PID	UOHSX00MW75Q	Adresát/i
Č. j.	ÚOHS-18214/2026/500	dle rozdělovníku
Sp. zn.	ÚOHS-S0861/2025/VZ	
Datum, místo	21. 5. 2026, Brno	

ROZHODNUTÍ
ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 248 ve spojení s § 270 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, v řízení o pokračování v přestupku zahájeném z moci úřední dne 13. 11. 2025, jehož účastníkem je

- obviněný – Povodí Ohře, státní podnik, IČO 70889988, se sídlem Bezručova 4219, 430 03 Chomutov,

ve věci možného spáchání pokračování v přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s uzavíráním dodatků ke smlouvě č. 472/2015 o poskytování závodního stravování uzavřené dne 9. 6. 2015 s vybraným dodavatelem – A. B. [PSEUDONYMIZOVÁNO],

rozhodl takto:

I.

Obviněný – Povodí Ohře, státní podnik, IČO 70889988, se sídlem Bezručova 4219, 430 03 Chomutov – **se dopustil pokračování v přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona** č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, tím, že **nedodržel pravidlo stanovené v § 222 odst. 1** citovaného **zákona, když umožnil podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku** č. 472/2015 o poskytování závodního stravování uzavřenou dne 9. 6. 2015 mezi jmenovaným obviněným a vybraným dodavatelem – A. B. [PSEUDONYMIZOVÁNO] – **po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení** dle citovaného zákona, neboť s jmenovaným vybraným dodavatelem **uzavřel**

- dne 12. 7. 2022 **dodatek č. 6** k citované smlouvě, kterým zvýšil cenu obědů stanovenou v čl. III. písm. a) citované smlouvy ve znění dodatku č. 5 k citované smlouvě na 82,33 Kč bez DPH za 1 ks,
- dne 2. 2. 2023 **dodatek č. 7** k citované smlouvě, kterým zvýšil cenu obědů stanovenou v čl. III. písm. a) citované smlouvy ve znění dodatku č. 6 k citované smlouvě na 90,04 Kč bez DPH za 1 ks a cenu výdeje obědů stanovenou v čl. III. písm. a) citované smlouvy ve znění dodatku č. 4 k citované smlouvě na 197,12 Kč bez DPH za hodinu,
- dne 9. 1. 2024 **dodatek č. 8** k citované smlouvě, kterým zvýšil cenu obědů stanovenou v čl. III. písm. a) citované smlouvy ve znění dodatku č. 7 k citované smlouvě na 96,37 Kč bez DPH za 1 ks,

a **dopustil se tak změn smluvních podmínek, které ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b)** citovaného **zákona měnily ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch** jmenovaného **vybraného dodavatele**, aniž by byly splněny podmínky pro aplikaci některé z výjimek dle § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 citovaného zákona, přičemž tímto jednáním mohl ovlivnit výběr dodavatele.

II.

Za spáchání pokračování v přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí se obviněnému – Povodí Ohře, státní podnik, IČO 70889988, se sídlem Bezručova 4219, 430 03 Chomutov – podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, **ukládá**

pokuta ve výši 90 000 Kč (devadesát tisíc korun českých).

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

III.

Podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, se **obviněnému** – Povodí Ohře, státní podnik, IČO 70889988, se sídlem Bezručova 4219, 430 03 Chomutov – **ukládá**

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

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

ODŮVODNĚNÍ

I. K POSTUPU OBVINĚNÉHO

1. Obviněný – Povodí Ohře, státní podnik, IČO 70889988, se sídlem Bezručova 4219, 430 03 Chomutov (dále jen „obviněný“ či „zadavatel“) – jako veřejný zadavatel dle § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), dne 9. 6. 2015 bez provedení zadávacího řízení v režimu výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu uzavřel smlouvu č. 472/2015 o poskytování závodního stravování (dále jen „smlouva“) s vybraným dodavatelem – A. B. [PSEUDONYMIZOVÁNO] (dále jen „vybraný dodavatel“).

2. V čl. I. písm. a) smlouvy je předmět smlouvy vymezen následovně:

   „Smlouva o poskytování závodního stravování se uzavírá na výrobu a dodávku jídel pro závodní stravování zaměstnanců odběratele v počtu dle objednávky a druhů jídel denně. Dodavatel nabízí výběr z nejméně tří druhů jídel a jedné polévky. Odběratel se zavazuje upřesňovat počet jídel, který bude denně odebírán, telefonickou objednávkou, a to nejpozději do 12:30 hodin předchozího dne na základě jídelního lístku sestaveného dodavatele na týden dopředu.“

3. V čl. II písm. a) smlouvy je stanoveno, že *„dodavatel se zavazuje vyrobit a dodat objednanou denní dávku jídel nejpozději do 11:00 hodin běžného dne ve vlastních nádobách odběratele.“*

4. V čl. III. písm. a) smlouvy je cena za předmět plnění sjednána následovně:

   „Zadavateli bude účtována měsíčně dohodnutá cena oběda ve výši 57,74 bez DPH a cena za dopravu ve výši 3 Kč/1 oběd bez DPH.“

5. Dle čl. III. písm. c) smlouvy platí, že *„dodavatel si vyhrazuje právo změny ceny dodávaných jídel v případě nepředvídaného zvýšení cen vstupních surovin, energií apod. V tom případě je dodavatel povinen novou cenu odsouhlasit 1 měsíc předem s odběratelem.“*

6. Dle čl. III. písm. d) smlouvy se *„dodavatel zavazuje měsíčně vyfakturovat odebraná jídla odběratelem na základě vystavené faktury nejpozději třetí pracovní den v měsíci. Dnem zdanitelného plnění je poslední den v měsíci. Splatnost faktury je 14 dní od data vystavení faktury.“*

7. V čl. IV. písm. a) smlouvy je stanoveno, že *„dodávka obědů je včetně dovozu dodavatelem na adresu Otovice v ulici Mostecká 50.“*

8. Dle čl. V. smlouvy platí, že *„smlouva se uzavírá na dobu se zkušební dobou 1 měsíc. Výpovědní lhůta činí 14 dní a počíná běžet od prvního dne následujícího měsíce ode dne doručení písemné výpovědi druhé straně. Ve zkušební době je možné smlouvu jednorázově vypovědět bez udání důvodu a výpovědní doby.“*

9. Dne 6. 3. 2017 zadavatel s vybraným dodavatelem uzavřel dodatek č. 1 ke smlouvě (dále jen „dodatek č. 1“). Tímto dodatkem smluvní strany s účinností ode dne 1. 7. 2017 zvýšily cenu za jeden oběd na 61,45 Kč bez DPH.

10. Dne 2. 10. 2019 zadavatel s vybraným dodavatelem uzavřel dodatek č. 2 ke smlouvě (dále jen „dodatek č. 2“). Tímto dodatkem smluvní strany s účinností ode dne 1. 10. 2019 zvýšily cenu za jeden oběd na 66,95 Kč bez DPH.

11. Dne 8. 1. 2021 zadavatel s vybraným dodavatelem uzavřel dodatek č. 3 ke smlouvě (dále jen „dodatek č. 3“). Tímto dodatkem smluvní strany s účinností ode dne 1. 1. 2021 zvýšily cenu za jeden oběd na 69,17 Kč bez DPH.

12. Dne 14. 9. 2021 zadavatel s vybraným dodavatelem uzavřel dodatek č. 4 ke smlouvě (dále jen „dodatek č. 4“). Tímto dodatkem došlo mj. ke změně čl. I. písm. a) věty první smlouvy, která nově zněla:

    „Smlouva o poskytování závodního stravování se uzavírá na výrobu, dodávku a výdej jídel (pouze pro Horova 12) pro závodní stravování zaměstnanců odběratele v počtu dle objednávky a druhů jídel denně.“

    Zároveň došlo mj. ke změně čl. II písm. a) smlouvy, která nově zněla:

    „Dodavatel se zavazuje vyrobit a dodat objednanou denní dávku jídel nejpozději do 11:00 hodin běžného dne ve vlastních nádobách odběratele pro provoz K. Vary, Mostecká 50, Otovice, a do 10:00 běžného dne ve vlastních nádobách odběratele pro Horova 12, K. Vary, kde bude zajištěn i výdej v době od 10:30 – 12:30 hodin.“

    Do čl. III. písm. a) smlouvy byla mj. nově vložena druhá věta ve znění:

    „Cena za výdej pro Horova 12 je stanovena na 179,20 Kč/hodinu.“

13. Dne 28. 12. 2021 zadavatel s vybraným dodavatelem uzavřel dodatek č. 5 ke smlouvě (dále jen „dodatek č. 5“). Tímto dodatkem smluvní strany s účinností ode dne 1. 1. 2022 zvýšily cenu za jeden oběd na 75,57 Kč bez DPH.

14. Dne 12. 7. 2022 zadavatel s vybraným dodavatelem uzavřel dodatek č. 6 ke smlouvě (dále jen „dodatek č. 6“). Tímto dodatkem smluvní strany s účinností ode dne 1. 7. 2022 zvýšily cenu za jeden oběd na 82,33 Kč bez DPH.

15. Dne 2. 2. 2023 zadavatel s vybraným dodavatelem uzavřel dodatek č. 7 ke smlouvě (dále jen „dodatek č. 7“). Tímto dodatkem smluvní strany s účinností ode dne 1. 2. 2023 zvýšily cenu za jeden oběd na 90,04 Kč bez DPH a cenu za výdej obědů v provozovně Horova 12 na 197,12 Kč bez DPH za hodinu.

16. Dne 9. 1. 2024 zadavatel s vybraným dodavatelem uzavřel dodatek č. 8 ke smlouvě (dále jen „dodatek č. 8“). Tímto dodatkem smluvní strany s účinností ode dne 1. 1. 2024 zvýšily cenu za jeden oběd na 96,37 Kč bez DPH.

II. POSTUP ÚŘADU PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

17. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), jako orgán příslušný podle § 248 ve spojení s § 270 odst. 5 zákona k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání veřejné zakázky a pro zvláštní postupy podle části šesté zákona, dále příslušný i k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel pro postupy v zadávacím řízení nebo pro zvláštní postupy podle části šesté stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie zadavatelem, jakož i k projednávání přestupků podle tohoto zákona, obdržel dne 17. 6. 2024 podnět k prošetření postupu zadavatele v souvislosti s uzavřením výše uvedené smlouvy a jejích dodatků.

18. Stěžovatel v podnětu uvádí, že smlouva je každým rokem upravována a prodlužována dodatky bez ohledu na cenu a bez možnosti změny dodavatele. Stěžovatel podotýká, že smlouva není uzavřena na dobu určitou a není v ní ani stanoveno, do kdy a za jakých podmínek by měla trvat. Dle stěžovatele jiní dodavatelé nemají šanci se o poskytování předmětu smlouvy ucházet, ačkoliv by za něj mohli nabídnout výhodnější cenu.

19. V rámci šetření podnětu si Úřad od zadavatele vyžádal vyjádření k obsahu podnětu a vyzval jej k zaslání dokumentace o zadávacím řízení na všechny veřejné zakázky, jejichž předmětem je poskytování závodního stravování a které zadavatel zadal vybranému dodavateli v období ode dne 1. 1. 2015, popř. dokumentace související s těmito veřejnými zakázkami, pokud nebyly zadávány v zadávacím řízení.

20. Dne 26. 6. 2024 Úřad obdržel vyjádření zadavatele k podnětu z téhož dne (dále jen „vyjádření zadavatele k podnětu“) a dokumentaci související s uzavřením smlouvy a jejích dodatků.

Vyjádření zadavatele k podnětu

21. Zadavatel konstatoval, že smlouvu s vybraným dodavatelem uzavřel „napřímo“ v režimu výjimky pro zakázky malého rozsahu podle § 18 odst. 5 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), a to na dobu neurčitou. Zadavatel uvedl, že v daném režimu je smlouva vedena po celou dobu její platnosti.

22. Zadavatel dále poukázal na to, že ve smlouvě byla sjednána výhrada změny ceny dodávaných jídel v případě nepředvídaného zvýšení cen vstupních surovin, energií apod. Dle zadavatele byla smlouva v souladu s touto výhradou opakovaně upravována formou dodatků, přičemž vzhledem ke kvalitě plnění a spokojenosti zaměstnanců nebyl důvod dodavatele měnit.

23. Závěrem svého vyjádření zadavatel informoval Úřad, že za období ode dne 1. 1. 2015 neeviduje žádný jiný smluvní vztah s vybraným dodavatelem.

III. PRŮBĚH ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

24. Úřad vydal dne 13. 11. 2025 příkaz č. j. ÚOHS-44611/2025/500, který byl obviněnému doručen téhož dne (dále jen „příkaz“). Tímto dnem bylo podle § 249 zákona ve spojení s § 46 odst. 1 a § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a ve spojení s § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“ nebo též „zákon o přestupcích“), zahájeno řízení o přestupku z moci úřední vedené Úřadem pod sp. zn. ÚOHS-S0861/2025/VZ. Úřad příkazem uložil obviněnému pokutu ve výši 80 000 Kč.

25. Účastníkem řízení o přestupku je podle § 68 písm. a) přestupkového zákona obviněný.

26. Proti uvedenému příkazu podal obviněný dne 20. 11. 2025 odpor z téhož dne. Podle § 150 odst. 3 správního řádu se podáním odporu příkaz ruší a řízení pokračuje, přičemž lhůty pro vydání rozhodnutí začínají běžet dnem podání odporu.

Odpor obviněného ze dne 20. 11. 2025

27. Obviněný ve svém odporu předně uvádí, že smlouvu uzavřel bez provedení zadávacího řízení v režimu výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu; v tomto režimu byla smlouva vedena po celou dobu její platnosti. Obviněný konstatuje, že dodatek č. 7 ke smlouvě byl uzavřen dne 2. 2. 2023, tedy *„před účinností velké novely ZZVZ, kterou byla s účinností od 16. 7. 2023 do odst. 1 § 222 přidána podmínka omezující uzavírání podobných dodatků. Jinými slovy, pravidla pro změny závazků na veřejné zakázky administrované v režimu výjimky pro VZMR nepodléhaly ke dni 2. 2. 2023 omezením uvedeným v § 222 ZZVZ, pročež se obviněný nemohl uzavřením dodatku č. 7 dopustit jednání popsaného ve výrokové části příkazu.“* Obviněný se domnívá, že v době uzavření dodatku č. 7 nebyl *„limitován omezením pro uplatnění výjimky pro zakázky administrované v režimu VZMR, která teprve s účinností od 16. 7. 2023 přestala umožňovat použít výjimku pro změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku i pro případy překročení limitu uvedeného v § 27 ZZVZ.“*

28. Obviněný má tedy za to, že při posuzování změny závazku ze smlouvy provedené uzavřením dodatku č. 7 je nutné aplikovat právní úpravu účinnou ke dni uzavření tohoto dodatku, která dle obviněného představuje příznivější právní úpravu. Obviněný je přesvědčen, že daná právní úprava nezakazovala uzavření dodatku č. 7 mimo zadávací řízení v režimu výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu.

29. Obviněný dodává, že ve výčtu relevantních ustanovení právních předpisů obsaženém v odst. 32 a násl. napadeného příkazu chybí citace § 222 odst. 1 ve znění účinném ode dne 1. 10. 2016 do dne 15. 7. 2023, a není tedy zřejmé, zda a jakým způsob Úřad tuto právní úpravu v napadeném příkazu zohlednil.

