6. 10. 2025

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Kdy je zadavatel povinen učinit nebo akceptovat změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku na stavební práce?

Na zadávání veřejných zakázek judikatura nahlíží jako na veřejnoprávní ingerenci do procesu nalezení smluvní protistrany pro něco, co je nadále ryze soukromoprávním smluvním vztahem.[1] To jinými slovy znamená, že se vedle pravidel dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „zákon o zadávání veřejných zakázek“) uplatní i pravidla dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „občanský zákoník“).

V tomto článku se zaměříme na poměrně zásadní problematiku, a to otázku změny ceny u veřejných zakázek na stavební práce v důsledku víceprací nebo méněprací. Nikoliv ale optikou toho, jaké změny je zadavatel oprávněn provést (tj. výklad § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek), ale optikou toho, jaké změny je povinen provést anebo akceptovat (tj. výklad relevantních ustanovení občanského zákoníku).

Výklad relevantních ustanovení občanského zákoníku

Podle § 2620 odst. 1 občanského zákoníku platí (u smlouvy o dílo), že je-li cena ujednána pevnou částkou anebo odkazem na rozpočet, který je součástí smlouvy nebo byl objednateli sdělen zhotovitelem před uzavřením smlouvy, nemůže ani jeden z nich žádat změnu ceny (tj. že by měl nárok na navýšení ceny) jen z toho důvodu, že si vyhotovení díla vyžádá jiné úsilí anebo jiné náklady, než co bylo předpokládáno.

Uvedené ustanovení jinými slovy znamená, že smluvní cena je konečná a dílo za ni má být vyhotoveno bez ohledu na to, jestli se jeho realizace ukáže „snazší“ nebo „náročnější“. Jde o projev zásady *pacta sunt servanda*, kdy obě strany na sebe v zásadě berou riziko toho, že se do jisté míry změní okolnosti realizace, aniž by jim vznikl nárok na úpravu smluvního vztahu (strany mají nadále zachováno právo o případné změně jednat a případně se na ní dohodnout – takovou možnost mají vždy).

Hranice toho, co je podle § 2620 odst. 1 občanského zákoníku ještě přípustným „ztížením“ realizace díla, definuje § 2620 odst. 2 téhož právního předpisu (pokud jeho aplikace nebyla mezi smluvními stranami výslovně nebo fakticky vyloučena). Až v případě, že při realizaci díla zhotovitel narazí na zcela mimořádné a nepředvídatelné okolnosti, které podstatně ztěžují dokončení díla, je možné se u soudu domáhat navýšení ceny za realizaci díla. Jedná se o situace blížící se *vis maior* (tj. živelní katastrofy a nahodilé události s obdobnými následky).[2] Platí tedy, že všechny okolnosti s nižší mírou intenzity takovou možnost zhotoviteli nedávají a ten je tedy povinen dílo realizovat za smluvenou pevnou cenu, i když takové okolností nastanou.

Pojem „jiné úsilí“ potom konkrétně směřuje k vyšší anebo nižší náročnosti prací (například při výkopu základů anebo při odstranění původních konstrukcí, které se v místě staveniště nacházejí);

„jiné náklady“ budou směřovat k nutnosti použít nákladnější nebo méně nákladné materiály, ale současně může směřovat i k vyšším nákladům například za odstranění (přeprava a poplatek za skládkování) vzniklého odpadu. Pod „jiné úsilí“ anebo „jiné náklady“ bude zpravidla možné zařadit většinu méněprací a víceprací[3], a to z logiky věci s výjimkou těch, které fakticky mění rozsah budovaného díla (například rozšíření budovy o další garáž anebo o další patro atd.).

