní výrobky.
- Nebylo prokázáno, že by bez těchto odkazů nebylo možné předmět plnění dostatečně přesně a srozumitelně popsat, ani že by odkazy byly odůvodněny předmětem zakázky.
- Spojení „např.“ nebo „referenční výrobek“ či samotná ilustrace výrobku značí, že zadavatel dává najevo své preference a tím zvýhodňuje určité výrobky a dodavatele na úkor jiných.
- Podmínky bezdůvodně zvýhodnily či znevýhodnily určité dodavatele/výrobky a vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.



Případová studie III. – nepřímý odkaz (objednací kód, ilustrace a odkaz na web)

Informace a otázky k případu:

- Zadavatelem město
- Otevření řízení v nadlimitním režimu
- VZ na dodávky nábytku do škol

Technická specifikace obsahovala:

- popis produktu opsaný z webu dodavatele
- konkrétní objednáací číslo položky
- internetový odkaz na webové stránky dodavatele
- obrázek položky pro ilustraci

Zadávací dokumentace obsahovala paušální výhradu na možnost rovnocenného řešení dle § 89 odst. 6 ZZVZ.

Odůvodnění požadavku: pouze pro „lepší představivost“ dodavatele či nelze jinak technické podmínky stanovit, ilustrace a referenční výrobek není závazný

Závěry Centra

- Stanovení technických požadavků natolik konkrétně, že jim odpovídal pouze výrobek (respektive výrobky konkrétního dodavatele)
- Nebyla prokázána objektivní nezbytnost takto stanovených technických podmínek.
- Nebylo prokázáno, proč nelze předmět plnění popsat obecně (výkonem/funkcí/standardy) bez odkazů, byť nepřímých.
- Došlo k nepřiměřenému omezení soutěže a k faktické preferenci jednoho řešení / dodavatele.



Případová studie IV. – přímé odkazy

Informace a otázky k případu:

- Zadavatelem město / SVJ
- Zjednodušené podlimitní řízení
- VZ na stavební práce

Technická specifikace obsahovala konkrétní obchodní název a specifikace produktu:

- Porothem
- ALP
- Master 3

Zadávací dokumentace obsahovala paušální výhradu na možnost rovnocenného řešení dle § 89 odst. 6 ZZVZ.

Odůvodnění požadavku: administrativní nedopatření, obecně používané termíny

Závěry Centra

- Stanovení technických požadavků prostřednictvím přímých odkazů.
- Nebyla prokázána objektivní nezbytnost takto stanovených technických podmínek a ani nebylo prokázáno, proč nelze předmět plnění popsat obecně bez odkazů, byť nepřímých.
- Ale – jedná se o ZPŘ, obchodní názvy odkazují na běžně dostupné výrobky + uvedeny pouze u několika položek soupisu prací.
- Míra dopadu na hospodářskou soutěž? Viz diskuse na dalším slidu.



Umožnění nabídnout rovnocenná technická řešení a (ne)existence narušení hospodářské soutěže

- **Otázka k diskusi** – do jaké míry je narušena hospodářská soutěž, pokud zadavatel sice použije přímý nebo nepřímý odkaz na konkrétní výrobek (výrobce), ale umožní zároveň dodavatelům nabídnout rovnocenné technické řešení (které existuje)?
- Opravdu je možné přistoupit na argumentaci, která automaticky dovozuje, že zadavatel užitím obchodního názvu (nepřímého odkazu) navádí dodavatele a tím omezuje hospodářskou soutěž?
- Dodavatel je dle názoru Centra autonomní subjekt, který by pravděpodobně využil možnost nabídnout jiné relevantní řešení, pokud by zadavatelem preferované řešení nebylo z pohledu jeho nabídky účelné a efektivní.
- Centrum se přiklání k výkladu, že pokud nelze ze strany zadavatele vymáhat dodání určitého výrobku po dodavateli, nelze ani automaticky dovozovat přímý negativní vliv na hospodářskou soutěž, jelikož rozhodnutí je čistě na vůli dodavatele.