30. Obviněný dále tvrdí, že posuzované jednání není pokračováním v přestupku ve smyslu § 7 přestupkového zákona. Obviněný uvádí, že započetí pokračujícího přestupku nelze zpětně posuzovat v neprospěch obviněného dle méně příznivé právní úpravy; novější právní úpravu lze s ohledem na zákaz retroaktivity použít pouze v případě, že je pro obviněného výhodnější. Vzhledem k výše popsané argumentaci obviněného ve vztahu k uzavření dodatku č. 7 je tak dle obviněného zřejmé, že v daném případě nemohou být naplněny zákonné znaky pokračování

v přestupku, neboť *„uzavření dodatku č. 7 nebylo v době jeho uzavření* […] *v rozporu s v této době platnými a účinnými pravidly pro změny veřejných zakázek malého rozsahu.“*

31. Obviněný je proto přesvědčen, že není možné uložit sankci za pokračující přestupek, ale nanejvýš za jednorázové jednání; za to je přitom na místě uložit sankci nižší, než jakou Úřad uložil za pokračující jednání. Obviněný uvádí, že pokuta ve výši 80 000 Kč je v případě bagatelního navýšení ceny jednoho obědu z částky 90,04 Kč bez DPH na částku 96,37 Kč bez DPH nepřiměřeně vysoká a neodpovídá míře údajného porušení chráněného zájmu.

32. Obviněný dále konstatuje, že Úřad při posuzování „bagatelnosti“ jednání obviněného sečetl hodnotu veškerých změn provedených dodatky č. 1-8. Obviněný k tomuto namítá, že dle skutkových a právních závěrů Úřadu se jako právně závadné jeví pouze uzavření dodatku č. 8, tudíž by se Úřad při hodnocení „bagatelnosti“ posuzovaného jednání měl zaměřit pouze na ekonomické dopady uzavření dodatku č. 8, kterým byla jednotková cena za jeden oběd navýšena o pouhých 6 Kč a 33 haléřů. Ostatní změny závazku byly dle obviněného provedeny v souladu se zákonem, a tudíž je „bagatelnost“ nutné zkoumat pouze ve vztahu k právně závadné části posuzovaného jednání. Obviněný má za to, že změna závazku provedená uzavřením dodatku č. 8 je v kontextu celkového plnění poskytnutého na základě smlouvy zjevně bagatelní, tudíž nezpůsobilá zapříčinit škodlivé následky popsané ve výroku příkazu.

33. Obviněný nesouhlasí také s tím, že Úřad při výpočtu výše pokuty vycházel z ceny veřejné zakázky vč. DPH. Dle obviněného zákon v § 268 a násl. nestanoví, že by měl správní orgán při výpočtu pokuty zohledňovat cenu vč. DPH. Obviněný tvrdí, že s ohledem na zásadu *in dubio pro reo* je nutné při správním uvážení o výši pokuty vycházet z ceny veřejné zakázky bez DPH.

34. Obviněný závěrem svého odporu uvádí, že smlouva byla obviněným dne 29. 4. 2025 vypovězena ke dni 30. 6. 2025, tedy ještě před vydáním napadeného příkazu. Obviněný tak plnění smlouvy dobrovolně ukončil a škodlivé následky posuzovaného jednání pominuly, a to ještě před vydáním napadeného příkazu. Tato skutečnost je dle obviněného polehčující okolností, která by měla být zohledněna při stanovení výše pokuty.

Další průběh řízení o přestupku

35. Unesením ze dne 21. 11. 2025 určil Úřad obviněnému lhůtu, ve které byl podle § 36 odst. 1 správního řádu oprávněn navrhovat důkazy a činit jiné návrhy a podle § 36 odst. 2 správního řádu oprávněn vyjádřit v řízení své stanovisko. Obviněný ve stanovené lhůtě ani později v průběhu řízení o pokračování v přestupku Úřadu žádný návrh ani stanovisko nezaslal.

36. Usnesením ze dne 10. 12. 2025 určil Úřad obviněnému podle § 261 odst. 3 zákona lhůtu, ve které se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Obviněný se ve stanovené lhůtě ani později v průběhu řízení o pokračování v přestupku k podkladům rozhodnutí nevyjádřil.

Rozhodnutí Úřadu ze dne 20. 1. 2026

37. Dne 20. 1. 2026 Úřad vydal rozhodnutí č. j. ÚOHS-02552/2026/500 (dále jen „rozhodnutí ze dne 20. 1. 2026“).

38. Výrokem I. rozhodnutí ze dne 20. 1. 2026 Úřad rozhodl, že obviněný se dopustil pokračování v přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel pravidlo stanovené v § 222 odst. 1 zákona, když umožnil podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou

zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení dle zákona, neboť s vybraným dodavatelem uzavřel

- dne 2. 2. 2023 dodatek č. 7, kterým zvýšil cenu obědů stanovenou v čl. III. písm. a) smlouvy ve znění dodatku č. 6 na 90,04 Kč bez DPH za 1 ks a cenu výdeje obědů stanovenou v čl. III. písm. a) smlouvy ve znění dodatku č. 4 na 197,12 Kč bez DPH za hodinu,
- dne 9. 1. 2024 dodatek č. 8, kterým zvýšil cenu obědů stanovenou v čl. III. písm. a) smlouvy ve znění dodatku č. 7 na 96,37 Kč bez DPH za 1 ks,

a dopustil se tak změn smluvních podmínek, které ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) zákona měnily ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, aniž by byly splněny podmínky pro aplikaci některé z výjimek dle § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 zákona, přičemž tímto jednáním mohl ovlivnit výběr dodavatele.

39. Výrokem II. rozhodnutí ze dne 20. 1. 2026 Úřad za spáchání pokračování v přestupku uvedeného ve výroku I. daného rozhodnutí uložil obviněnému pokutu ve výši 80 000 Kč.

40. Úřad v odůvodnění výroku I. daného rozhodnutí dospěl k závěru, že obviněný umožnil podstatné změny závazku ze smlouvy v rozporu s § 222 odst. 1 zákona tím, že uzavřel dodatky č. 7 a 8, jimiž došlo k systematickému a výraznému navyšování jednotkových cen za poskytované obědy a související služby, čímž byla ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) zákona změněna ekonomická rovnováha závazku ve prospěch vybraného dodavatele. Úřad zároveň konstatoval, že žádná z výjimek umožňujících změnu závazku bez nového zadávacího řízení nebyla splněna: smluvní výhrada změny ceny (ve smyslu výjimky dle § 222 odst. 2 zákona) nebyla dostatečně určitá, limit *de minimis* (ve smyslu výjimky dle § 222 odst. 4 zákona) byl vyčerpán již po dřívějších dodatcích a zvýšení cen nemohlo být podřazeno ani pod dodatečné plnění (ve smyslu výjimky dle § 222 odst. 5 zákona) či nepředvídatelné okolnosti (ve smyslu výjimky dle § 222 odst. 6 zákona). Úřad proto uzavřel, že obviněný měl provést nové zadávací řízení, ale neučinil tak.

41. Současně Úřad zjistil, že uzavření dodatků č. 7 a 8 tvoří jeden pokračující přestupek, neboť dodatky byly realizovány v časové návaznosti, stejným způsobem a se stejným účelem – opakovaně navýšit cenu bez provedení soutěže. Úřad dále dospěl k závěru, že uzavření dodatku č. 7 způsobilo, že hodnota závazku překročila limit pro veřejné zakázky malého rozsahu, čímž odpadla možnost opřít postup obviněného o méně přísný režim příslušné výjimky. Vzhledem k rozsahu a povaze zjištěných změn, jejich dopadu na smluvní cenu a absenci jakékoliv zákonné výjimky Úřad uzavřel, že obviněný nedodržel povinnost postupovat podle zákona při podstatných změnách závazku, a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona.

Řízení o rozkladu

42. Proti rozhodnutí ze dne 20. 1. 2026 podal obviněný dne 27. 1. 2026 rozklad ze dne 26. 1. 2026, který svým obsahem navazoval na námitky uplatněné již v odporu proti příkazu. Obviněný své rozkladové námitky založil zejména na své domněnce, že uzavřením dodatku č. 7 nemohlo dojít ke spáchání přestupku, neboť v době jeho uzavření neexistovala právní úprava, která by takové jednání zakazovala; s tím souvisí námitka obviněného, podle níž nedošlo ke spáchání pokračujícího přestupku. Obviněný dále namítal nepřiměřenou výši pokuty a „bagatelnost“ změny jednotkové ceny obědů provedené dodatkem č. 8. Obviněný rovněž vytknul Úřadu, že

při výpočtu maximální možné sankce vycházel z ceny zakázky vč. DPH a že nezohlednil ukončení smlouvy jako polehčující okolnost.

43. Dne 26. 3. 2026 předseda Úřadu vydal rozhodnutí o rozkladu obviněného č. j. ÚOHS-10645/2026/162 (dále jen „rozhodnutí o rozkladu“), kterým zrušil rozhodnutí Úřadu ze dne 20. 1. 2026 a vrátil věc Úřadu k novému projednání. Rozhodnutí předsedy Úřadu nabylo právní moci dne 27. 3. 2026.

44. Předseda Úřadu v rozhodnutí o rozkladu konstatoval, že Úřad rozhodnutím ze dne 20. 1. 2026 nerozhodl v souladu s právními předpisy o vině obviněného, neboť nesprávně aplikoval ustanovení § 222 odst. 1 zákona stran výpočtu celkové hodnoty závazku po jeho změně. Předseda Úřadu tak dané rozhodnutí shledal nezákonným, avšak nikoliv z toho důvodu, že by bylo možné rozkladové námitky považovat za důvodné, nýbrž proto, že Úřad nesprávně vyložil § 222 odst. 1 zákona, což vedlo k nesprávné aplikaci tohoto ustanovení na projednávaný případ.

45. Předseda Úřadu se vypořádal s jednotlivými námitkami uplatněnými obviněným v rozkladu. Dle předsedy Úřadu se Úřad nedopustil retroaktivní aplikace pozdější právní úpravy, jak se mylně domnívá obviněný; Úřad rovněž dospěl ke správnému závěru, že posuzovaný přestupek naplňuje znaky pokračujícího přestupku. Předseda Úřadu dále konstatoval, že ustanovení § 268 odst. 2 zákona výslovně vyžaduje vycházet při stanovení maximální výše pokuty z „celkové ceny veřejné zakázky“, což zahrnuje i DPH jakožto částku fakticky uhrazenou zadavatelem. Dle předsedy Úřadu nejsou v posuzovaném případě naplněny podmínky pro posouzení ukončení smlouvy obviněným jako polehčující okolnosti, přičemž ukončení smlouvy nepředstavuje ani důvod pro upuštění od potrestání.

46. V souvislosti s důvody zrušení napadeného rozhodnutí předseda Úřadu předně konstatoval, že posuzovaný případ je specifický, neboť se v něm jedná o uzavření smlouvy na dobu neurčitou v režimu veřejné zakázky malého rozsahu, přičemž plnění této veřejné zakázky má svou povahou charakter opakujícího se plnění a smluvní ujednání současně obsahuje prvky rámcové úpravy objednávek. Předseda Úřadu tak podrobil přezkoumávaný smluvní vztah testu aplikovatelnosti § 222 odst. 1 zákona, a to s ohledem na jeho účel, obsahové vymezení i systematické zařazení v právním rámci úprav změn závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku.

47. V rámci posouzení povahy smlouvy předseda Úřadu konstatoval, že z obsahu smlouvy vyplývá, že v tomto případě závazek k plnění vzniká již uzavřením smlouvy, resp. jejích změn – dodatků, nikoliv vystavením jednotlivých objednávek, které představují pouze jednostranný pokyn zadavatele, jenž aktivuje plnění podle již sjednaných parametrů, aniž by bylo třeba dalšího projevu vůle dodavatele. Smlouvu je tak nutné posoudit jako smlouvu na veřejnou zakázku s rámcovým prvkem (a nikoliv jako rámcovou dohodu). Změnu závazku ze smlouvy podle § 222 zákona proto představuje již uzavření dodatku samo o sobě, pokud se tímto mění cena, rozsah nebo jiná podstatná smluvní podmínka, nikoli až samotná realizace plnění prostřednictvím jednotlivých objednávek v rámci již existujícího závazkového vztahu. Dle předsedy Úřadu lze uzavřít, že přestupku se zadavatel dopouští již tím, že uzavře dodatek, který nesplňuje podmínky § 222 zákona, nikoli až konkrétní objednávkou, která v součtu překročí limit pro veřejné zakázky malého rozsahu. V tomto ohledu je tak rozhodnutí ze dne 20. 1. 2026 v souladu se zákonem.

48. Předseda Úřadu dále dovodil, že u změn závazku ze smluv na dobu neurčitou s rámcovým prvkem, u nichž je objem plnění postupně konkretizován jednotlivými objednávkami, je v rámci pojmu „celková hodnota závazku po jeho změně“ dle § 222 odst. 1 zákona vždy třeba operovat

s hodnotou předpokládanou, neboť hodnota reálně odebraného plnění není v okamžiku uzavírání změnového dodatku známa, pročež na ni nemůže být navázána odpovědnost za přestupek.

49. Předseda Úřadu proto obecně vymezil, jak má zadavatel postupovat při určení předpokládané hodnoty plnění, které má být předmětem změny smlouvy, a dospěl přitom k následujícím závěrům.

50. Zadavatel musí při posouzení změny závazku pohledem § 222 odst. 1 zákona určit předpokládanou hodnotu plnění po provedení změny. Změny v obchodních podmínkách jako je tato (změna jednotkové ceny) totiž představují faktické nové zadání téhož plnění za změněných podmínek. Předpokládaná hodnota plnění po změně se stanovuje postupem podle § 16 zákona a v případě veřejné zakázky pravidelné povahy dle § 19 zákona, neboť jde o hodnotu, kterou je zadavatel povinen určit stejným způsobem, jako by se jednalo o nově zadávanou veřejnou zakázku.

51. Z § 16 zákona plyne, že předpokládaná hodnota se vždy stanovuje na základě odhadu hodnoty budoucího plnění, které bude třeba uskutečnit v důsledku nové zakázky nebo (jako v tomto případě) v důsledku změny smlouvy. Pokud jde o plnění pravidelné povahy či plnění opakované, uplatní se tedy § 19 zákona, který stanoví metodiku pro stanovení předpokládané hodnoty na základě budoucí předpokládané potřeby zadavatele. Například při změně jednotkové ceny obědů si zadavatel nejprve položí otázku, kolik obědů odebral v předcházejících 12 měsících. Tento údaj upraví o změny v počtu obědů, které může rozumně očekávat v následujících 12 měsících. Následně zadavatel vynásobí objem obědů předpokládaný pro následujících 12 měsíců novou jednotkovou cenou. Takto zadavatel získá průběžný výsledek, který ještě musí upravit ve smyslu § 21 zákona, tedy vynásobit jej čtyřmi, neboť jde o smlouvu na dobu neurčitou. Výsledek této operace je pak předpokládanou hodnotou plnění po změně. Ta odpovídá pojmu „celková hodnota závazku po jeho změně“ ve smyslu § 222 odst. 1 zákona.

52. Takto stanovená předpokládaná hodnota plnění po změně se následně porovná s limitem podle 27 zákona ve smyslu § 222 odst. 1 věty druhé zákona. Jinými slovy, pro účely výjimky dle § 222 odst. 1 zákona zadavatel musí posoudit, zda plnění, které má být dodatkem nově zajištěno, je možné zadat jako veřejnou zakázku malého rozsahu (případně v rámci jiné zákonné výjimky), či nikoliv.

53. Výsledkem této aplikace je, že pokud předpokládaná hodnota plnění po změně vypočtená podle § 16 zákona, resp. § 19 zákona přesáhne limit veřejné zakázky malého rozsahu podle § 27 zákona (případně jiné v § 222 odst. 1 zákona uvedené výjimky), podléhá dotčená změna posouzení pohledem § 222 odst. 2 zákona a násl., tedy posouzení, zda jde o změnu podstatnou, či nikoliv. Naopak, pokud předpokládaná hodnota plnění po změně limit nepřekročí, lze změnu závazku provést, aniž by zadavatel zahajoval nové zadávací řízení.

54. Předseda Úřadu vytkl Úřadu, že v napadeném rozhodnutí při určení celkové hodnoty závazku po jeho změně postupoval tak, že vycházel z historicky skutečně odebraného plnění a jeho reálně uhrazené ceny, a to jak za dobu před uzavřením dodatku, tak za dobu po jeho uzavření, přičemž tyto údaje následně sčítal. Úřad tedy při posouzení celkové hodnoty závazku po jeho změně vůbec nevycházel z předpokládané hodnoty dodatků.