Uvedené přitom nemusí dopadat pouze na práce anebo položky, které jsou výslovně zmíněny v oceněném soupisu prací, ale může zahrnovat i realizaci tam výslovně nezmíněných položek anebo prací, pokud jsou nezbytné pro dokončení díla tak, jak bylo vymezeno. Komentářová literatura uvažuje s příkladem, kdy v soupisu prací nebude zahrnuta realizace střechy. Jestliže by dílo bylo smluvně vymezeno jako dům bez střehy, pak realizace střechy nespadá pod „jiné úsilí a náklady“ a zhotovitel není k realizaci střechy povinen; jsem toho názoru, že v takovém případě by dílo muselo být takto výslovně definováno, protože do výkladu smluv vstupuje obecně i míra předvídatelnosti a „běžného chodu věcí“, přičemž domy se většinou realizují i se střechou. Pokud by ale dílo bylo vymezeno takovým způsobem, že má zahrnovat i střechu, pak absence souvisejících prací a položek v oceněném soupisu prací neznamená, že by ji zhotovitel nemusel realizovat; naopak k tomu bude povinen, protože i realizace takové položky bude spadat pod „jiné úsilí a jiné náklady“, a to bez nároku na navýšení ceny (pokud opomenutí střechy není zcela mimořádnou a nepředvídatelnou okolností, která podstatně ztěžuje realizaci díla).[4]

Shora uvedené bez dalšího platí v případě, že autorem oceněného soupisu prací je zhotovitel a tento je součástí smlouvy, nebo jej předloží objednateli před podpisem smlouvy. Tyto závěry budou platit rovněž v případě, kdy se jedná o *Design & Build* smlouvu, kdy oceněný soupis prací fakticky nemusí ani existovat a smlouva pouze obsahuje konkrétní (konečnou) cenu.

Od shora popsaných situací musíme odlišovat ty, kdy projektovou dokumentaci a výkaz výměr (k ocenění ze strany zhotovitele) poskytuje objednatel (což platí pro drtivou většinu veřejných zakázek na stavební práce, které zadávají v českém právním prostředí veřejní zadavatelé). Shora uvedené závěry se zásadně nemění, a tedy i v případě veřejných zakázek na stavební práce může dojít k tomu, že zhotovitel se nedomůže navýšení ceny, přestože realizace díla si vyžádala jiné úsilí anebo jiné náklady. Takto lze chápat judikaturu Nejvyššího soudu; v jednom z rozsudků uvedený soud dospěl k závěru, že zhotovitel nemá nárok na zaplacení zvýšených nákladů, i když musel demontovat výrazně větší množství (486krát více) potrubí[5] anebo v situaci, kdy musel při demolici objektu bývalé čistírny odpadních vod odčerpat větší množství kalu, ve kterém, nad rámec projektové dokumentace, se nacházely i pevné složky komunálního odpadu.[6] Do celé „rovnice smluvního vztahu“ nám ale vstupuje mechanismus dle § 2594 občanského zákoníku, který průběh takové situace může zásadně měnit.

Uvedené ustanovení totiž dává zhotoviteli možnost namítat nevhodnou povahu příkazu, který objednatel udělil zhotoviteli v souvislosti s realizací díla. V případě, že je příkaz nevhodný a současně brání realizaci díla, má zhotovitel právo na přerušení prací, a to až do změny nevhodného příkazu. Objednatel má v takovém případě právo trvat na nevhodném příkazu, což má další potenciální konsekvence (teoreticky to, že zhotovitel nenese odpovědnost za vady vyvolané nevhodnou povahou příkazu anebo to, že zhotovitel může odstoupit od smlouvy, pokud si to smluvní strany nevyloučí přímo ve smlouvě). Projektová dokumentace, kterou objednatel předá zhotoviteli, aby dílo provedl podle ní, se pak považuje právě za takový příkaz objednatele. Pokud jsou v projektové dokumentaci takové vady, pro které se nedá dílo realizovat – například je uvažován způsob založení, který se ukáže jako nedostatečný s ohledem na podloží, na kterém má dílo vyrůst, anebo se například uvažuje s realizací nějakých prací v mnohem menším rozsahu, než jaký je nutný pro dokončení díla (výkopové práce anebo odstraňování původních konstrukcí v podloží), může to zhotovitel namítat a vyčkat na opravu projektové dokumentace tak, aby podle ní bylo dílo realizovatelné. Pokud by společně s opravou projektové dokumentace (příkazu) došlo ke změně smluvního závazku – rozsahu díla