Závěrečné doporučení

- Obecný zákaz přímých a nepřímých odkazů
- Preference funkčních / výkonových parametrů
- Nemíchat § 89 odst. 5 a odst. 6 ZZVZ
- Pozor na skryté nepřímé odkazy
- Paušální ekvivalent nestačí
- Proporcionalita a důkazní břemeno





15:00





04 Změna závazků ze smlouvy na konkrétních příkladech – co zadavatelé nevidí, ale auditoři ano



Změna závazku ze smlouvy – zákonný rámec

- **Dle § 222 odst. 1 ZZVZ** zadavatel **nesmí umožnit podstatnou změnu závazku** ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení zadávacího řízení; to neplatí v případě změn, u nichž jsou splněny podmínky pro výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení stanovenou tímto zákonem.
- **Dle § 222 odst. 2 ZZVZ** se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku **nepovažuje uplatnění změn závazku vyhrazených podle § 100 odst. 1 ZZVZ.**



Změna závazku ze smlouvy – zákonný rámec

V § 222 ZZVZ jsou některé změny při splnění daných podmínek automaticky považovány za přípustné (nepodstatné).

**DE
MINIMIS**

Dle odst. 4 změna, která nemění celkovou povahu VZ a jejíž hodnota je **a)** nižší než finanční limit pro nadlimitní VZ a **b)** nižší než 10 % původní hodnoty závazku nebo 15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy na VZ na stavební práce, která není koncesí.

**NE
ZBYT
NOST**

Dle odst. 5 dodatečné stavební práce, služby nebo dodávky od dodavatele původní VZ, které nebyly zahrnuty v původním závazku ze smlouvy na VZ, pokud jsou nezbytné a změna v osobě dodavatele **a)** není možná z ekonomických anebo technických důvodů a **b)** způsobila by zadavateli značné obtíže nebo výrazné zvýšení nákladů.

**NE
PŘED
VÍDA
TELNOST**

Dle odst. 6 změna, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, a nemění celkovou povahu VZ.

**ZÁ
MĚNA**

Dle odst. 7 u stavebních prací záměna položky/položek, jestliže **a)** nové představují srovnatelný druh materiálu nebo prací, **b)** cena nových položek je stejná nebo nižší, **c)** nový materiál nebo práce jsou kvalitativně stejné nebo vyšší a **d)** o každé záměně byl vyhotoven přehled se zdůvodněním znaků.



Změna závazku ze smlouvy – zákonný rámec

V § 222 odst. 3 ZZVZ je definována podstatná změna závazku ze smlouvy, která je nepřipustná.

Podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku je taková změna smluvních podmínek, která by dle...

písm. 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,

písm. b)

měníla ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, nebo

písm. c)

vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění veřejné zakázky.



Případová studie – prodlení s předložením bankovní záruky

Informace a otázky k případu:

Zadavatel uzavřel smlouvu na realizaci výstavby pozemní komunikace s cenou 15 000 000 Kč bez DPH.

Ve smlouvě ujednáno doložení bankovní záruky za provedení stavby ve výši 5 % ceny díla v Kč bez DPH (tj. 750 000 Kč), a to do 10 dnů od uzavření smlouvy. Za prodlení s doložením bankovní záruky stanovena smluvní pokuta ve výši 20 000 Kč za každý i započatý den prodlení.

Bankovní záruka nebyla doložena ve sjednaném termínu, zhotovitel se dostal do prodlení s doložením záruky. Celkové prodlení s doložením záruky narostlo na 45 dnů, zadavatel neuplatnil za prodlení smluvní pokutu ve výši 900 000 Kč.

Jedná se o podstatnou změnu závazku ze smlouvy, když zadavatel nevymáhal smluvní pokutu?