55. Popsaný postup Úřadu byl dle předsedy Úřadu s ohledem na výše uvedený výklad ustanovení § 222 odst. 1 zákona nesprávný. Správný výklad zákona vychází z toho, že při aplikaci § 222 odst. 1 zákona (tj. v rámci posouzení celkové hodnoty závazku po jeho změně) na změny zde

dotčeného typu smluv je zadavatel povinen určit pouze „předpokládanou hodnotu plnění po změně“ ex ante, tj. hodnotu budoucího plnění, které má být poskytováno za nově sjednaných podmínek, a to postupem podle § 16, resp. § 19 zákona, tedy stejným způsobem, jako by šlo o nově zadávanou veřejnou zakázku malého rozsahu. Výsledkem nesprávného výkladu zastávaného Úřadem by bylo, že zadavatel by byl de facto sankcionován za dlouhodobé trvání smlouvy a kumulaci plnění v čase, nikoliv za hodnotu plnění nově sjednávaného dodatkem, přičemž by současně vznikla nerovnost oproti situaci, kdy by zadavatel starou smlouvu ukončil a zadal novou veřejnou zakázku malého rozsahu – tam by byl posuzován pouze podle předpokládané hodnoty nové zakázky.

56. Předseda Úřadu konstatoval, že jeho výklad ustanovení § 222 odst. 1 zákona platí pro změny závazku v podobě změn obchodních podmínek (např. změna jednotkové ceny) ze smluv na pravidelné či opakující se plnění, uzavřené na dobu neurčitou a obsahující konstrukci s rámcovým prvkem. U takových smluv totiž v podstatě změnový dodatek funguje prakticky stejně, jako by docházelo k novému zadání stejné zakázky jen za nových, změněných podmínek. Pokud tedy zadavatel zadává veřejnou zakázku malého rozsahu smlouvou s rámcovým prvkem na dobu neurčitou, jejíž plnění má pravidelnou povahu, a zároveň nemá stanoven limit, po kterém přestane být smlouva účinná, pak postupuje při stanovení předpokládané hodnoty takové veřejné zakázky stejně jak při jejím zadávání, tak v případě, kdy takový závazek mění. Pokud jde tedy o smlouvu na dobu neurčitou, vychází zadavatel z předpokládané hodnoty stanovené do budoucna na dobu 48 měsíců. Uvedené je ostatně i v souladu s odkazem na § 27 zákona obsaženým v § 222 odst. 1 větě druhé zákona. Ustanovení § 27 zákona totiž výslovně vztahuje limit veřejné zakázky malého rozsahu k předpokládané hodnotě zakázky.

57. Předseda Úřadu tak uzavřel, že je nutné rozhodnutí ze dne 20. 1. 2026 zrušit a vrátit věc Úřadu k novému projednání, a uložil Úřadu, aby nově posoudil otázku celkové hodnoty závazku po jeho změně a odvíjel přitom své úvahy od předpokládané hodnoty jednotlivých dodatků.

Další průběh správního řízení

58. Přípisem ze dne 1. 4. 2026 Úřad obviněného vyrozuměl o pokračování ve správním řízení.

59. Usnesením ze dne 23. 4. 2026 určil Úřad obviněnému podle § 261 odst. 3 zákona lhůtu, ve které se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Obviněný se ve stanovené lhůtě ani později v průběhu řízení o pokračování v přestupku k podkladům rozhodnutí nevyjádřil.

IV. ZÁVĚRY ÚŘADU

60. Úřad přezkoumal na základě veškerých relevantních ustanovení právních předpisů šetřený případ ve všech vzájemných souvislostech a po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentace související s veřejnou zakázkou, vyjádření obviněného a na základě vlastních zjištění, a rovněž při zohlednění závěrů rozhodnutí o rozkladu rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrocích tohoto rozhodnutí. Ke svému rozhodnutí uvádí Úřad následující rozhodné skutečnosti.

K otázce příznivější právní úpravy

61. Úřad předně uvádí, že podle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích se odpovědnost za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku, přičemž podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.

62. Ke spáchání pokračování v přestupku uvedeného ve výroku I. došlo dnem uzavření dodatku č. 8, tedy dne 9. 1. 2024. Dne 3. 4. 2025 pak vstoupila v účinnost novela zákona.[1]

63. S ohledem na výše uvedené přistoupil Úřad k posouzení, zda novela zákona představuje pro pachatele ve vztahu ke spáchání pokračování v přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí příznivější právní úpravu.

64. Ve výroku I. tohoto rozhodnutí Úřad konstatoval, že obviněný nedodržel pravidlo stanovené v § 222 odst. 1 zákona, když umožnil podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení dle zákona, neboť s vybraným dodavatelem uzavřel dodatky č. 6, 7 a 8, a dopustil se tak změn smluvních podmínek, které ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) zákona měnily ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, aniž by byly splněny podmínky pro aplikaci některé z výjimek dle § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 zákona. Úřad v dané souvislosti podotýká, že dle § 222 odst. 1 písm. b) zákona platí, že 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. Je-li taková výjimka omezena pro veřejnou zakázku malého rozsahu, lze ji pro změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku použít pouze tehdy, pokud celková hodnota závazku po jeho změně nepřekročí limit podle § 27 zákona.

65. Úřad k tomu konstatuje, že ustanovení § 222 zákona nedoznalo novelou zákona (ani žádnou jinou relevantní novelizací zákona následující po spáchání pokračování v přestupku) žádných změn, došlo nicméně ke změně v § 27 zákona, který nově stanoví, že veřejnou zakázkou malého rozsahu je veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky na dodávky nebo na služby částce 3 000 000 Kč (oproti předchozímu limitu 2 000 000 Kč) a v případě veřejné zakázky na stavební práce částce 9 000 000 Kč (oproti předchozímu limitu 6 000 000 Kč). V tomto ohledu lze konstatovat, že je pozdější znění zákona pro obviněného příznivější, neboť nově lze pod veřejné zakázky malého rozsahu na dodávky a služby, pro něž platí výjimka z povinnosti zadávat veřejné zakázky v zadávacím řízení, podřadit nejen zakázky s předpokládanou hodnotou pod 2 000 000 Kč, ale také zakázky, jejichž předpokládaná hodnota tuto částku přesahuje, ale zároveň nepřekračuje nový limit ve výši 3 000 000 Kč. Možnost provést podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku bez provedení zadávacího řízení na základě splnění podmínek pro výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení ve smyslu výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu se tak novelou § 27 zákona významně rozšířila.

66. S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že zákon v novelizovaném znění ve vztahu k pokračování v přestupku uvedenému ve výroku I. tohoto rozhodnutí představuje příznivější právní úpravu, než je právní úprava zákona účinného ke dni jeho spáchání, a Úřad je tak s ohledem na § 2 odst. 1 zákona o přestupcích povinen novelizované znění zákona při posuzování postupu zadavatele aplikovat. Úřad proto při posuzování spáchání pokračování v přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí vycházel ze zákona ve znění jeho novely. Při posuzování otázky, zda jsou u změny závazku ze smlouvy splněny podmínky pro výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení ve smyslu výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu, tak Úřad vycházel z novelizovaného znění § 27 zákona, který stanoví, že limit pro veřejné

[1] Zákon č. 69/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela zákona“).

zakázky malého rozsahu u veřejných zakázek na dodávky a služby činí 3 000 000 Kč. Úřad tedy příznivější právní úpravu aplikoval v tom smyslu, že řízení bylo zahájeno výlučně vůči jednání zadavatele, kterým došlo k přesažení limitů dle § 222 odst. 1 zákona ve spojení s § 27 zákona pro veřejné zakázky malého rozsahu ve znění novely zákona č. 69/2025 Sb.

Ke změně právní úpravy § 222 odst. 1 zákona účinné ode dne 16. 7. 2023

67. V návaznosti na argumentaci obsaženou v odporu (a rovněž v rozkladu) obviněného Úřad považuje za nutné vyjádřit se k povaze změny znění § 222 odst. 1 zákona provedené zákonem č. 166/2023 Sb.[2], která vstoupila v účinnost dne 16. 7. 2023, tedy přede dnem 9. 1. 2024, kdy došlo ke spáchání pokračování v přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí.

68. Obviněný tvrdí, že zákonem č. 166/2023 Sb. bylo do § 222 odst. 1 zákona přidáno omezení pro uplatnění výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu. Obviněný je přesvědčen, že právní úprava účinná ke dni 2. 2. 2023, tj. ke dni uzavření dodatku č. 7, pro něj ve vztahu k uzavření tohoto dodatku představuje příznivější právní úpravu; dle obviněného totiž tato právní úprava umožňovala uzavření dodatku č. 7 mimo zadávací řízení v režimu výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu. Obviněný tak má za to, že jako právně závadný se může jevit nanejvýš jeho postup při uzavření dodatku č. 8.

69. Ke dni 2. 2. 2023, kdy došlo k uzavření dodatku č. 7 (a rovněž ke dni 12. 7. 2022, kdy došlo k uzavření dodatku č. 6), platilo následující znění § 222 odst. 1 zákona:

„Není-li dále stanoveno jinak, nesmí zadavatel umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona.“

70. Znění § 222 odst. 1 zákona, které nabylo účinnosti dne 16. 7. 2023 a je účinné i ke dni vydání tohoto rozhodnutí, je následující:

„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. Je-li taková výjimka omezena pro podlimitní veřejnou zakázku, veřejnou zakázku malého rozsahu, nebo koncesi malého rozsahu, lze ji pro změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku použít pouze tehdy, pokud celková hodnota závazku po jeho změně nepřekročí limit podle

a) § 25, jde-li o podlimitní veřejnou zakázku,

b) § 27, jde-li o veřejnou zakázku malého rozsahu, nebo

c) *§ 178, jde-li o koncesi malého rozsahu.“*

71. V důvodové zprávě k zákonu č. 166/2023 Sb. je ve vztahu ke změně § 222 odst. 1 zákona uvedeno následující:

„Dochází k upřesnění pravidel pro změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku v případech, kdy je na změnu možné aplikovat některou z výjimek, tato problematika byla řešena výkladovým

[2] Zákon č. 166/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 166/2023 Sb.“).

stanoviskem (https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2020/08/171010_Zmena-zavazku-ze-smlouvy-na-verejnou-zakazku.pdf).[3]

Zákaz umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku neplatí v případě změn, u nichž jsou splněny podmínky pro výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení stanovenou tímto zákonem, tedy zejména obecných výjimek podle § 29, ale i výjimek platných pro koncese, sektorové veřejné zakázky a zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti. Nebylo by logické, aby zákon vyžadoval provedení nového zadávacího řízení v případech, kdy provedení zadávacího řízení není vyžadováno vůbec (tedy ani při zadávání samostatné veřejné zakázky).

Úprava má především vyjasnit, postup v situaci, kdy je aplikovaná výjimka omezena pro podlimitní veřejnou zakázku (§ 25), veřejnou zakázku malého rozsahu (§ 27), nebo koncesi malého rozsahu (§ 178), lze ji pro změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku použít pouze tehdy, pokud celková hodnota závazku po jeho změně nepřekročí příslušný limit. Tzn. nepřekročí-li celková hodnota závazku po změně příslušný limit, lze změnu provést bez provedení zadávacího řízení (tj. bez aplikace pravidel uvedených v § 222 odst. 2 až 10). Pokud by však příslušný limit byl překročen, nelze při změně závazku ze smlouvy postupovat podle druhé věty § 222 odst. 1, ale bude nutné postupovat podle ostatních pravidel uvedených v § 222. Překročení limitů je tedy rozhodné v případech uvedených v odstavci 1, tedy tehdy pokud jsou na tyto limity vázány výjimky z povinnosti postupovat v zadávacím řízení.“

72. Úřad tak konstatuje, že ustanovení § 222 odst. 1 zákona v původním znění nepředstavuje pro obviněného příznivější právní úpravu, kterou by bylo nutné aplikovat při posuzování zákonnosti postupu obviněného při uzavření dodatků č. 6 a 7, resp. ani optikou tohoto znění právní úpravy není posouzení zákonnosti jednání obviněného nijak dotčeno. Nelze totiž přisvědčit obviněnému, že by zákonem č. 166/2023 Sb. bylo do ustanovení § 222 odst. 1 zákona oproti jeho původnímu znění přidáno omezení pro uplatnění výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu. Původní znění § 222 odst. 1 zákona s možností využití výjimky z povinnosti provedení zadávacího řízení u změn závazku, jejichž hodnota nedosahuje limitu pro veřejné zakázky malého rozsahu dle § 27 zákona, výslovně nepočítalo, a možnost využití této výjimky byla dovozována výkladem (viz výše citované výkladové stanovisko). Ve znění § 222 odst. 1 zákona účinném ode dne 16. 7. 2023 byly doktrinální závěry vyplývající z uvedeného výkladového stanoviska výslovně kodifikovány, když bylo explicitně stanoveno, že zadavatel není povinen provést zadávací řízení v případě změn závazku, u nichž jsou splněny podmínky pro výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, přičemž pokud se jedná o výjimku pro

[3] V odkazovaném výkladovém stanovisku, které bylo uveřejněno na stránkách portal-vz.cz provozovaných Ministerstvem pro místní rozvoj dne 10. 10. 2017 (dále jen „výkladové stanovisko“), je uvedeno mj. následující:

„Ze systematiky zákona vyplývá, že zákaz (povinnost) podle § 222 odst. 1 se vztahuje i na případy, kdy původní veřejná zakázka, která má být změněna, byla zadána mimo zadávací řízení na základě výjimek podle § 29, § 30, § 31, § 158 až 160, § 177 až 178, § 191. Pokud po provedení změny závazek rovněž splňuje podmínky pro použití výjimky, lze výjimku použít i pro změnu závazku. Pokud by však závazek ze smlouvy původně uzavřené na základě výjimky po provedení změny již podmínky výjimky nesplňoval, je nutné přípustnost změny posuzovat podle pravidel § 222.

Výše uvedené závěry platí i pro veřejné zakázky malého rozsahu, které přestavují jednu ze zákonných výjimek z povinnosti provést zadávací řízení. Pokud má být závazek ze smlouvy na veřejnou zakázku malého rozsahu změněn, je nutné zkoumat, zda veřejná zakázka po změně splňuje limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu. Pokud ano, lze změnu provést bez provedení zadávacího řízení na základě výjimky podle § 31 (tj. bez aplikace pravidel uvedených v § 222). Pokud by však limit byl překročen, je nutné postupovat podle pravidel uvedených v § 222.

Pro posouzení limitu pro veřejnou zakázku malého rozsahu je rozhodující stav po změně, tedy celková hodnota veřejné zakázky po provedení změny.“

veřejnou zakázku malého rozsahu, lze ji použít tehdy, pokud celková hodnota závazku po změně nepřekročí limit dle § 27 zákona.

73. Úřad považuje za nutné zdůraznit, že podmínka, podle níž lze výjimku pro veřejné zakázky malého rozsahu použít u změn závazku pouze v případě, kdy celková hodnota závazku po změně nepřekročí limit dle § 27 zákona, byla dovozována i ve vztahu ke znění zákona účinnému před nabytím účinnosti zákona č. 166/2023 Sb. (srov. výše citované výkladové stanovisko nebo např. rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-06445/2025/162 ze dne 19. 2. 2025 či příkaz Úřadu č. j. ÚOHS-44034/2022/500 ze dne 8. 12. 2022). Jestliže se tedy obviněný domnívá, že podle původního znění zákona bylo možné provést změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, která byla původně zadána v režimu výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu, bez provedení zadávacího řízení i v případě, kdy by celková hodnota závazku po změně překročila limit dle § 27 zákona, takový výklad je nutné odmítnout jako zjevně nesprávný. Uvedený postup by nebyl v souladu se zákonem před ani po nabytí účinnosti zákona č. 166/2023 Sb.