a změně smluvní ceny – pak se dle mého nadále § 2620 odst. 1 občanského zákoníku neuplatní, protože ke změně ceny v takovém případě již došlo.[7] Pokud by k upozornění na nevhodnou projektovou dokumentaci (příkaz) nedošlo (ačkoliv se jedná o nevhodnost, kterou zhotovitel mohl odhalit), zhotovitel ztratí práva podle § 2594 občanského zákoníku a pak se uplatní pravidlo dle § 2620 odst. 1 občanského zákoníku.[8]

Vše výše uvedené jsou pravidla plynoucí z občanského zákoníku; konkrétní smluvní ujednání tato ustanovení mohou modifikovat. Například detailní úprava změnového řízení ve smlouvě může zásadně modifikovat pravidlo, že při vynaložení jiného úsilí nebo nákladů nemá zhotovitel nárok na změnu smluvní ceny. Právo uplatňovat vícepráce a méněpráce v zásadě znamená, že toto pravidlo (dle § 2620 odst. 1 občanského zákoníku) se neuplatní.

Co si z toho veřejní zadavatelé mají odnést?

Předně je nutné mít na zřeteli, že zákon o zadávání veřejných zakázek stanoví pouze to, jaké změny závazku (viz § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek) je zadavatel oprávněn provést bez provedení nového zadávacího řízení. To, že je nějaká změna závazku nepodstatná, neznamená, že by byl zadavatel povinen takovou změnu provést (ledaže smlouva stanoví opak). Zadavatel by měl vždy uvážit, zda je s ohledem na aktuální situaci a aktuální smluvní nastavení v jeho zájmu případnou (nepodstatnou) změnu závazku realizovat.

Konkrétní doporučení pro zadavatele veřejných zakázek na stavební práce lze ukázat na konkrétních příkladech (konkrétních typech uzavřených smluv). Pokud by zadavatel uzavřel tzv. čistý měřený kontrakt, kdy je smluvní cena nejen fakturována na základě skutečně odvedených prací, ale současně stanovena podle skutečně odvedené práce, § 2620 odst. 1 občanského zákoníku se neuplatní, protože se nejedná o pevně stanovenou smluvní nebo rozpočtovou cenu. V takovém případě se cena bude vyvíjet podle toho, jaké úsilí a jaké náklady budou skutečně zapotřebí. Tento smluvní mechanismus vede k částečné volatilitě smluvní ceny, ale pro zhotovitele se jedná o situaci, kdy nepřebírá riziko toho, že se stavba ukáže jako náročnější; toto snížení rizika by mohlo vést k celkovému snížení nabízené smluvní ceny (zadavatel si nemusí vytvářet cenový „polštář“, protože se mu zvýšená náročnost realizace do smluvní ceny promítne).

V případě (a tento je v českém právním prostředí stále nejběžnější) uzavření smlouvy o dílo s pevně stanovenou (vysoutěženou) cenou, když podkladem pro realizaci díla je projektová dokumentace poskytnutá objednatelem, se uplatní pravidla dle § 2620 odst. 1 občanského zákoníku (neobsahuje-li smlouva pravidla pro změnové řízení, které toto pravidlo v zásadě vylučují). Zhotovitel tak nebude mít automaticky nárok na navýšení ceny díla, pokud se jeho realizace ukáže jako náročnější (vyšší než předpokládané úsilí nebo náklady). Pokud se ale ukáže, že v předložené projektové dokumentaci je vada, která brání realizaci díla a současně souvisí se zjištěnou vyšší náročností realizace díla, zhotovitel má právo postupovat podle § 2594 odst. 2 občanského zákoníku a do změny nevhodného příkazu (tj. do opravy projektové dokumentace) může přerušit práce. Se změnou příkazu (opravou projektové dokumentace) zpravidla dojde i ke změně smluvní ceny. Právo nárokovat si navýšení ceny bude mít zhotovitel pouze v případě, že nastanou mimořádné a nepředvídatelné okolnosti (což ale může být například i zásadně odlišné podloží anebo nalezení velkého množství kontaminovaného odpadu v zemině, která se musí odtěžit při výkopu stavební jámy). Takto nastavená smlouva dává zadavateli poměrně velkou míru kontroly nad smluvní cenou, avšak s jednou velkou výjimkou – kterou je potenciálně chybná projektová dokumentace.