Závěry Centra

- Nepředložení bankovní záruky, resp. zmírnění jakékoliv povinnosti (i bez stanovení sankce za prodlení), naráží na § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ – hypotéza, pokud by dodavatelé věděli, že zadavatel nebude trvat na splnění ujednaného, přistoupili by jinak k účasti v zadávacím řízení.
- Neuplatnění ujednané smluvní pokuty za nesplnění nebo prodlení se splněním povinnosti vede k ekonomickému zvýhodnění vybraného dodavatele – rozpor s § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ.
- Ekonomické zvýhodnění má 2 roviny – neuplatněná smluvní pokuta ze strany zadavatele a nevynaložené náklady na vystavení, vedení bankovní záruky ze strany dodavatele.
- Limitace maximální výše smluvní pokuty za prodlení s doložením bankovní záruky hodnotou bankovní záruky, aby nedošlo k situaci, kdy smluvní pokuta převyšuje hodnotu zajišťovacího institutu.



Změna závazku ze smlouvy v rozhodovací praxi

Rozhodnutí ÚOHS č. j. [ÚOHS-41830/2025/500](#) ze dne 29. 10. 2025, v němž se ÚOHS zabýval pozdním vymáháním ujednané smluvní pokuty a vlivem na původní zadávací řízení.



*„Úřad předně obecně konstatuje, že dodavatelé kromě toho, zda budou schopni předmět plnění v plném rozsahu věcně splnit, zvažují před podáním nabídky také další podmínky, jež zadavatel s realizací veřejné zakázky spojuje, tedy např. i to, zda jsou smluvní pokuty stanovené zadavatelem v návrhu smlouvy pro ně akceptovatelné. **Dodavatelé totiž vědí, že pokud by se dostali do prodlení s některou ze svých povinností, zadavatel bude po nich úhradu smluvní pokuty (bez zbytečného odkladu) požadovat.** Dodavatelé se proto i s ohledem na své cash flow mohou rozhodovat, zda se zadávacího řízení vůbec účastnit nebo si riziko s touto situací spojené promítnou do nabídkové ceny.“*

„V souvislosti se smluvními pokutami je tak zřejmé, že pokud by dodavatelé předem věděli, že zadavatel smluvní pokuty např. nebude vymáhat, bude vymáhat později nebo ve výrazně nižší výši, mohla by jejich úvaha o účasti v zadávacím řízení být v tomto směru nepochybně ovlivněna.“



Případová studie – neuplatnění zádržného

Informace a otázky k případu:

Zadavatel uzavřel smlouvu na novostavbu objektu s cenou 200 000 000 Kč bez DPH.

Ve smlouvě ujednáno zádržné ve výši 10 % ceny díla v Kč bez DPH, které mělo být uhrazeno pro předání díla bez vad a nedodělků – zadavatel si vyhradil proplácet vystavené faktury až do výše 90 % ceny díla. Dále ujednáno doložení bankovní záruky za provedení stavby ve výši 10 % ceny díla (tj. 20 000 000 Kč), a to před uzavřením smlouvy.

V průběhu lhůty pro podání nabídek byla zadavateli doručena žádost o vysvětlení zadávací dokumentace, ve které dodavatel navrhoval zrušení zádržného s ohledem na ujednanou bankovní záruku. Zadavatel ve vysvětlení zadávací dokumentace potvrdil, že bude vyžadovat splnění obou podmínek – zádržného i bankovní záruky. Dodavatel nepodal nabídku na veřejnou zakázku.

Zadavatel hradil vystavené faktury průběžně, a to až do výše 100 % ceny díla v Kč bez DPH, tedy zádržné nebylo uplatněno.

Je neuplatněné zádržné vnímáno jako podstatná změna závazku ze smlouvy?