74. Úřad v dané souvislosti dále odkazuje na příkaz Úřadu č. j. ÚOHS-08937/2024/500 ze dne 27. 2. 2024, v němž je rovněž podrobně rozebráno, z jakých důvodů nelze znění § 222 zákona pozměněné zákonem č. 166/2023 Sb. považovat za příznivější oproti předchozí právní úpravě.

75. Úřad tak uzavírá, že znění § 222 odst. 1 zákona účinné přede dnem 16. 7. 2023 v daném případě pro obviněného nepředstavuje příznivější právní úpravu, a Úřad proto toto znění předmětného ustanovení zákona při posuzování postupu obviněného neaplikoval.

76. Úřad v této souvislosti odkazuje rovněž na argumentaci předsedy Úřadu obsaženou v rozhodnutí o rozkladu. Předseda Úřadu v dané věci uvedl následující:

„Obviněnému lze dát obecně za pravdu, že dovodit výkladem původního znění § 222 odst. 1 ZZVZ názor zakotvený v citovaném stanovisku a v tomu odpovídajícím novém znění § 222 odst. 1 nepředstavuje apriorně jednoduchou právní úvahu. Nicméně, i kdyby v tomto ohledu měl obviněný pravdu a názor zakotvený v citovaném stanovisku by ze zákona v původním znění nevyplýval, nepředstavovalo by nynější, nové znění § 222 odst. 1 zákona přísnější úpravu oproti znění původnímu. Je tomu tak proto, že to, v čem se text novelizovaného ustanovení § 222 odst. 1 zákona oproti jeho původnímu znění liší, je pouze výjimka ze zákazu podstatné změny závazku („to neplatí v případě změn, u nichž…“). Věta druhá novelizovaného ustanovení pak jen upřesnila, kdy se tato výjimka ze zákazu podstatné změny závazku nepoužije, tedy stanovila její meze (limity stanovené § 25, § 27 a § 178 zákona). Pokud bylo tedy obdobné pravidlo výkladem dovozeno i ve vztahu k původnímu znění § 222 odst. 1 zákona, za jehož účinnosti byl uzavřen dodatek č. 7, není tak činěno k tíži obviněného, nýbrž k jeho prospěchu, neboť se takto dovozuje výjimka ze zákonné povinnosti. Jinými slovy, pokud by měl obviněný pravdu a z původního znění zákona by nevyplývalo totéž, co vyplývá ze znění nového (tj. vydané stanovisko by v podstatě vykládalo zákon v rozporu nad rámec jeho textu), pak by platilo, že i změnu, jejíž hodnota by limit VZMR nepřekročila, musel Úřad posuzovat optikou § 222 odst. 3 zákona, a v případě, že by byla shledána změnou podstatnou, musel by ji jako přestupek postihnout. Takový by byl přímý důsledek toho, co obviněný dovozuje, a sice že v původním znění zákona nynější výjimka ze zákazu podstatné změny při nepřekročení limitu VZMR zakotvena nebyla. V tomto světle je zjevné, že Úřad zásadu pozdější příznivější právní úpravy nemohl porušit.

Z rozkladu je vidět, že obviněný mylně za novou, přísnější právní úpravu považuje v podstatě pouze větu druhou § 222 odst. 1 zákona (tj. omezení použití výjimky). [...] *Tato věta však byla do zákona doplněna současně s úpravou věty první, a nemůže proto být posuzována izolovaně.“*

K výroku I. rozhodnutí

Relevantní ustanovení právních předpisů

77. Podle § 2 odst. 3 zákona je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak. Tato povinnost se považuje za splněnou, pokud je veřejná zakázka zadána na základě rámcové dohody postupem podle části šesté hlavy II zákona, v dynamickém nákupním systému podle části šesté hlavy III zákona nebo pořizována od centrálního zadavatele nebo jeho prostřednictvím podle § 9 zákona.

78. Podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona se předpokládaná hodnota veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou pravidelně pořizované nebo trvající dodávky nebo služby, stanoví jako skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky nebo služby stejného druhu během předcházejících 12 měsíců nebo předchozího účetního období, které je delší než 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců.

79. Podle § 19 odst. 2 zákona platí, že má-li být smlouva uzavřena na dobu delší než 12 měsíců, upraví se předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanovená podle § 19 odst. 1 zákona podle § 20 nebo 21 zákona.

80. Podle § 20 písm. b) zákona platí, že pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky je rozhodná u smlouvy na dobu neurčitou nebo jejíž trvání nelze přesně vymezit, předpokládaná výše úplaty za 48 měsíců.

81. Podle § 27 zákona je veřejnou zakázkou malého rozsahu veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky

    a) na dodávky nebo na služby částce 3 000 000 Kč, nebo

    b) na stavební práce částce 9 000 000 Kč.

82. Podle § 100 odst. 1 zákona platí, že zadavatel si může v zadávací dokumentaci vyhradit změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nebo rámcové dohody, pokud jsou podmínky pro tuto změnu a její obsah jednoznačně vymezeny a změna nemění celkovou povahu veřejné zakázky. Taková změna se může týkat rozsahu dodávek, služeb nebo stavebních prací, ceny nebo jiných obchodních nebo technických podmínek.

83. Podle § 222 odst. 1 zákona platí, že 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. Je-li taková výjimka omezena pro podlimitní veřejnou zakázku, veřejnou zakázku malého rozsahu, nebo koncesi malého rozsahu, lze ji pro změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku použít pouze tehdy, pokud celková hodnota závazku po jeho změně nepřekročí limit podle

    a) § 25, jde-li o podlimitní veřejnou zakázku,

    b) § 27, jde-li o veřejnou zakázku malého rozsahu, nebo

c) § 178, jde-li o koncesi malého rozsahu.

84. Podle § 222 odst. 2 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje uplatnění změn závazku vyhrazených podle § 100 odst. 1 zákona.

85. Podle § 222 odst. 3 zákona je podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku taková změna smluvních podmínek, která by

a) umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně,

b) měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, nebo

c) vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění veřejné zakázky.

86. Podle § 222 odst. 4 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje změna, která nemění celkovou povahu veřejné zakázky a jejíž hodnota je

a) nižší než finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku a

b) nižší než

1. 10 % původní hodnoty závazku, nebo

2. 15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku na stavební práce, která není koncesí.

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

87. Podle § 222 odst. 5 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažují dodatečné stavební práce, služby nebo dodávky od dodavatele původní veřejné zakázky, které nebyly zahrnuty v původním závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, pokud jsou nezbytné a změna v osobě dodavatele

a) není možná z ekonomických anebo technických důvodů spočívajících zejména v požadavcích na slučitelnost nebo interoperabilitu se stávajícím zařízením, službami nebo instalacemi pořízenými zadavatelem v původním zadávacím řízení a

b) způsobila by zadavateli značné obtíže nebo výrazné zvýšení nákladů.

88. Podle § 222 odst. 6 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje změna, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, a která nemění celkovou povahu veřejné zakázky.

89. Podle § 222 odst. 7 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy dle § 222 odst. 3 zákona na veřejnou zakázku, jejímž předmětem je provedení stavebních prací, nepovažuje záměna jedné nebo více položek soupisu stavebních prací jednou nebo více položkami, za předpokladu že

a) nové položky soupisu stavebních prací představují srovnatelný druh materiálu nebo prací ve vztahu k nahrazovaným položkám,

b) cena materiálu nebo prací podle nových položek soupisu stavebních prací je ve vztahu k nahrazovaným položkám stejná nebo nižší,

c) materiál nebo práce podle nových položek soupisu stavebních prací jsou ve vztahu k nahrazovaným položkám kvalitativně stejné nebo vyšší a

d) zadavatel vyhotoví o každé jednotlivé záměně přehled obsahující nové položky soupisu stavebních prací s vymezením položek v původním soupisu stavebních prací, které jsou takto nahrazovány, spolu s podrobným a srozumitelným odůvodněním srovnatelnosti materiálu nebo prací podle písmene a) a stejné nebo vyšší kvality podle písmene c).

90. Podle § 222 odst. 9 zákona platí, 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. Cenový nárůst související se změnami podle odstavců 5 nebo 6 při odečtení stavebních prací, služeb nebo dodávek, které nebyly s ohledem na tyto změny realizovány, nesmí přesáhnout 30 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet cenových nárůstů všech změn podle odstavců 5 a 6.

91. Podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté s výjimkou soutěže o návrh, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele, a zadá veřejnou zakázku nebo uzavře rámcovou dohodu.

Relevantní zjištěné skutečnosti

92. Následující tabulka sestavená Úřadem (tabulka č. 1) obsahuje základní přehled relevantních informací o smlouvě a jejích dodatcích.

Tabulka č. 1 – základní informace o smlouvě a dodatcích

Smlouva/dodatek	Datum uzavření	Období účinnosti daného znění	Cena 1 ks obědu bez DPH	Cena dopravy 1 ks obědu bez DPH	Cena 1 hod. výdeje bez DPH
Smlouva	09.06.2015	01.06.2015 – 30.06.2017	57,74 Kč	3 Kč	/
Dodatek č. 1	06.03.2017	01.07.2017 – 30.09.2019	61,45 Kč	3 Kč	/
Dodatek č. 2	02.10.2019	01.10.2019 – 31.12.2020	66,95 Kč	3 Kč	/
Dodatek č. 3	08.01.2021	01.01.2021 – 30.06.2021	69,17 Kč	3 Kč	/
Dodatek č. 4	14.09.2021	01.07.2021 – 31.12.2021	69,17 Kč	3 Kč	179,20 Kč
Dodatek č. 5	28.12.2021	01.01.2022 – 30.06.2022	75,57 Kč	3 Kč	179,20 Kč
Dodatek č. 6	12.07.2022	01.07.2022 – 31.01.2023	82,33 Kč	3 Kč	179,20 Kč

Dodatek č. 7	02.02.2023	01.02.2023 – 31.12.2023	90,04 Kč	3 Kč	197,12 Kč
Dodatek č. 8	09.01.2024	od 01.01.2024	96,37 Kč	3 Kč	197,12 Kč

93. Předmětem smlouvy je dle čl. I. písm. a) smlouvy výroba a dodávka jídel pro závodní stravování zaměstnanců obviněného. Dodávka obědů dle čl. IV. písm. a) smlouvy probíhá na adresu *„Otovice v ulici Mostecká 50“* (dále jen „Otovice“). Dodatkem č. 4 byl předmět smlouvy rozšířen o výdej jídel, který je vybraným dodavatelem zajišťován na pracovišti *„Horova 12, K. Vary“* (dále jen „Horova“).

94. Následující tabulka sestavená Úřadem (tabulka č. 2), která vychází z dokumentů poskytnutých obviněným, obsahuje přehled množství plnění skutečně odebraného obviněným od vybraného dodavatele na základě smlouvy a jejích dodatků v jednotlivých měsících v šetřeném období ode dne 1. 6. 2015 do dne 31. 10. 2024.

Tabulka č. 2 – přehled množství odebraného plnění

Období	Počet odebraných obědů – pracoviště Otovice	Počet odebraných obědů – pracoviště Horova	Počet hodin výdeje – pracoviště Horova
6/2015	174	/	/
7/2015	374	/	/
8/2015	313	/	/
9/2015	311	/	/
10/2015	369	/	/
11/2015	352	/	/
12/2015	240	/	/
1/2016	351	/	/
2/2016	362	/	/
3/2016	341	/	/
4/2016	348	/	/
5/2016	367	/	/
6/2016	369	/	/
7/2016	269	/	/
8/2016	330	/	/
9/2016	346	/	/
10/2016	347	/	/
11/2016	371	/	/
12/2016	281	/	/
1/2017	448	/	/

2/2017	361	/	/
3/2017	372	/	/
4/2017	312	/	/
5/2017	344	/	/
6/2017	363	/	/
7/2017	231	/	/
8/2017	325	/	/
9/2017	307	/	/
10/2017	298	/	/
11/2017	337	/	/
12/2017	187	/	/
1/2018	351	/	/
2/2018	310	/	/
3/2018	303	/	/
4/2018	280	/	/
5/2018	270	/	/
6/2018	277	/	/
7/2018	243	/	/
8/2018	320	/	/
9/2018	309	/	/
10/2018	375	/	/
11/2018	358	/	/
12/2018	231	/	/
1/2019	350	/	/
2/2019	310	/	/
3/2019	318	/	/
4/2019	307[4]	/	/
5/2019	331	/	/
6/2019	337	/	/
7/2019	300	/	/
8/2019	335	/	/
9/2019	380	/	/
10/2019	376	/	/

[4] V dubnu roku 2019 bylo vybraným dodavatelem obviněnému vyfakturováno dodání 307 ks položek „oběd“ a 318 ks položek „doprava“. Ve všech ostatních případech se počet dodaných obědů s počtem vyfakturovaných položek „doprava“ shodoval.

11/2019	367	/	/
12/2019	224	/	/
1/2020	368	/	/
2/2020	352	/	/
3/2020	235	/	/
4/2020	113	/	/
5/2020	305	/	/
6/2020	355	/	/
7/2020	307	/	/
8/2020	273	/	/
9/2020	323	/	/
10/2020	308	/	/
11/2020	293	/	/
12/2020	234	/	/
1/2021	294	/	/
2/2021	316	/	/
3/2021	299	/	/
4/2021	324	/	/
5/2021	349	/	/
6/2021	349	/	/
7/2021	244	216	/
8/2021	284	378	48
9/2021	324	436	63
10/2021	318	440	57
11/2021	356	543	42
12/2021	252	374	48
1/2022	377	535	63
2/2022	343	492	60
3/2022	355	581	69
4/2022	352	448	54
5/2022	383	574	42
6/2022	405	559	66
7/2022	257	344	24
8/2022	396	430	69
9/2022	359	456	63

10/2022	357	492	60
11/2022	414	481	60
12/2022	294	356	48
1/2023	410	565	66
2/2023	391	499	60
3/2023	432	559	69
4/2023	404	448	54
5/2023	399	509	60
6/2023	401	535	60
7/2023	319	355	48
8/2023	401	500	63
9/2023	330	432	57
10/2023	384	522	60
11/2023	368	518	63
12/2023	290	348	45
1/2024	385	526	66
2/2024	379	464	63
3/2024	394	438	60
4/2024	403	457	63
5/2024	374	458	60
6/2024	309	407	60
7/2024	326	438	66
8/2024	359	375	33
9/2024	373	455	63
10/2024	358	463	66

95. Následující tabulka sestavená Úřadem (tabulka č. 3), která vychází z dokumentů poskytnutých obviněným, navazuje na tabulku č. 2 (zobrazující množství odebraného plnění) a obsahuje přehled celkových cen plnění odebraného obviněným od vybraného dodavatele na základě smlouvy a jejích dodatků v jednotlivých měsících v šetřeném období ode dne 1. 6. 2015 do dne 31. 10. 2024.