Největší míru kontroly nad smluvní cenou bude mít zadavatel v případě *Design & Build* smluv, protože v takovém případě zadavatel nedává k dispozici projektovou dokumentaci a zhotovitel „ztrácí“ možnost uplatnit § 2594 občanského zákoníku. V takovém případě bude jedinou možností, jak se zhotovitel může domoci navýšení smluvní ceny, zjištění zcela mimořádné a nepředvídatelné

okolnosti, která podstatně ztěžuje dokončení díla. Zjištění pouze méně intenzivních okolností (například zjištění původních konstrukcí v podloží, jejichž odstranění není zásadně nákladné), které ztěžují realizaci díla, nepovede k tomu, aby se zhotovitel mohl domáhat navýšení ceny.

Jak již ale bylo řečeno, vždy bude záležet na tom, jak je řešena konkrétní smlouva a jaká ustanovení obsahuje; tato totiž mohou výrazně ovlivnit to, jak se některá pravidla podle občanského zákoníku aplikují, a zda vůbec.

Závěr

Z výkladu občanského zákoníku i navazující judikatury je zřejmé, že zadavatelé by měli pečlivě zvažovat výběr typu smlouvy, resp. způsobu stanovení ceny ve smlouvě a věnovat pozornost mechanismům pro řešení změn, včetně úpravy změnových řízení. Jedině tak lze minimalizovat rizika sporů o navýšení ceny a zajistit hladký průběh realizace stavebních děl v souladu s platnou právní úpravou. V návaznosti na volbu konkrétního smluvního mechanismu a volbu toho, zda zadavatel poskytne projektovou dokumentaci, se liší míra kontroly, kterou zadavatel má nad změnou smluvní ceny v případě, že se realizace díla ukáže jako náročnější.

Nejvyšší míru kontroly má zadavatel u *Design & Build* smluv; nejmenší míru kontroly má zadavatel u čistých měřených kontraktů. Na druhou stranu nicméně platí, že čím je změna smluvní ceny méně pravděpodobná, tím větší riziko dodavatel (zhotovitel) podstupuje při určení nabídkové ceny v době své účasti v zadávacím řízení. Čím větší riziko dodavatel (zhotovitel) podstupuje, tím pravděpodobněji si jej promítne (navýšením) do své nabídkové ceny.

Mgr. Jan Surý,
advokát

MT Legal s.r.o., advokátní kancelář

Praha | Brno | Ostrava

Tel.: +420 222 866 555
Fax: +420 222 866 546
e-mail: info@mt-legal.com

---

[1] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. 5 As 74/2015: „Zadávání veřejných zakázek není výkonem veřejné moci. Jedná se o civilní kontraktační proces, který je, s ohledem na nakládání s veřejnými prostředky, modifikován předpisy závaznými pro veřejné zadavatele a další subjekty (…).“; dále viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 1. 2013, sp. zn. 62 Af 64/2011: „Pokud jde o vztah zadavatele a žalobce (coby uchazeče v zadávacím řízení), tu dává

soud zapravdu žalovanému a dovozuje, že jde o vztah soukromoprávní.“

[2] Viz důvodová zpráva k § 2620 občanského zákoníku: „Přece jen však mohou nastat mimořádné okolnosti, odůvodňující zmírnění tvrdosti tohoto pravidla. Z toho důvodu se navrhuje převzít ze švýcarského práva řešení situace, kdy provedení díla ztíží a prodraží mimořádná okolnost blížící se svým charakterem vyšší moci. Nedohodnou-li se strany v takovém případě o zvýšení ceny, navrhuje se, aby o přiměřeném zvýšení ceny rozhodl na návrh zhotovitele soud, případně aby soud měl možnost smlouvu zrušit a rozhodnout o vypořádání stran.“