Případová studie – neuplatnění zádržného

Závěry Centra

- Zmírnění jakékoliv pevně sjednané povinnosti odporuje § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ. Pokud by dodavatelé věděli, že zadavatel nebude trvat na splnění ujednaného, mohli by jinak vyhodnotit svoji (ne)účast v zadávacím řízení.
- Neuplatněné zádržné vede k ekonomickému zvýhodnění vybraného dodavatele – rozpor s § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ.
- Ekonomické zvýhodnění spočívá v tom, že vybraný dodavatel získá dříve do své dispozice finanční prostředky, které mít neměl a neočekával je. Přitom dodavatelé na základě zadávacích podmínek kalkulovali s tím, že prostředky v plné výši obdrží až po předání bezvadného díla, což má minimálně dopad z hlediska zajištění cash flow stavby.
- Předčasně vyplacené finanční prostředky navíc mohou následně generovat další (neočekávané) zisky, a tedy půjde o druhou úroveň ekonomického zvýhodnění.
- Nelze zohlednit skutečnost, že průběh díla nevykazoval žádné pochybnosti/vady ze strany zhotovitele, proto zadavatel upustil od zádržného, pokud taková výhrada není předvídaná smlouvou.
- Zádržné a bankovní záruku ani nelze vnímat jako vzájemně zaměnitelné instituty, pokud smlouva toto nepřipouští a hledí na oba instrumenty jako na vedle sebe stojící.



Změna závazku ze smlouvy v rozhodovací praxi

Rozhodnutí ÚOHS č. j. [ÚOHS-11949/2025/500](#) ze dne 1. 4. 2025, potvrzené rozhodnutím předsedy ÚOHS č. j. [ÚOHS-19241/2025/162](#) ze dne 26. 5. 2025, v němž byla řešena změna platebních podmínek v kontextu § 222 odst. 3 ZZVZ.



„Úřad předně akcentuje, že platební podmínky související s plněním veřejné zakázky jsou pro každého potenciálního dodavatele jedním ze základních parametrů, na jejichž základě se rozhoduje, zda se zadávacího řízení vůbec zúčastní. V závislosti na předmětu veřejné zakázky a konkrétním nastavení platebních podmínek se odvíjí i způsob vyplácení odměny za plnění veřejné zakázky, a tedy i nároky na finanční sílu dodavatele. Každý dodavatel tak předtím, než podá na veřejnou zakázku svou nabídku, musí nejen zvážit, zda je vůbec požadovaný předmět veřejné zakázky v plném rozsahu schopen věcně splnit, ale také, zda je nastavení platebních podmínek veřejné zakázky pro něj akceptovatelné. (...) Ve vztahu k šetřenému případu pak Úřad v návaznosti na uvedené dodává, že bankovní záruka, která měla být obviněnému předána před poskytnutím jakýchkoliv peněžních prostředků vybranému dodavateli obviněným, byla požadována v nemalé výši (35 % smluvní ceny za řádně provedené dílo bez DPH), a mohla tak pro některé dodavatele představovat neakceptovatelnou podmínku.“

„K tomu Úřad uvádí, že předčasné vyplacení zálohy ve výši 30 % smluvní ceny za dotčené plnění bez DPH, tj. skutečnost, že vybraný dodavatel nabyl část finančních prostředků za plnění veřejné zakázky dříve, než bylo předvídáno samotnými zadávacími a smluvními podmínkami, má vliv na vychýlení ekonomické rovnováhy závazku ze smlouvy o dílo ve prospěch vybraného dodavatele, neboť obviněným tímto způsobem vyplacené finanční prostředky de facto pokryly náklady vybraného dodavatele na později sjednávanou bankovní záruku. Jinak řečeno, jak bylo uvedeno již výše, vybraný dodavatel v šetřeném případě „příhodně“ získal finanční prostředky na úhradu poskytované záruky ještě předtím, než byla tato vůbec zřízena.“



Změna závazku ze smlouvy v rozhodovací praxi

Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. [ÚOHS-26757/2022/162](#) ze dne 24. 8. 2022, kterým byla řešena změna platebních podmínek v kontextu § 222 odst. 3 ZZVZ a jímž bylo potvrzeno rozhodnutí ÚOHS č. j. [ÚOHS-19043/2022/500](#) ze dne 6. 6. 2022.