Tabulka č. 3 – přehled celkových cen odebraného plnění

Období	Cena odebraných obědů vč. dopravy bez DPH – pracoviště Otovice	Cena odebraných obědů vč. dopravy bez DPH – pracoviště Horova	Cena odebraného výdeje bez DPH – pracoviště Horova	Cena odebraného plnění celkem bez DPH

6/2015	10 568,76 Kč	/	/	10 568,76 Kč
7/2015	22 716,76 Kč	/	/	22 716,76 Kč
8/2015	19 011,62 Kč	/	/	19 011,62 Kč
9/2015	18 890,14 Kč	/	/	18 890,14 Kč
10/2015	22 413,06 Kč	/	/	22 413,06 Kč
11/2015	21 380,48 Kč	/	/	21 380,48 Kč
12/2015	14 577,60 Kč	/	/	14 577,60 Kč
1/2016	21 319,74 Kč	/	/	21 319,74 Kč
2/2016	21 987,88 Kč	/	/	21 987,88 Kč
3/2016	20 712,34 Kč	/	/	20 712,34 Kč
4/2016	21 137,52 Kč	/	/	21 137,52 Kč
5/2016	22 291,58 Kč	/	/	22 291,58 Kč
6/2016	22 413,06 Kč	/	/	22 413,06 Kč
7/2016	16 339,06 Kč	/	/	16 339,06 Kč
8/2016	20 044,20 Kč	/	/	20 044,20 Kč
9/2016	21 016,04 Kč	/	/	21 016,04 Kč
10/2016	21 076,78 Kč	/	/	21 076,78 Kč
11/2016	22 534,54 Kč	/	/	22 534,54 Kč
12/2016	17 067,94 Kč	/	/	17 067,94 Kč
1/2017	27 211,52 Kč	/	/	27 211,52 Kč
2/2017	21 927,14 Kč	/	/	21 927,14 Kč
3/2017	22 595,28 Kč	/	/	22 595,28 Kč
4/2017	18 950,88 Kč	/	/	18 950,88 Kč
5/2017	20 894,56 Kč	/	/	20 894,56 Kč
6/2017	22 048,62 Kč	/	/	22 048,62 Kč
7/2017	14 887,95 Kč	/	/	14 887,95 Kč
8/2017	20 946,25 Kč	/	/	20 946,25 Kč
9/2017	19 786,15 Kč	/	/	19 786,15 Kč
10/2017	19 206,10 Kč	/	/	19 206,10 Kč
11/2017	21 719,65 Kč	/	/	21 719,65 Kč
12/2017	12 052,15 Kč	/	/	12 052,15 Kč
1/2018	22 621,95 Kč	/	/	22 621,95 Kč
2/2018	19 979,50 Kč	/	/	19 979,50 Kč
3/2018	19 528,35 Kč	/	/	19 528,35 Kč
4/2018	18 046,00 Kč	/	/	18 046,00 Kč

5/2018	17 401,50 Kč	/	/	17 401,50 Kč
6/2018	17 852,65 Kč	/	/	17 852,65 Kč
7/2018	15 661,35 Kč	/	/	15 661,35 Kč
8/2018	20 624,00 Kč	/	/	20 624,00 Kč
9/2018	19 915,05 Kč	/	/	19 915,05 Kč
10/2018	24 168,75 Kč	/	/	24 168,75 Kč
11/2018	23 073,10 Kč	/	/	23 073,10 Kč
12/2018	14 887,95 Kč	/	/	14 887,95 Kč
1/2019	22 557,50 Kč	/	/	22 557,50 Kč
2/2019	19 979,50 Kč	/	/	19 979,50 Kč
3/2019	20 495,10 Kč	/	/	20 495,10 Kč
4/2019	19 819,15 Kč[5]	/	/	19 819,15 Kč
5/2019	21 332,95 Kč	/	/	21 332,95 Kč
6/2019	21 719,65 Kč	/	/	21 719,65 Kč
7/2019	19 335,00 Kč	/	/	19 335,00 Kč
8/2019	21 590,75 Kč	/	/	21 590,75 Kč
9/2019	24 491,00 Kč	/	/	24 491,00 Kč
10/2019	26 301,20 Kč	/	/	26 301,20 Kč
11/2019	25 671,65 Kč	/	/	25 671,65 Kč
12/2019	15 668,80 Kč	/	/	15 668,80 Kč
1/2020	25 741,60 Kč	/	/	25 741,60 Kč
2/2020	24 622,40 Kč	/	/	24 622,40 Kč
3/2020	16 438,25 Kč	/	/	16 438,25 Kč
4/2020	7 904,35 Kč	/	/	7 904,35 Kč
5/2020	21 334,75 Kč	/	/	21 334,75 Kč
6/2020	24 832,25 Kč	/	/	24 832,25 Kč
7/2020	21 474,65 Kč	/	/	21 474,65 Kč
8/2020	19 096,35 Kč	/	/	19 096,35 Kč
9/2020	22 593,85 Kč	/	/	22 593,85 Kč
10/2020	21 544,60 Kč	/	/	21 544,60 Kč
11/2020	20 495,35 Kč	/	/	20 495,35 Kč
12/2020	16 368,30 Kč	/	/	16 368,30 Kč
1/2021	21 217,98 Kč	/	/	21 217,98 Kč
2/2021	22 805,72 Kč	/	/	22 805,72 Kč

[5] Jedná se o cenu za 307 ks obědů a 318 ks dopravy, viz tabulka č. 2.

3/2021	21 578,83 Kč	/	/	21 578,83 Kč
4/2021	23 383,08 Kč	/	/	23 383,08 Kč
5/2021	25 187,33 Kč	/	/	25 187,33 Kč
6/2021	25 187,33 Kč	/	/	25 187,33 Kč
7/2021	17 609,48 Kč	15 588,72 Kč	/	33 198,20 Kč
8/2021	20 496,28 Kč	27 280,26 Kč	8 601,60 Kč	56 378,14 Kč
9/2021	23 383,08 Kč	31 466,12 Kč	11 289,60 Kč	66 138,80 Kč
10/2021	22 950,06 Kč	31 754,80 Kč	10 214,40 Kč	64 919,26 Kč
11/2021	25 692,52 Kč	39 188,31 Kč	7 526,40 Kč	72 407,23 Kč
12/2021	18 186,84 Kč	26 991,58 Kč	8 601,60 Kč	53 780,02 Kč
1/2022	29 620,89 Kč	42 034,95 Kč	11 289,60 Kč	82 945,44 Kč
2/2022	26 949,51 Kč	38 656,44 Kč	10 752,00 Kč	76 357,95 Kč
3/2022	27 892,35 Kč	45 649,17 Kč	12 364,80 Kč	85 906,32 Kč
4/2022	27 656,64 Kč	35 199,36 Kč	9 676,80 Kč	72 532,80 Kč
5/2022	30 092,31 Kč	45 099,18 Kč	7 526,40 Kč	82 717,89 Kč
6/2022	31 820,85 Kč	43 920,63 Kč	11 827,20 Kč	87 568,68 Kč
7/2022	21 929,81 Kč	29 353,52 Kč	4 300,80 Kč	55 584,13 Kč
8/2022	33 790,68 Kč	36 691,90 Kč	12 364,80 Kč	82 847,38 Kč
9/2022	30 633,47 Kč	38 910,48 Kč	11 289,60 Kč	80 833,55 Kč
10/2022	30 462,81 Kč	41 982,36 Kč	10 752,00 Kč	83 197,17 Kč
11/2022	35 326,62 Kč	41 043,73 Kč	10 752,00 Kč	87 122,35 Kč
12/2022	25 087,02 Kč	30 377,48 Kč	8 601,60 Kč	64 066,10 Kč
1/2023	34 985,30 Kč	48 211,45 Kč	11 827,20 Kč	95 023,95 Kč
2/2023	36 378,64 Kč	46 426,96 Kč	11 827,20 Kč	94 632,80 Kč
3/2023	40 193,28 Kč	52 009,36 Kč	13 601,28 Kč	105 803,92 Kč
4/2023	37 588,16 Kč	41 681,92 Kč	10 644,48 Kč	89 914,56 Kč
5/2023	37 122,96 Kč	47 357,36 Kč	11 827,20 Kč	96 307,52 Kč
6/2023	37 309,04 Kč	49 776,40 Kč	11 827,20 Kč	98 912,64 Kč
7/2023	29 679,76 Kč	33 029,20 Kč	9 461,76 Kč	72 170,72 Kč
8/2023	37 309,04 Kč	46 520,00 Kč	12 418,56 Kč	96 247,60 Kč
9/2023	30 703,20 Kč	40 193,28 Kč	11 235,84 Kč	82 132,32 Kč
10/2023	35 727,36 Kč	48 566,88 Kč	11 827,20 Kč	96 121,44 Kč
11/2023	34 238,72 Kč	48 194,72 Kč	12 418,56 Kč	94 852,00 Kč
12/2023	26 981,60 Kč	32 377,92 Kč	8 870,40 Kč	68 229,92 Kč
1/2024	38 257,45 Kč	52 268,62 Kč	13 009,92 Kč	103 535,99 Kč

2/2024	37 661,23 Kč	46 107,68 Kč	12 418,56 Kč	96 187,47 Kč
3/2024	39 151,78 Kč	43 524,06 Kč	11 827,20 Kč	94 503,04 Kč
4/2024	40 046,11 Kč	45 412,09 Kč	12 418,56 Kč	97 876,76 Kč
5/2024	37 164,38 Kč	45 511,46 Kč	11 827,20 Kč	94 503,04 Kč
6/2024	30 705,33 Kč	40 443,59 Kč	11 827,20 Kč	82 976,12 Kč
7/2024	32 394,62 Kč	43 524,06 Kč	13 009,92 Kč	88 928,60 Kč
8/2024	35 673,83 Kč	37 263,75 Kč	6 504,96 Kč	79 442,54 Kč
9/2024	37 065,01 Kč	45 213,35 Kč	12 418,56 Kč	94 696,92 Kč
10/2024	35 574,46 Kč	46 008,31 Kč	13 009,92 Kč	94 592,69 Kč

96. Celková cena veškerého plnění, které obviněný od vybraného dodavatele v šetřeném období ode dne 1. 6. 2015 do dne 31. 10. 2024 na základě smlouvy a jejích dodatků odebral, tak dohromady činí 4 800 348,69 Kč bez DPH, resp. 5 496 390,43 Kč vč. DPH.[6] Vybraný dodavatel fakturoval odebrané plnění měsíčně; obviněný jednotlivé faktury průběžně hradil.

97. Následující tabulka sestavená Úřadem (tabulka č. 4), která vychází z dokumentů poskytnutých obviněným, obsahuje přehled faktur vystavených vybraným dodavatelem obviněnému za plnění poskytnuté na základě smlouvy a jejích dodatků v jednotlivých měsících v šetřeném období ode dne 1. 6. 2015 do dne 31. 10. 2024, přehled částek bez DPH, které byly obviněným na základě těchto faktur uhrazeny, a přehled dat jednotlivých úhrad.

Tabulka č. 4 – přehled vystavených faktur a uhrazených částek

Číslo dokladu	Fakturované plnění (období – pracoviště)	Uhrazená částka (bez DPH)	Datum úhrady
115020584	6/2015 – Otovice	10 568,76 Kč	13.07.2015
115020675	7/2015 – Otovice	22 716,76 Kč	11.08.2015
115020770	8/2015 – Otovice	19 011,62 Kč	10.09.2015
115020884	9/2015 – Otovice	18 890,14 Kč	09.10.2015
115021029	10/2015 – Otovice	22 413,06 Kč	12.11.2015
115021200	11/2015 – Otovice	21 380,48 Kč	11.12.2015
115021303	12/2015 – Otovice	14 577,60 Kč	08.01.2016
116020116	1/2016 – Otovice	21 319,74 Kč	10.02.2016
116020184	2/2016 – Otovice	21 987,88 Kč	10.03.2016
116020256	3/2016 – Otovice	20 712,34 Kč	08.04.2016
116020381	4/2016 – Otovice	21 137,52 Kč	10.05.2016
116020463	5/2016 – Otovice	22 291,58 Kč	10.06.2016

[6] Z poskytnuté dokumentace vyplývá, že v období ode dne 1. 6. 2015 do dne 31. 12. 2020 bylo obviněnému vybraným dodavatelem za odebrané plnění fakturováno DPH ve výši 15 % za obědy a 21 % za dopravu; v období ode dne 1. 1. 2021 bylo za veškeré odebrané plnění (tj. obědy, doprava i výdej) fakturováno DPH ve výši 15 %.

116020538	6/2016 – Otovice	22 413,06 Kč	08.07.2016
116020653	7/2016 – Otovice	16 339,06 Kč	10.08.2016
116020747	8/2016 – Otovice	20 044,20 Kč	09.09.2016
116020853	9/2016 – Otovice	21 016,04 Kč	10.10.2016
116020862	10/2016 – Otovice	21 076,78 Kč	11.11.2016
116021078	11/2016 – Otovice	22 534,54 Kč	09.12.2016
116021241	12/2016 – Otovice	17 067,94 Kč	10.01.2017
102170067	1/2017 – Otovice	27 211,52 Kč	10.02.2017
102170150	2/2017 – Otovice	21 927,14 Kč	10.03.2017
102170255	3/2017 – Otovice	22 595,28 Kč	10.04.2017
102170367	4/2017 – Otovice	18 950,88 Kč	10.05.2017
102170473	5/2017 – Otovice	20 894,56 Kč	09.06.2017
102170576	6/2017 – Otovice	22 048,62 Kč	10.07.2017
102/2017/2079	7/2017 – Otovice	14 887,95 Kč	10.08.2017
102/2017/2159	8/2017 – Otovice	20 946,25 Kč	08.09.2017
102/2017/2314	9/2017 – Otovice	19 786,15 Kč	12.10.2017
102/2017/2451	10/2017 – Otovice	19 206,10 Kč	13.11.2017
102/2017/2562	11/2017 – Otovice	21 719,65 Kč	08.12.2017
102/2017/2666	12/2017 – Otovice	12 052,15 Kč	04.01.2018
102/2018/77	1/2018 – Otovice	22 621,95 Kč	09.02.2018
102/2018/158	2/2018 – Otovice	19 979,50 Kč	12.03.2018
102/2018/226	3/2018 – Otovice	19 528,35 Kč	06.04.2018
102/2018/319	4/2018 – Otovice	18 046,00 Kč	10.05.2018
102/2018/403	5/2018 – Otovice	17 401,50 Kč	08.06.2018
102/2018/495	6/2018 – Otovice	17 852,65 Kč	09.07.2018
102/2018/614	7/2018 – Otovice	15 661,35 Kč	10.08.2018
102/2018/676	8/2018 – Otovice	20 624,00 Kč	10.09.2018
102/2018/772	9/2018 – Otovice	19 915,05 Kč	05.10.2018
102/2018/894	10/2018 – Otovice	24 168,75 Kč	09.11.2018
102/2018/1027	11/2018 – Otovice	23 073,10 Kč	10.12.2018
102/2018/1132	12/2018 – Otovice	14 887,95 Kč	08.01.2019
102/2019/67	1/2019 – Otovice	22 557,50 Kč	08.02.2019
102/2019/142	2/2019 – Otovice	19 979,50 Kč	08.03.2019
102/2019/231	3/2019 – Otovice	20 495,10 Kč	08.04.2019
102/2019/326	4/2019 – Otovice	19 819,15 Kč	10.05.2019

102/2019/419	5/2019 – Otovice	21 332,95 Kč	10.06.2019
102/2019/499	6/2019 – Otovice	21 719,65 Kč	08.07.2019
102/2019/606	7/2019 – Otovice	19 335,00 Kč	09.08.2019
102/2019/697	8/2019 – Otovice	21 590,75 Kč	09.09.2019
102/2019/772	9/2019 – Otovice	24 491,00 Kč	10.10.2019
102/2019/922	10/2019 – Otovice	26 301,20 Kč	08.11.2019
102/2019/1016	11/2019 – Otovice	25 671,65 Kč	09.12.2019
102/2019/1113	12/2019 – Otovice	15 668,80 Kč	10.01.2020
102/2020/29	1/2020 – Otovice	25 741,60 Kč	10.02.2020
102/2020/84	2/2019 – Otovice	24 622,40 Kč	09.03.2020
102/2020/155	3/2020 – Otovice	16 438,25 Kč	09.04.2020
102/2020/238	4/2020 – Otovice	7 904,35 Kč	07.05.2020
102/2020/320	5/2020 – Otovice	21 334,75 Kč	11.06.2020
102/2020/368	6/2020 – Otovice	24 832,25 Kč	10.07.2020
102/2020/459	7/2020 – Otovice	21 474,65 Kč	14.08.2020
102/2020/509	8/2020 – Otovice	19 096,35 Kč	10.09.2020
102/2020/597	9/2020 – Otovice	22 593,85 Kč	09.10.2020
102/2020/669	10/2020 – Otovice	21 544,60 Kč	10.11.2020
102/2020/752	11/2020 – Otovice	20 495,35 Kč	10.12.2020
102/2020/864	12/2020 – Otovice	16 368,30 Kč	11.01.2021
102/2021/24	1/2021 – Otovice	21 217,98 Kč	12.02.2021
102/2021/80	2/2021– Otovice	22 805,72 Kč	12.03.2021
102/2021/162	3/2021 – Otovice	21 578,83 Kč	14.04.2021
102/2021/236	4/2021 – Otovice	23 383,08 Kč	14.05.2021
102/2021/309	5/2021 – Otovice	25 187,33 Kč	14.06.2021
102/2021/389	6/2021 – Otovice	25 187,33 Kč	14.07.2021
102/2021/482	7/2021 – Otovice	17 609,48 Kč	13.08.2021
102/2021/488	7/2021 – Horova	15 588,72 Kč	13.08.2021
102/2021/568	8/2021 – Otovice	20 496,28 Kč	14.09.2021
102/2021/581	8/2021 – Horova	35 881,86 Kč	14.09.2021
102/2021/648	9/2021 – Otovice	23 383,08 Kč	14.10.2021
102/2021/650	9/2021 – Horova	42 755,72 Kč	14.10.2021
102/2021/733	10/2021 – Otovice	22 950,06 Kč	12.11.2021
102/2021/734	10/2021 – Horova	41 969,20 Kč	12.11.2021
102/2021/830	11/2021 – Horova	46 714,71 Kč	14.12.2021