[3] Viz Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, komentář k § 2620: „Jiné než předpokládané úsilí odpovídá odlišnému než sjednanému rozsahu nebo kvalitě činnosti zhotovitele (např. bude po uzavření smlouvy zjištěno, že za účelem řádného provedení díla je nutné provést preciznější a náročnější pracovní postup), jiné náklady odpovídají odlišnému než sjednanému rozsahu nákladů nebo jejich kvalitě (např. odpovídajících méně kvalitnímu materiálu, jež má být v jejich rámci použit), včetně tzv. více- nebo méněprací.“

[4] Viz Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, komentář k § 2620.

[5] Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2023, sp. zn. 33 Cdo 301/2023.

[6] Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2018, sp. zn. 25 Cdo 492/2018; i když tento rozsudek výslovně neřeší odkazovaná ustanovené občanského zákoníku, jeho závěry jsou v obecné anebo podpůrné rovině aplikovatelné, protože se opírají o zásadu pacta sunt servanda ve spojení s pevnou smluvní cenou, což je pro výklad řešených ustanovení občanského zákoníku rovněž podstatné.

[7] Pokud by smluvní cena byla stanovena ve smlouvě pevnou částkou (byť na základě rozpočtu), samotná změna rozpočtu (spolu s úpravou projektové dokumentace) nemá dopad na pevnou cenu sjednanou ve smlouvě. Pokud je cena ve smlouvě určena odkazem na rozpočet, změna rozpočtu má vliv na cenu díla.

[8] Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2023, sp. zn. 33 Cdo 301/2023: „Odvolací soud správně dovodil, že v projednávané věci podmínky pro aplikaci § 2620 odst. 2 o. z. splněny nejsou, neboť daná okolnost - demontáž většího množství potrubí, než je uvedeno v projektu - mimořádný charakter předmětného diskrečního oprávnění soudu nevystihuje; za zcela mimořádnou a nepředvídatelnou okolnost, která dokončení díla podstatně ztěžuje, totiž nelze považovat situaci, kdy v průběhu díla vyjde najevo, že v důsledku vady v projektové dokumentaci (v němž není zahrnuta část díla) vyvstane potřeba dodatečných prací. Projektová dokumentace dodaná objednatelem zhotoviteli tvoří součást příkazu objednatele, tudíž objeví-li zhotovitel v projektové dokumentaci vadu, potom (překáží-li taková vada v řádném provádění díla) na takovou situaci pamatuje, jak správně uvedl odvolací soud, úprava § 2594 a § 2595 o. z. Závěr, že uvedená okolnost není zcela mimořádnou a nepředvídatelnou okolností ve smyslu § 2620 o. z., je správný.“

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Výhrada posunu konce lhůty pro podání námitek proti zadávacím podmínkám
- JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - PROSINEC 2025
- Využití institutu předběžných tržních konzultací v praxi
- Odstoupení vybraného dodavatele ze zadávacího řízení z pohledu jistoty
- Nemožnost vyloučení účastníka zadávacího řízení z důvodu chybějících údajů v evidenci skutečných majitelů
- JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - LISTOPAD 2025
- Výklad zadávacích podmínek v kontextu rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – část 3
- Použití cenového minima při hodnocení nabídek ve veřejné zakázce
- Výklad zadávacích podmínek v kontextu rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – část 2
- JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - ŘÍJEN 2025
- Výklad zadávacích podmínek v kontextu rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – 1. část