„Úřad tedy rozhodl správně, když v napadeném rozhodnutí uvedl, že obviněný změnou platebních podmínek učinil podstatnou změnu závazku dle § 222 odst. 3 písm. b). Nadto bylo v rámci tohoto rozhodnutí o rozkladu namístě doplnit, že změna platebních podmínek byla rovněž podstatnou změnou smlouvy dle odst. a) téhož ustanovení, neboť by umožnila účast jiných dodavatelů v původním zadávacím řízení v případě, že by původní zadávací podmínky odpovídaly této změně. Dodavatelé totiž jednoznačně zvažují podání své nabídky podle toho, v jakém časovém horizontu dostanou zapláceno, resp. jaké všechny okolnosti mohou výplatu pozdržet. Nabytí odměny za poskytnuté plnění je přitom pro dodavatele z povahy věci tím hlavním, co jej v daném případě zajímá, neboť taková je již povaha podnikatelské činnosti.“

„Pokud tedy při zadávání veřejné zakázky z nastavení smluvních ujednání dodavatelé předpokládali, že 40 % ceny díla (resp. 100 % v případě inženýrské činnosti) obdrží až po vydání pravomocného územního rozhodnutí, které může být různými faktory pozdrženo, jednoznačně to mělo vliv na jejich uvažování o tom, zda mohou až do takového bodu s obdržením konkrétní částky čekat, implicitně pak také na to, jakou cenu konkrétnímu zadavateli nabídnou. Podstatná změna platebních podmínek poskytující dodavateli částku ve výši přes 1 mil. Kč dříve, než ji měli obdržet dle původních zadávacích podmínek, má tedy jednoznačný potenciál umožnit účast jiných dodavatelů nebo ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, jak předpokládá § 222 odst. 3 písm. a) zákona. Proto byla skutková podstata zdejšího přestupku tímto rozhodnutím o rozkladu rozšířena rovněž o tento bod předmětného ustanovení zákona.“



Případová studie – pojištění odpovědnosti

Informace a otázky k případu:

Zadavatel uzavřel smlouvu na modernizaci objektu s cenou 100 000 000 Kč bez DPH.

Ve smlouvě ujednáno doložení pojistné smlouvy na pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou zhotovitelem třetí osobě s min. pojistným plněním ve výši ceny díla v Kč bez DPH, a to před zahájením stavebních prací.

Pojištění díla a okolního majetku v rozsahu: pojistná částka min. ve výši ceny díla, rozsah krytí alespoň stavebně-montážní „All-risks“ a rizika požár, výbuch, úder blesku, pád letadla do plné výše ceny díla, limit plnění pro odcizení a vandalismus min. 2.000.000 Kč, pojištění okolního majetku s limitem min. 100.000.000 Kč, pojištění zařízení a vybavení staveniště s limitem min. 5.000.000 Kč, spoluúčast max. 50.000 Kč.

Pojištění díla a okolního majetku v rozsahu: pojistná částka min. ve výši ceny díla, rozsah krytí dle doložky 004 – rozšířené krytí garančního období včetně pojištění rizika projektanta.

Pojištění odpovědnosti v rozsahu: pojištění provozní odpovědnosti za škodu způsobenou třetí straně – krytí bude zahrnovat i odpovědnost za škodu způsobenou věcí pojištěného a v souvislosti s prováděním díla včetně pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou chvěním, odstraněním nebo zeslabením nosného či podpírajícího prvku, součástí bude krytí tzv., limit min. 200.000.000 Kč, limit plnění pro čisté finanční škody min. 20.000.000 Kč, spoluúčast max. 50.000 Kč.

Vybraný dodavatel nedoložil pojistnou smlouvu, z níž by vyplýval rozsah pojištění dle všech detailních požadavků zadavatele.

Lze dovodit podstatnou změnu závazku ze smlouvy v situaci, kdy vybraný dodavatel předložil pojistnou smlouvu, avšak ze smlouvy nevyplývá splnění kompletního požadovaného rozsahu pojištění?