102/2021/831	11/2021 – Otovice	25 692,52 Kč	14.12.2021
102/2021/903	12/2021 – Otovice	18 186,84 Kč	14.01.2022
102/2021/907	12/2021 – Horova	35 593,18 Kč	14.01.2022
102/2022/37	1/2022 – Otovice	29 620,89 Kč	14.02.2022
102/2022/38	1/2022 – Horova	53 324,55 Kč	14.02.2022
102/2022/93	2/2022 – Otovice	26 949,51 Kč	14.03.2022
102/2022/96	2/2022 – Horova	49 408,44 Kč	14.03.2022
102/2022/177	3/2022 – Otovice	27 892,35 Kč	14.04.2022
102/2022/185	3/2022 – Horova	58 013,97 Kč	14.04.2022
102/2022/241	4/2022 – Otovice	27 656,64 Kč	13.05.2022
102/2022/243	4/2022 – Horova	44 876,16 Kč	13.05.2022
102/2022/328	5/2022 – Otovice	30 092,31 Kč	14.06.2022
102/2022/332	5/2022 – Horova	52 625,58 Kč	14.06.2022
102/2022/406	6/2022 – Otovice	31 820,85 Kč	14.07.2022
102/2022/407	6/2022 – Horova	55 747,83 Kč	14.07.2022
102/2022/483	7/2022 – Otovice	21 929,81 Kč	12.08.2022
102/2022/484	7/2022 – Horova	33 654,32 Kč	12.08.2022
102/2022/561	8/2022 – Horova	49 056,70 Kč	14.09.2022
102/2022/562	8/2022 – Otovice	33 790,68 Kč	14.09.2022
102/2022/649	9/2022 – Horova	50 200,08 Kč	14.10.2022
102/2022/650	9/2022 – Otovice	30 633,47 Kč	14.10.2022
102/2022/730	10/2022 – Otovice	30 462,81 Kč	14.11.2022
102/2022/731	10/2022 – Horova	52 734,36 Kč	14.11.2022
102/2022/846	11/2022 – Horova	51 795,73 Kč	14.12.2022
102/2022/848	11/2022 – Otovice	35 326,62 Kč	14.12.2022
102/2022/928	12/2022 – Otovice	25 087,02 Kč	13.01.2023
102/2022/929	12/2022 – Horova	38 979,08 Kč	13.01.2023
102/2023/40	1/2023 – Horova	60 038,65 Kč	14.02.2023
102/2023/42	1/2023 – Otovice	34 985,30 Kč	14.02.2023
102/2023/111	2/2023 – Otovice	36 378,64 Kč	14.03.2023
102/2023/115	2/2023 – Horova	58 254,16 Kč	14.03.2023
102/2023/188	3/2023 – Otovice	40 193,28 Kč	14.04.2023
102/2023/191	3/2023 – Horova	65 610,64 Kč	14.04.2023
102/2023/278	4/2023 – Otovice	37 588,16 Kč	12.05.2023
102/2023/284	4/2023 – Horova	52 326,40 Kč	12.05.2023

102/2023/372	5/2023 – Otovice	37 122,96 Kč	14.06.2023
102/2023/374	5/2023 – Horova	59 184,56 Kč	14.06.2023
102/2023/451	6/2023 – Horova	61 603,60 Kč	14.07.2023
102/2023/452	6/2023 – Otovice	37 309,04 Kč	14.07.2023
102/2023/543	7/2023 – Otovice	29 679,76 Kč	14.08.2023
102/2023/573	7/2023 – Horova	42 490,96 Kč	14.08.2023
102/2023/625	8/2023 – Horova	58 938,56 Kč	14.09.2023
102/2023/629	8/2023 – Otovice	37 309,04 Kč	14.09.2023
102/2023/728	9/2023 – Horova	51 429,12 Kč	13.10.2023
102/2023/729	9/2023 – Otovice	30 703,20 Kč	13.10.2023
102/2023/847	10/2023 – Horova	60 394,08 Kč	14.11.2023
102/2023/848	10/2023 – Otovice	35 727,36 Kč	14.11.2023
102/2023/962	11/2023 – Horova	60 613,28 Kč	14.12.2023
102/2023/964	11/2023 – Otovice	34 238,72 Kč	14.12.2023
102/2023/1059	12/2023 – Otovice	26 981,60 Kč	12.01.2024
102/2023/1060	12/2023 – Horova	41 248,32 Kč	12.01.2024
102/2024/34	1/2024 – Otovice	38 257,45 Kč	14.02.2024
102/2024/35	1/2024 – Horova	65 278,54 Kč	14.02.2024
102/2024/97	2/2024 – Horova	58 526,24 Kč	14.03.2024
102/2024/98	2/2024 – Otovice	37 661,23 Kč	14.03.2024
102/2024/144	3/2024 – Horova	55 351,26 Kč	12.04.2024
102/2024/148	3/2024 – Otovice	39 151,78 Kč	12.04.2024
102/2024/201	4/2024 – Horova	57 830,65 Kč	14.05.2024
102/2024/202	4/2024 – Otovice	40 046,11 Kč	14.05.2024
102/2024/271	5/2024 – Otovice	37 164,38 Kč	14.06.2024
102/2024/274	5/2024 – Horova	57 338,66 Kč	14.06.2024
102/2024/337	6/2024 – Otovice	30 705,33 Kč	12.07.2024
102/2024/355	6/2024 – Horova	52 270,79 Kč	12.07.2024
102/2024/408	7/2024 – Horova	56 533,98 Kč	14.08.2024
102/2024/411	7/2024 – Otovice	32 394,62 Kč	14.08.2024
102/2024/464	8/2024 – Otovice	35 673,83 Kč	13.09.2024
102/2024/465	8/2024 – Horova	43 768,71 Kč	13.09.2024
102/2024/541	9/2024 – Horova	57 631,91 Kč	14.10.2024
102/2024/542	9/2024 – Otovice	37 065,01 Kč	14.10.2024
102/2024/669	10/2024 – Horova	59 018,23 Kč	14.11.2024

102/2024/671	10/2024 – Otovice	35 574,46 Kč	14.11.2024

Právní posouzení

Obecně k problematice změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku

98. Úřad předně v obecné rovině uvádí, že hlavním cílem zákona o zadávání veřejných zakázek je zejména zajištění hospodářské soutěže mezi dodavateli, což je výchozím předpokladem pro transparentní vynakládání veřejných prostředků. S přihlédnutím k tomu, že při zadávání veřejných zakázek dochází k vynakládání veřejných prostředků, konstruoval zákonodárce záměrně zadávací řízení jako formalizovaný proces, v jehož průběhu je zadavatel povinen postupovat striktně dle zákonných požadavků a vždy tak, aby byly splněny základní zásady zadávání veřejných zakázek vyjádřené v § 6 zákona. Proces soukromoprávní kontraktace je tedy v případě zadávání veřejné zakázky modifikován striktními zákonnými pravidly, která je zadavatel povinen dodržovat. Zadávání veřejných zakázek tak představuje specifický postup uzavření (a případné následné modifikace) smlouvy, jenž se v tomto ohledu výrazně liší od běžného soukromoprávního procesu kontraktace, který probíhá v režimu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), a který je výrazně volnější.

99. Pravidla, za kterých může docházet ke změnám závazků z uzavřených smluv na plnění veřejné zakázky, jsou stanovena v § 222 zákona, resp. v tomto ustanovení je mj. taxativně vymezeno, jaké změny závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku je nutno považovat za podstatné, a tedy nepřípustné bez provedení nového zadávacího řízení podle zákona.

100. Problematika změny závazku ze smlouvy byla opakovaně řešena v rozhodovací praxi Úřadu i soudů. V této souvislosti lze odkázat na obecné závěry Krajského soudu v Brně, který v rozsudku č. j. 62 Af 130/2016-553 ze dne 18. 4. 2019 (dále jen „rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 4. 2019“), jenž byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 153/2019-73 ze dne 8. 8. 2019, vycházel z přesvědčení, že *„zákaz podstatné změny smlouvy uzavřené v zadávacím řízení je klíčovým a – v zadavatelském prostředí – samozřejmým pravidlem; právem regulovaný proces zadávání veřejných zakázek by zcela pozbyl smyslu, jestliže by zadavatel byl limitován zákonem (ZVZ) pouze do okamžiku uzavření smlouvy s vybraným uchazečem a nikoli po celou dobu účinnosti smlouvy na poskytované plnění, tedy aby měl sice povinnost uzavřít smlouvu v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce vybraného uchazeče, ale následně by do ní mohl zasahovat, tedy podmínky plnění odpovídající těm podmínkám, za nichž bylo zadávací řízení vedeno a ve vztahu k nimž byly podávány nabídky, měnit. Z toho plynoucím východiskem pak je, že veškeré zásahy do již uzavřených smluv (ve formě nejrůznějších dodatků) by měly vycházet ze zásady jejich minimalizace, přitom umožněny by měly být změny pouze nepodstatné, bagatelní.“* Úřad k uvedeným závěrům poznamenává, že byť se soud vyjadřoval ve vztahu k předchozí právní úpravě (tj. zákonu o veřejných zakázkách), lze tyto závěry analogicky vztáhnout i k právní úpravě stávající.

101. Ustanovení § 222 odst. 1 zákona především zakazuje zadavateli umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení. Jako podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku je dle § 222 odst. 3 zákona nutno posoudit takovou změnu smluvních podmínek, která by umožnila – pokud by se modifikované podmínky vyskytovaly v původním zadávacím řízení – účast jiných dodavatelů než

těch, kteří podali nabídku v zadávacím řízení, nebo která by umožnila vybrat jiného dodavatele než toho, který byl původně vybrán. Nepřípustná je rovněž taková změna, jež mění způsobem, který nebyl v původních zadávacích podmínkách předpokládán, hospodářskou rovnováhu smluvního vztahu ve prospěch dodavatele, jemuž byla veřejná zakázka zadána. Za nepřípustnou je nezbytné dále považovat změnu, která značnou měrou veřejnou zakázku rozšiřuje obecně o jakékoli plnění dodavatele, které původně nebylo předpokládáno.

102. Zákon rovněž v § 222 odst. 2, 4, 5, 6, a 7 zákona definuje situace, za kterých se změna závazku *ex lege* nepovažuje za podstatnou. Jsou to zejména situace, které smlouvu nemění v jejích podstatných náležitostech a jejich dopad na rovnou soutěž mezi dodavateli, resp. zásady soutěže a zadávání veřejných zakázek, je minimální. Nutno v této souvislosti zdůraznit, že ve všech případech změn závazků, které (při splnění zákonných předpokladů) nelze považovat za podstatné, se jedná o výjimky ze zákona (resp. z obecného pravidla zapovídajícího změnu závazku ze smlouvy), které je jako takové třeba vykládat restriktivně.

103. Zamýšlí-li zadavatel provést změnu závazku ze smlouvy, musí mít nejprve postaveno najisto, zda se jedná o podstatnou či nepodstatnou změnu. Ohledně každé podstatné změny, kterou zadavatel hodlá bez provedení zadávacího řízení provést, musí mít postaveno najisto, že lze tuto změnu podřadit pod alespoň jeden z odstavců 2, 4, 5, 6 nebo 7 ustanovení § 222 zákona, přičemž současně s tím musí být zadavatel připraven a schopen prokázat, že byl k aplikaci některé z uvedených výjimek oprávněn (k tomu srov. např. rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R0035/2018/VZ-14930/2018/321/ZSř ze dne 22. 5. 2018), nebo že se nejedná o změnu podstatnou ve smyslu § 222 odst. 3 zákona. Případně může jít též ve smyslu § 222 odst. 1 věty první za středníkem zákona o situaci, kdy jsou splněny podmínky pro výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení stanovenou tímto zákonem.

K postupu obviněného

104. S ohledem na právě uvedené Úřad v prvé řadě přistoupil k posouzení, zda lze obviněným provedenou změnu označit za nepodstatnou ve smyslu § 222 odst. 3 zákona, neboť v takovém případě k ní obviněný mohl přistoupit bez dalšího, přičemž by nebylo následně nutné zkoumat možnou aplikaci zákonných výjimek, při jejichž naplnění by obviněný i zdánlivě podstatnou změnu mohl provést bez provedení nového zadávacího řízení, resp. na předmětnou změnu by se hledělo jako na nepodstatnou.

105. Obviněný v šetřeném případě uzavřel dne 9. 6. 2015 s vybraným dodavatelem smlouvu, a to na dobu neurčitou. Přestože je v čl. V. smlouvy stanoveno, že *„smlouva se uzavírá na dobu se zkušební dobou 1 měsíc“*, tj. není zde (pravděpodobně z důvodu písařské chyby) výslovně uvedeno, zda se smlouva uzavírá na dobu určitou či neurčitou, s ohledem na vyjádření obviněného k podnětu (v němž obviněný explicitně konstatoval, že smlouvu s vybraným dodavatelem uzavřel na dobu neurčitou) a také celkový kontext smlouvy, v níž je sjednána možnost vypovězení smlouvy s výpovědní lhůtou 14 dní a zároveň v ní není stanovena žádná konkrétní doba jejího trvání, je nutné smlouvu vykládat tak, že byla skutečně uzavřena na dobu neurčitou.

106. Prostřednictvím dodatků č. 1, 2, 3, 5, 6, 7 a 8 byla postupně navyšována jednotková cena dodávaných obědů. Původní cena 57,74 Kč bez DPH za oběd byla jednotlivými dodatky postupně navyšována na částky 61,45 Kč bez DPH, 66,95 Kč bez DPH, 69,17 Kč bez DPH, 75,57 Kč bez DPH, 82,33 Kč bez DPH, 90,04 Kč bez DPH, až nakonec dodatkem č. 8 došlo ke zvýšení jednotkové

ceny za oběd na 96,37 Kč bez DPH. Dodatkem č. 4 pak došlo k rozšíření předmětu smlouvy o výdej jídel, jehož cena byla stanovena na 179,20 Kč bez DPH za hodinu a dodatkem č. 7 následně navýšena na 197,12 Kč bez DPH za hodinu.

107. Úřad v návaznosti na závěry obsažené v rozhodnutí o rozkladu uvádí, že smlouvu je nutné posoudit jako smlouvu s rámcovým prvkem. Předmětem smlouvy je dodávka (a od uzavření dodatku č. 4 rovněž výdej) obědů v počtu dle telefonické objednávky, kterou se zadavatel zavázal činit vždy do 12:30 hodin předchozího dne. Ze smlouvy přitom vyplývá, že závazek k plnění vzniká již uzavřením smlouvy, resp. jejích dodatků, nikoliv vystavením jednotlivých objednávek, které jsou pouze jednostrannými pokyny zadavatele, jež aktivují povinnost dodavatele dodat plnění podle již sjednaných parametrů a postupně konkretizují objem odebíraného plnění. Změnu závazku ze smlouvy podle § 222 zákona proto představuje uzavření dodatku, kterým se mění cena, rozsah nebo jiná podstatná smluvní podmínka, nikoli samotná realizace plnění v rámci již existujícího závazkového vztahu.