Případová studie – pojištění odpovědnosti

Závěry Centra



- Upuštění od dílčích požadavků na pojištění, zvláště takto detailních a přísných, je zmírnění požadavku zadavatele, u kterého lze dovést dopad do původního zadávacího řízení – pokud by zadávací podmínky odpovídaly změně (nezahrnovaly některé specifické podmínky pojištění), lze předpokládat jiné vyhodnocení veřejné zakázky ze strany potenciálních dodavatelů.
- Zadavatel musí být schopen všechny takto detailní požadavky na pojištění objektivně odůvodnit s vazbou na předmět plnění veřejné zakázky.
- Pokud zadavatel netrvá na některých požadavcích, je z pohledu naplnění předpokladu dle § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ irelevantní, zda požadavky zadavatel vypustil, protože nesouvisely s předmětem veřejné zakázky („narovnání“ nepřiměřenosti) nebo z jiného důvodu. Dodavatelé přistupují k zadávacím podmínkám tak, že zadavatel požaduje splnění všech podmínek; není v kompetenci dodavatelů vybírat, který požadavek potenciálně nesouvisí s předmětem plnění.

Případová studie – prodloužení doby realizace



Informace a otázky k případu:

Zadavatel uzavřel smlouvu na výstavbu kanalizace s cenou 60 000 000 Kč bez DPH.

Ve smlouvě ujednáno dokončení a předání díla do 70 týdnů (490 dnů) od převzetí staveniště. Dodatkem č. 2 došlo k prodloužení doby o 20 týdnů (na 90 týdnů, tj. 630 dnů). Za prodlení s dokončením a předáním díla stanovena smluvní pokuta ve výši 0,1 % ceny díla v Kč včetně DPH za každý i započatý den prodlení.

Z prodloužení dle dodatku č. 2 identifikováno 90 dnů jako neoprávněných. Zadavatel prodloužení odůvodňoval nevhodnými klimatickými podmínkami v zimních měsících, avšak ve smlouvě nebyla uvedena „klimatická výhrada“.

Jaké jsou hranice při prodlužování s ohledem na nevhodné klimatické podmínky?

Závěry Centra

- Pokud by dodavatelé věděli o delší/jiné době plnění nebo o možnostech/důvodech vedoucích k prodloužení, přistoupili by jinak k účasti v zadávacím řízení.
- Poskytnutí delší doby pro provedení díla bez uplatnění smluvní pokuty za prodlení vede k ekonomickému zvýhodnění vybraného dodavatele.
- Nepředvídatelnost musí být objektivní – klimatické podmínky jsou všeobecně známé, zadavatel s nimi musí počítat předem. Obdobně nedostatek nebo výpadek materiálu/surovin je dnes obvykle dobře zmapovaný.
- U nepředvídatelných okolností je nutné vyhodnotit, jak by změna dopadla na jiného vybraného dodavatele – dopadla by stejně, nebo jinak, nebo dokonce vůbec?
- Vhodné v rámci smluv vyhrazovat prodlužování doby realizace právě např. z důvodu nepříznivých klimatických podmínek nebo pro případ výpadku materiálu.
- Vhodné dobu realizace nevymezovat pevnými daty, nýbrž tzv. plovoucími termíny.



Změna závazku ze smlouvy v rozhodovací praxi

Rozhodnutí ÚOHS č. j. [ÚOHS-17783/2022/500](#) ze dne 26. 5. 2022, potvrzené rozhodnutím předsedy ÚOHS č. j. [ÚOHS-22275/2022/163](#) ze dne 14. 7. 2022, v němž bylo řešeno prodloužení doby realizace z důvodu nedostatku materiálu a nepříznivých klimatických podmínek.



„Prodloužení termínu plnění o dva měsíce nelze dle názoru Úřadu považovat za zanedbatelnou změnu původně stanovené doby plnění. Vzhledem k tomu, že zadavatel původním termínem pro ukončení plnění kladl na dodavatele vyšší nároky týkající se schopnosti realizovat veřejnou zakázku, pak nelze vyloučit, že v případě, že by zadavatel nastavil mírnější požadavky na termín plnění již v „původním“ zadávacím řízení (tedy stanovil by termín plnění na 31. 12. 2021), mohlo by se zadávacího řízení na veřejnou zakázku účastnit více potenciálních dodavatelů, přičemž v takovém případě by mohl být vybrán jiný dodavatel než ten, jehož nabídka byla vybrána, a proto jednání zadavatele mohlo ovlivnit výběr dodavatele.“