108. Podle § 222 odst. 3 písm. b) zákona je podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku taková změna smluvních podmínek, která by měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele.

109. Podle § 222 odst. 3 písm. c) zákona je podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku taková změna smluvních podmínek, která by vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění veřejné zakázky.

110. K výkladu pojmu „změna ekonomické rovnováhy“ se vyjádřil předseda Úřadu např. ve svém rozhodnutí č. j. ÚOHS-24031/2021/162/HSc ze dne 30. 8. 2021, ve kterém uvádí, že za změnu ekonomické rovnováhy závazku ve prospěch vybraného dodavatele je nutné považovat takovou změnu, která tohoto dodavatele určitým způsobem zvýhodňuje oproti stavu vzájemných práv a povinností stran, který panoval v době vzniku tohoto závazku. Dle komentářové literatury (na kterou odkazuje i předseda Úřadu ve výše citovaném rozhodnutí) pod změnu ekonomické rovnováhy závazku ve prospěch vybraného dodavatele spadají *„případy změn hospodářské rovnováhy smluvního vztahu, které explicitně nebyly předpokládány v zadávacích podmínkách, zejména změny ustanovení smlouvy, které by měly za následek zmírnění povinností dodavatele či naopak zpřísnění povinností zadavatele ekonomického charakteru. Jako příklad lze uvést vypuštění či zmírnění ustanovení o smluvní pokutě, kterou je zajištěno plnění povinností dodavatele, zrušení požadavku zakotveného ve smlouvě na bankovní záruku za dodržení termínu plnění, dřívější platby smluvené ceny nebo např. i poskytnutí větší úplaty za totožné plnění.“*[7] V rozhodnutí č. j. ÚOHS-25499/2024/163 ze dne 27. 6. 2024 předseda Úřadu přisvědčil závěru Úřadu, že vyšší cena za stejné plnění nepochybně vychyluje ekonomickou rovnováhu závazku na stranu vybraného dodavatele.

111. V šetřeném případě bylo dodatky č. 1-3 a 5-8 prováděno postupné navyšování jednotkové ceny dodávaného plnění; dodatkem č. 4 došlo k přidání nového plnění (výdej obědů), které nebylo do původní smlouvy vůbec zahrnuto.

112. Úřad konstatuje, že uzavřením dodatků č. 1-3 a 5-8 ke smlouvě došlo k vychýlení ekonomické rovnováhy závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, neboť každým z těchto dodatků byla navýšena jednotková cena za dodávané plnění. Navýšení úplaty poskytované

[7] ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022.

za totožné plnění nepochybně vždy (bez ohledu na konkrétní rozsah změny) představuje vychýlení ekonomické rovnováhy ve prospěch příjemce navýšeného finančního plnění, v tomto případě vybraného dodavatele, jemuž v důsledku změn závazku ze smlouvy vznikla ekonomická výhoda, neboť od obviněného za poskytnuté plnění obdržel finanční protiplnění ve vyšší hodnotě, než bylo ve smlouvě původně ujednáno.

113. Nad rámec uvedeného lze navíc konstatovat, že prováděné navyšování jednotkové ceny plnění v daném případě rozhodně nebylo bagatelní. Cena veškerého plnění, které obviněný od vybraného dodavatele v šetřeném období ode dne 1. 6. 2015 do dne 31. 10. 2024 na základě smlouvy a jejích dodatků odebral, celkem činí 4 800 348,69 Kč bez DPH. Úřad provedl výpočet, v němž vynásobil celkové množství reálně odebraných obědů (55 724) jejich cenou dle původního znění smlouvy (57,74 Kč bez DPH) a k výsledku přičetl celkovou cenu za dopravu jednotlivých obědů ve výši 167 205 Kč bez DPH (jednotková cena tohoto plnění se za šetřené období nijak nezměnila); celkovou cenu za odebraný výdej obědů Úřad do tohoto výpočtu nezahrnul, jelikož s tímto plněním smlouva ve svém původním znění vůbec nepočítala. Na základě uvedeného výpočtu Úřad dospěl k závěru, že pokud by nedošlo k posuzovaným změnám smlouvy, tj. pokud by se prostřednictvím uzavíraných dodatků neměnila jednotková cena obědů a nedošlo by k přidání nového plnění v podobě výdeje obědů, celková cena plnění (tj. obědů a dopravy), které obviněný od vybraného dodavatele v šetřeném období skutečně odebral, by dle původně sjednaných cen činila celkem 3 384 708,76 Kč bez DPH (dále též „**původní hodnota závazku**“). V součtu tak došlo k celkovému zvýšení hodnoty závazku o částku 1 415 639,93 Kč bez DPH (dále též „**celkové zvýšení hodnoty závazku**“).

114. Celková cena pouze za službu výdeje obědů, tedy plnění, s nímž smlouva ve své původní podobě vůbec nepočítala, v šetřeném období činila 423 790,08 Kč bez DPH. Pokud se tato částka odečte od celkového zvýšení hodnoty závazku ve výši 1 415 639,93 Kč bez DPH, je zřejmé, že celkové navýšení ceny skutečně odebraných obědů lze vyčíslit částkou 991 849,85 Kč bez DPH (tj. pokud by se prostřednictvím uzavíraných dodatků neměnila jednotková cena obědů, cena obědů, které obviněný v šetřeném období od vybraného dodavatele odebral, by byla o 991 849,85 Kč bez DPH nižší než cena, jež byla za toto plnění obviněným reálně uhrazena).

115. Pro ilustraci konkrétních důsledků vychýlení ekonomické rovnováhy ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele tak Úřad uvádí, že i jestliže vezmeme v potaz pouze navýšení ceny skutečně odebraných obědů (991 849,85 Kč bez DPH), uvedené představuje 29,3 % z původní hodnoty závazku; celkové zvýšení hodnoty závazku (1 415 639,93 Kč bez DPH) pak představuje celkem 41,82 % z původní hodnoty závazku.

116. Úřad dále konstatuje, že obviněný tím, že dodatkem č. 4 přidal do smlouvy nové plnění (výdej obědů), s nímž smlouva ve své původní verzi vůbec nepočítala a které bylo obviněným v šetřeném období odebráno ve finančním objemu 423 790,08 Kč bez DPH (což představuje 12,5 % z původní hodnoty závazku), provedl změnu závazku ze smlouvy, která vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění ze smlouvy.

117. Obviněný se tak dopustil změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, kterou nelze s ohledem na § 222 odst. 3 zákona považovat za nepodstatnou, neboť akceptoval změnu smluvních podmínek, která měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, když dodatky ke smlouvě postupně navyšoval jednotkovou cenu dodávaného plnění [srov. § 222 odst. 3 písm. b) zákona], a změnu, která vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění ze smlouvy, když dodatkem č. 4 přidal nové plnění významného

rozsahu, které nebylo do původní smlouvy vůbec zahrnuto [srov. § 222 odst. 3 písm. c) zákona]. Jestliže však má být zjištěno, zda se v posuzovaném případě obviněný dopustil podstatné změny závazku ze smlouvy či nikoliv, musí být rovněž ověřeno, zda nebyla naplněna některá z výjimek (§ 222 odst. 2, 4, 5, 6 a 7 zákona), při jejichž naplnění lze předmětnou změnu závazku charakterizovat jako (resp. hledět na ni jako na) nepodstatnou. Než však Úřad přistoupí k tomuto ověření, posoudí, zda nebyla naplněna výjimka ze zákazu umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení zadávacího řízení ve smyslu § 222 odst. 1 věty první za středníkem zákona, tj. zda u posuzovaných změn nejsou splněny podmínky pro výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení stanovenou zákonem. Pokud by totiž podmínky pro aplikaci předmětné výjimky byly naplněny, zadavatel by nebyl povinen realizovat změnu závazku ze smlouvy v zadávacím řízení, a to bez ohledu na to, zda se jinak jedná o změnu podstatnou či nikoliv.

118. Úřad se tak zabýval otázkou, zda by obviněný mohl být v šetřeném případě oprávněn umožnit shora popsané změny závazku ze smlouvy (tj. uzavřít dodatky č. 1-8) bez provedení nového zadávacího řízení. V úvahu zde připadá možnost využití výjimky pro zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení stanovené pro veřejné zakázky malého rozsahu ve smyslu § 27 zákona.

119. Podle § 222 odst. 1 zákona platí, že 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. Je-li taková výjimka omezena pro veřejnou zakázku malého rozsahu, lze ji pro změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku použít pouze tehdy, pokud celková hodnota závazku po jeho změně nepřekročí limit podle § 27 zákona.

120. V návaznosti na závěry učiněné v rozhodnutí o rozkladu Úřad konstatuje, že u změn závazku ze smluv na dobu neurčitou s rámcovým prvkem, u nichž je objem plnění postupně konkretizován jednotlivými objednávkami, jak je tomu i v posuzovaném případě, je v rámci pojmu „celková hodnota závazku po jeho změně“ vždy třeba operovat s hodnotou předpokládanou, neboť hodnota reálně odebraného plnění není v okamžiku uzavírání změnového dodatku známa. Zadavatel tak musí při posouzení změny závazku pohledem § 222 odst. 1 zákona určit předpokládanou hodnotu plnění po provedení změny. Změny v obchodních podmínkách, jako je změna jednotkové ceny, totiž představují faktické nové zadání téhož plnění za změněných podmínek. Předpokládaná hodnota plnění po změně se stanovuje postupem podle § 16 zákona a v případě veřejné zakázky pravidelné povahy postupem podle § 19 zákona, neboť jde o hodnotu, kterou je zadavatel povinen určit stejným způsobem, jako by se jednalo o nově zadávanou veřejnou zakázku.

121. Z § 16 zákona plyne, že předpokládaná hodnota se vždy stanovuje na základě odhadu hodnoty budoucího plnění, které bude třeba uskutečnit v důsledku nové zakázky nebo (jako v tomto případě) v důsledku změny smlouvy. Pokud jde o plnění pravidelné povahy či plnění opakované, uplatní se § 19 zákona, který stanoví metodiku pro stanovení předpokládané hodnoty na základě budoucí předpokládané potřeby zadavatele. Dle závěrů předsedy Úřadu si tak zadavatel při změně jednotkové ceny dodávaného plnění (v tomto případě obědů) musí položit otázku, kolik obědů odebral v předcházejících 12 měsících. Tento údaj musí upravit o změny v počtu obědů, které může rozumně očekávat v následujících 12 měsících. Následně zadavatel musí vynásobit objem obědů předpokládaný pro následujících 12 měsíců novou jednotkovou cenou. Takto zadavatel získá průběžný výsledek, který ještě musí upravit ve smyslu § 21 zákona, tedy vynásobit jej čtyřmi, neboť jde o smlouvu na dobu neurčitou. Výsledek této operace je pak

předpokládanou hodnotou plnění po změně, která odpovídá pojmu „celková hodnota závazku po jeho změně“ ve smyslu § 222 odst. 1 zákona. Takto stanovená předpokládaná hodnota plnění po změně se následně porovná s limitem podle § 27 zákona ve smyslu § 222 odst. 1 věty druhé zákona.

122. Úřad uvádí, že v posuzovaném případě jde o plnění pravidelné povahy, jehož předpokládanou hodnotu je nutné určit postupem podle § 19 zákona. Předmětem smlouvy, resp. jednotlivých uzavřených dodatků, jsou dodávky obědů pro zaměstnance obviněného (a od dodatku č. 4 také jejich výdej), tj. plnění, které obviněný dlouhodobě a trvale pořizuje za účelem zajištění výkonu své činnosti, a je tak možné konstatovat, že se jedná o plnění pravidelné povahy. Pokud by tak byl obviněný oprávněn zadat veřejnou zakázku pravidelné povahy na plnění odpovídající předmětu některého z dodatků č. 1-8 mimo zadávací řízení, neboť by se dle předpokládané hodnoty určené podle pravidel stanovených v § 19 zákona jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu ve smyslu § 27 zákona, změna provedená příslušným dodatkem by podléhala výjimce podle § 222 odst. 1 zákona, a obviněný by tak nebyl povinen realizovat danou změnu závazku ze smlouvy v zadávacím řízení dle zákona.

123. Ustanovení § 19 zákona upravuje pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty ve vztahu k veřejným zakázkám, jejichž předmětem jsou dodávky nebo služby a které jsou svým charakterem pravidelně pořizované nebo trvající povahy. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky pravidelné povahy se stanoví jako skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky nebo služby stejného druhu během předcházejících 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců; pokud je smlouva na veřejnou zakázku uzavírána na dobu neurčitou, daná hodnota se musí dále upravit podle § 20 písm. b) zákona [resp. § 21 odst. 1 písm. b) zákona] tak, aby odpovídala celkové výši úplaty za 48 měsíců.

124. Pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pravidelné povahy tak musí být předně vyčíslena hodnota plateb, které obviněný za dodávky či služby stejného druhu uhradil v předcházejících 12 měsících. V dalším kroku musí být tato částka upravena o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců. Jelikož je v šetřeném případě smlouva (stejně jako navazující dodatky) uzavřena na dobu neurčitou, je dále nezbytné vypočítanou částku představující předpokládanou hodnotu veřejné zakázky za 12 měsíců vynásobit čtyřmi, tj. vypočítat předpokládanou hodnotu veřejné zakázky za období 48 měsíců.

125. Následující tabulka (tabulka č. 5) vytvořená Úřadem zobrazuje výpočet předpokládané hodnoty ve vztahu ke každému z dodatků č. 1-8. Úřad při svých výpočtech vycházel z údajů obsažených v tabulce č. 4, tj. z přehledu faktur vystavených vybraným dodavatelem obviněnému za plnění poskytnuté na základě smlouvy a jejích dodatků, a přehledu částek bez DPH, které byly obviněným na základě těchto faktur uhrazeny. Úřad ve vztahu ke každému dodatku sečetl všechny částky, které obviněný uhradil za plnění v podobě dodávky obědů vč. jejich dopravy a výdeje obědů za 12 měsíců předcházejících datu uzavření příslušného dodatku (např. jestliže byl dodatek č. 5 uzavřen dne 28. 12. 2021, pak pro stanovení předpokládané hodnoty ve vztahu k danému dodatku Úřad sečetl všechny částky bez DPH za dodávku obědů vč. jejich dopravy a výdej obědů uhrazené obviněným v období ode dne 28. 12. 2020 do dne 27. 12. 2021). Následně Úřad výslednou částku upravil o změnu cen, kterou bylo v době uzavření příslušného dodatku možné očekávat během následujících 12 měsíců, a to tak, že reálné množství plnění, které bylo v rozhodném období předešlých 12 měsíců obviněným od vybraného dodavatele skutečně odebráno, vynásobil jednotkovými cenami, jež byly za dané plnění nově stanoveny příslušným

dodatkem (resp. upravil cenu tak, aby odpovídala jednotkovým cenám platným v období účinnosti příslušného dodatku). Následně Úřad vypočítanou částku vynásobil čtyřmi, čímž získal výslednou předpokládanou hodnotu veřejné zakázky pravidelné povahy, která byla uzavřením příslušného dodatku zadána.