„Dále Úřad podotýká, že i když termín ukončení prací není v daném případě předmětem hodnocení, jedná se o zadávací podmínku, která, jak již Úřad uvedl v předcházejících bodech odůvodnění tohoto rozhodnutí, hraje stěžejní roli v rozhodování dodavatelů o podání či nepodání nabídky na veřejnou zakázku, tudíž změna v podobě jejího rozvolnění má nepochybně potenciál umožnit účast jiných dodavatelů nebo ovlivnit výběr dodavatele.“

„(...), že tento důvod (tj. klimatické podmínky v průběhu ledna až března 2022) souvisí se skutečností, že obviněný nezohlednil všechny jím uváděné důvody pro prodloužení termínu plnění (tj. např. nedostatek čipů a hliníkové slitiny, možné průtahy v zadávacím řízení atd.) již při původním stanovování doby potřebné pro splnění veřejné zakázky, ačkoliv tak zjevně učinit mohl, jelikož se nejednalo o okolnosti, které by obviněný nemohl předvídat, jak Úřad dovodil v odůvodnění tohoto rozhodnutí. Úřad k tomu dále doplňuje, že i klimatické podmínky v průběhu ledna až března bylo možné ze strany obviněného zcela jistě předvídat.“



Změna závazku ze smlouvy v rozhodovací praxi

Rozsudek NSS č. j. [8 Afs 157/2021 - 35](#) ze dne 30. 3. 2023, v němž se NSS zabýval nevytáháním smluvní pokuty a otázkou vytáhání smluvní pokuty s časovým odstupem. 

„Pravidla v § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek mají zabránit tomu, aby se právní i faktické podmínky provedení veřejné zakázky podstatně lišily od zadávacích podmínek. 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.“

„Pokud následně zadavatel smluvní pokutu po vybraném dodavateli nepožaduje, jedná podstatně odlišně, než plynulo ze zadávacích podmínek. I pokud se jí nakonec rozhodne uplatnit, ale učiní tak s velkým časovým odstupem, byť před promlčením nároků, znamená to, že dodavatel smluvní pokutu musí hradit podstatně později, než plynulo ze zadávacích podmínek. S ohledem na časovou hodnotu peněz (především náklady ušlých příležitostí a inflaci) představuje i takovéto výrazně opožděné uplatnění smluvní pokuty samo o sobě zvýhodnění. Jiný dodavatel se totiž mohl rozhodnout zakázku neúčastnit třeba i z důvodu, že v případě prodlení by nebyl schopen s ohledem na jeho cash flow smluvní pokutu zaplatit v době, kdy na ni vznikne nárok, ale třeba až později. I pokud vybraný dodavatel má dostatečné prostředky, může v důsledku významného odložení vznesení nároku na smluvní pokutu s částkou připadající na smluvní pokutu v mezidobí nakládat a dosáhnout s jejím využitím dalšího zisku. Ve skutečné hodnotě (se zohledněním inflace) také smluvní pokuta s odstupem delší doby činí méně, než pokud by ji dodavatel musel hradit ihned (jak plynulo ze zadávacích podmínek). Taktéž pokud by zadavatel bez zbytečného odkladu vyzval dodavatele k úhradě smluvní pokuty a ten by ji neuhradil, musel by navíc hradit i úrok z prodlení. Právě s ohledem na časovou hodnotu peněz (ať již v podobě delšího času na získání potřebných prostředků nebo v podobě bezúročné možnosti s nimi nadále volně nakládat) je podstatné odložení povinnosti hradit smluvní pokutu samo o sobě zvýhodněním dodavatele.“



05 Diskuse a dotazy



Centrum
pro regionální rozvoj
České republiky

Děkujeme za pozornost

Ing. Markéta Vavřincová

marketa.vavrincova@crr.gov.cz

Mgr. Tomáš Mosinger

tomas.mosinger@crr.gov.cz