Tabulka č. 5 – výpočet předpokládané hodnoty

Dodatek	Rozhodné období (předcházejících 12 měsíců)	Celková cena uhrazená za předcházejících 12 měsíců	Celková cena uhrazená za předcházejících 12 měsíců – upraveno o očekávanou změnu cen	Předpokládaná hodnota
Dodatek č. 1	06.03.2016 – 05.03.2017	253 832,46 Kč	269 336,55 Kč	1 077 346,20 Kč
Dodatek č. 2	02.10.2018 – 01.10.2019	248 874,45 Kč	270 109,95 Kč	1 080 439,80 Kč
Dodatek č. 3	08.01.2020 – 07.01.2021	241 747,2 Kč	249 419,52 Kč	997 678,08 Kč
Dodatek č. 4	14.09.2020 – 13.09.2021	253 560,57 Kč	256 131,33 Kč	1 024 525,32 Kč
Dodatek č. 5	28.12.2020 – 27.12.2021	448 770,2 Kč	485 795,28 Kč	1 943 181,12 Kč
Dodatek č. 6	12.07.2021 – 11.07.2022	772 469,38 Kč	861 888,02 Kč	**3 447 552,08 Kč**
Dodatek č. 7	02.02.2022 – 01.02.2023	941 679,76 Kč	1 067 768,96 Kč	**4 271 075,84 Kč**
Dodatek č. 8	09.01.2023 – 08.01.2024	1 086 185,57 Kč	1 338 725,98 Kč	**4 664 609,72 Kč**

126. Z tabulky č. 5 vyplývá, že předpokládaná hodnota určená ve vztahu k dodatkům č. 1-5 nepřesahuje limit 3 000 000 Kč bez DPH dle § 27 písm. a) zákona pro veřejnou zakázku malého rozsahu na dodávky a služby (jak je již uvedeno výše v odůvodnění tohoto příkazu, Úřad je povinen aplikovat při posuzování postupu obviněného novelizované znění zákona, jímž byl limit pro veřejné zakázky malého rozsahu zvýšen z 2 000 000 Kč bez DPH na 3 000 000 Kč bez DPH), a obviněný tak nebyl povinen při uzavírání dodatků č. 1-5 postupovat v zadávacím řízení. Předpokládaná hodnota dodatků č. 6-8 však limit 3 000 000 Kč bez DPH přesahuje, z čehož lze dovodit, že se ve vztahu ke změnám provedeným těmito dodatky nemůže uplatnit výjimka umožňující provedení změny závazku mimo zadávací řízení stanovená v § 222 odst. 1 zákona. Úřad proto za účelem posouzení, zda se v případě změn provedených dodatky č. 6-8 obviněný dopustil podstatné změny závazku bez provedení zadávacího řízení, přistoupil k ověření, zda v případě těchto dodatků nebyla naplněna některá z výjimek (§ 222 odst. 2, 4, 5, 6 a 7 zákona), při jejichž naplnění lze na změnu závazku hledět jako nepodstatnou.

127. Ve svém vyjádření k podnětu obviněný uvádí, že ve smlouvě byla sjednána výhrada změny ceny dodávaných obědů v případě nepředvídaného zvýšení cen vstupních surovin a energií; dle obviněného byla smlouva opakovaně upravována v souladu s touto výhradou. Obviněný se tak de facto odvolává na využití výjimky dle § 222 odst. 2 zákona, podle níž se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje uplatnění změn závazku vyhrazených podle § 100 odst. 1 zákona. Úřad proto změnu závazku s ohledem na tvrzené naplnění zákonné výjimky dle § 222 odst. 2 zákona přezkoumával předně optikou tohoto ustanovení, neboť, jak již Úřad dovodil výše, je to právě zadavatel, který musí být schopen prokázat, že byl oprávněn aplikovat některou z výjimek dle § 222 zákona.

128. Zákon zadavateli v § 100 umožňuje, aby si při splnění zákonem stanovených podmínek vyhradil budoucí změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. Výhrady podle § 100 zákona opravňují zadavatele, aby v průběhu plnění veřejné zakázky, tedy poté, co je uzavřena smlouva na veřejnou zakázku, provedl v této smlouvě předem vyhrazenou změnu. Smyslem § 100 odst. 1 zákona je tedy umožnit zadavatelům provádět změny závazku po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, aniž by bylo nutné zahajovat nové zadávací řízení. Realizace takové změny závazku následně není považována za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku a je připuštěna podle § 222 odst. 2 zákona.

129. Ustanovení § 100 odst. 1 zákona stanoví, že zadavatel si může v zadávací dokumentaci vyhradit změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nebo rámcové dohody, pokud jsou podmínky pro tuto změnu a její obsah jednoznačně vymezeny a změna nemění celkovou povahu veřejné zakázky. Třetí podmínkou je, že vyhrazená změna se může týkat rozsahu dodávek, služeb nebo stavebních prací, ceny nebo jiných obchodních nebo technických podmínek. V případě, že provedená změna nesplňuje některou z uvedených podmínek, nelze hovořit o přípustné změně podle tohoto ustanovení zákona. To vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu, která k § 100 odst. 1 zákona uvádí, že *„[p]ro to, aby změna mohla být považována za vyhrazenou ve výše uvedeném smyslu zákona, je nezbytné, aby zcela splnila veškeré shora definované podmínky bezvýhradně. Jinými slovy řečeno, nenaplní-li změna, byť i z části jednu z definovaných podmínek, nebude se jednat o změnu vyhrazenou podle § 100 odst. 1 a zadavatel není oprávněn takovou změnu jako vyhrazenou uplatnit.“*

130. K § 100 odst. 1 zákona komentářová literatura[8] uvádí, že *„vyhrazenou změnou závazku zákon rozumí takovou změnu závazku po uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky, příp. rámcové dohody, kterou si zadavatel již předem vyhradil v zadávací dokumentaci. Z logiky věci se tak bude jednat o takové změny, které zadavatel již mohl předvídat při přípravě zadávací dokumentace.* [...] *Zadavatel, který si hodlá již v zadávací dokumentaci vyhradit změnu závazku, má tak povinnost stanovit podmínky pro tuto změnu, které musí být vymezeny jednoznačně. Dle názoru autorů tohoto komentáře by jednoznačné vymezení podmínek případné budoucí změny závazku mělo spočívat v konkrétním uvedení podmínek, které když nastanou, dojde ke změně závazku. Současně by měl být i dostatečně určitě vymezen obsah změny, tj. jaká konkrétní změna (její obsah a rozsah) závazku bude v případě naplnění konkrétně určených podmínek provedena. Tyto podmínky tak musí být stanoveny určitě a jednoznačně.“*

131. Pro možnost využití § 100 odst. 1 zákona tedy platí, že (1) zadavatel si musí změnu závazku vyhradit již v zadávací dokumentaci; (2) vyhrazená změna nesmí měnit celkovou povahu veřejné zakázky a (3) podmínky pro tuto změnu a její obsah musí být v zadávací dokumentaci

[8] JUDr. Vilém PODEŠVA a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer.

jednoznačně vymezeny. Změnový mechanismus musí být určen dostatečně jasně a srozumitelně, aby z něj bylo patrno, čeho se má změna týkat a v důsledku čeho k ní má dojít. Pokud má být přijetí vyhrazené změny podmíněno pouze rozhodnutím zadavatele, musí být jednoznačně stanoveno, za jakých konkrétních okolností, které v průběhu realizace veřejné zakázky nastanou, bude změnové ujednání aktivováno.

132. Úřad tedy s ohledem na výše uvedené posoudil, zda obviněným vyhrazená změna závazku obsažená v čl. III. písm. c) smlouvy naplňuje kumulativně veškeré podmínky, které předvídá § 100 odst. 1 zákona. Předtím než Úřad přejde k posouzení zadavatelem odkazované výhrady, podotýká, že nepřehlédl datum uzavření smlouvy, a to dne 9. 6. 2015 a neopomněl skutečnost, že smlouva byla uzavřena za předchozí právní úpravy, tzn. zákona o zadávání veřejných zakázek, avšak právě uvedené na závěrech ničeho nemění, neboť předchozí právní úprava neobsahovala žádné ustanovení, které by umožňovalo posuzovat učiněnou výhradu ve smlouvě odlišně od níže popsaného závěru Úřadem.

133. Čl. III. písm. c) smlouvy obsahuje následující výhradu:

„Dodavatel si vyhrazuje právo změny ceny dodávaných jídel v případě nepředvídaného zvýšení cen vstupních surovin, energií apod. V tom případě je dodavatel povinen novou cenu odsouhlasit 1 měsíc předem s odběratelem.“

134. Podmínka, že si obviněný změnu musel vyhradit již v zadávací dokumentaci, se v daném případě v plném rozsahu neuplatní; smlouva byla uzavřena „napřímo“, tj. bez provedení zadávacího řízení, a to v režimu výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu. Jelikož zadávací dokumentací se dle § 28 odst. 1 písm. b) zákona rozumí veškeré písemné dokumenty obsahující zadávací podmínky sdělované nebo zpřístupňované účastníkům zadávacího řízení při zahájení zadávacího řízení, je zřejmé, že v situaci, kdy zadávací řízení vůbec neproběhlo, obviněný nebyl k vyhotovení zadávací dokumentace povinen. Nepochybně ale platí, že posuzovaná výhrada je zakotvena přímo ve smlouvě, jež představuje první dokument, který byl obviněným v souvislosti se zadáním veřejné zakázky mimo zadávací řízení pořízen. Podmínka, že vyhrazená změna nemění celkovou povahu veřejné zakázky, je rovněž splněna, neboť výhrada nijak nemění povahu zakázky, sjednává se pouze možnost změny ceny pořizovaného plnění. Je však nutné konstatovat, že obsah změny, tj. o jakou specifickou částku má být cena dodávaných jídel navýšena, stejně jako podmínky, za nichž má k dané změně dojít, nejsou nijak konkrétně definovány.

135. Není tedy stanoveno, jaké konkrétní okolnosti či předpoklady musí nastat, aby došlo ke změně ceny dodávaného plnění. Úřad má za to, že dle znění dané výhrady je pouze na libovůli smluvních stran, zda (a kdy) cenu obědů navýší či nikoliv; je plně na vybraném dodavateli, zda zvýšení cen navrhne, a vzhledem k nutnosti si změnu *„odsouhlasit“* s odběratelem, je následně na uvážení obviněného, zda navrženou změnu cen akceptuje. Smlouva nijak nedefinuje žádné konkrétní podmínky ani nepopisuje konkrétní situaci, za níž by ke zvýšení ceny dodávaných jídel mohlo dojít; ve smlouvě absentuje dostatečně určitý popis aktivačního mechanismu navázaného na objektivní podmínky, který by proces změny dodávaného plnění umožnil. Za dostačující nepochybně nelze považovat obecné konstatování, že má ke změně ceny obědů dojít *„v případě nepředvídaného zvýšení cen vstupních surovin, energií apod.“*. Z takto formulované výhrady není zřejmé, o kolik přesně se musí vstupní suroviny a energie zdražit, aby mohla být změna ceny dodávaného plnění aktivována, ani jakým konkrétním způsobem má být zvyšování ceny dodávaných obědů na zdražování vstupních surovin a energií navázáno; chybí tedy jednoznačné

stanovení mechanismu, jenž by vymezoval, za jakých konkrétních podmínek (a o jakou částku) lze cenu obědů navýšit, například v podobě pravidla, podle nějž by při dosažení určité míry inflace bylo možné přistoupit k úměrnému navýšení ceny dodávaného plnění. Není jasné ani to, jak přesně vykládat nepředvídatelnost zdražení vstupních surovin a energií (resp. není zřejmé, jakou konkrétní míru inflace již lze označit za nepředvídatelnou a jakou ještě nikoliv), či jaké další konkrétní faktory (skryté pod vyjádřením demonstrativnosti výčtu v podobě zkratky *„apod.“*) mohou do zvyšování cen dodávaných obědů vstupovat. Účelem ustanovení § 100 odst. 1 zákona je přitom postihnout skutečnosti (situace), které musí nastat, aby k vyhrazené změně mohlo dojít, a podmínky změny by tedy měly být známy dopředu a měly by plně vylučovat svévoli smluvních stran. Vždy musí být jednoznačně přezkoumatelné, zda byly podmínky pro změnu závazku objektivně naplněny a zda tedy zadavatel mohl změnu závazku připustit či nikoliv.

136. Úřad má za to, že obviněný ve smlouvě jednoznačně nevymezil podmínky, za kterých může dojít ke změně závazku, resp. dostatečně nekonkretizoval předpoklady, při jejichž naplnění může dojít k navýšení ceny dodávaného plnění, a současně ani nestanovil, o jakou konkrétní částku může být předmětná cena navýšena. Výhrada změny závazku obsažená v čl. III. písm. c) smlouvy tak ponechává jak obsah, tak podmínky budoucí možné změny ceny dodávaných obědů zcela na libovůli smluvních stran, a nepochybně se tak nemůže jednat o výhradu ve smyslu § 100 odst. 1 zákona, podle níž může být provedena změna závazku, která je dle § 222 odst. 2 zákona považována za nepodstatnou.

137. Zároveň je nutné podotknout, že na změnu závazku ze smlouvy provedenou dodatkem č. 4 v podobě přidání nového plnění (výdej obědů), jež nebylo do původní smlouvy vůbec zahrnuto, a dodatkem č. 7, který následně cenu tohoto nově přidaného plnění navýšil, jednoznačně nelze pohlížet optikou vyhrazené změny závazku (ať už ve smyslu výhrady dle § 100 odst. 1 zákona či nikoliv), neboť tato změna ve smlouvě vůbec vyhrazena nebyla.

138. Lze tak konstatovat, že obviněným provedené změny závazku ze smlouvy nenaplnily předpoklad vyhrazené změny ve smyslu § 100 odst. 1 zákona, a nemohlo tak dojít k naplnění výjimky dle § 222 odst. 2 zákona.

139. Nad rámec výše uvedeného vyjádření obviněného Úřad dále prověřil, zda by postupem obviněného nemohla být naplněna některá z dalších teoreticky přípustných výjimek dle § 222 zákona, konkrétně jeho odstavců 4, 5, 6 a 7.

140. Podle § 222 odst. 4 zákona může zadavatel při nezměnění povahy veřejné zakázky a při dodržení stanoveného finančního limitu bez dalšího, tedy bez splnění jakýchkoliv dalších podmínek, změnit závazek ze smlouvy. Jedná se o tzv. kategorii „de minimis“ změn, která umožňuje provedení změny závazku, pokud taková změna nedosahuje 10 % (resp. 15 % v případě stavebních prací) původní hodnoty závazku (přičemž pokud je provedeno více změn, je rozhodný součet hodnot všech těchto změn) ani finančních limitů nadlimitních zakázek, přičemž zákon tak změny odpovídající uvedeným hodnotám vyčleňuje z povinnosti zadávat je v novém zadávacím řízení. Uvedené změny však nikdy nesmí představovat exces z předmětu veřejné zakázky, což znamená, že např. u veřejných zakázek na stavební práce je možné provést změny stavby oproti původnímu projektu, pokud je dodržen původní druh a účel stavby (tedy „celková povaha veřejné zakázky“). Podle § 222 odst. 4 zákona je zadavateli umožněno provést i několik změn závazku, je však nezbytné, aby součet hodnot všech těchto změn odpovídal limitům uvedeným v předmětném ustanovení.

141. Pro účely následných výpočtů Úřad předně připomíná, že původní hodnota závazku z veřejné zakázky činí celkem 3 384 708,76 Kč bez DPH. Jak je již uvedeno výše v odůvodnění toho rozhodnutí, k předmětné částce Úřad dospěl výpočtem, v němž vynásobil celkové množství reálně odebraných obědů (55 724) jejich cenou dle původního znění smlouvy (57,74 Kč bez DPH) a k výsledku přičetl celkovou cenu za odebranou dopravu jednotlivých obědů ve výši 167 205 Kč bez DPH. Jedná se o částku, která vyjadřuje, jaká by byla celková cena plnění (obědů a dopravy), které obviněný od vybraného dodavatele v šetřeném období skutečně odebral, pokud by nedošlo k posuzovaným změnám smlouvy, tj. pokud by se prostřednictvím dodatků ke smlouvě neměnila jednotková cena obědů a nedošlo by k přidání nového plnění v podobě výdeje obědů.

142. Ačkoliv Úřad výše v odůvodnění tohoto rozhodnutí dovodil, že změny provedené dodatky č. 1-5 naplňují podmínky pro aplikaci výjimky z povinnosti realizovat změnu závazku v zadávacím řízení ve smyslu § 222 odst. 1 zákona, a obviněný by tak nebyl povinen tyto změny zadat v zadávacím řízení, ani pokud by měly být kvalifikovány jako změny podstatné, je nutné konstatovat, že pro naplnění podmínek pro aplikaci výjimky dle § 222 odst. 4 zákona je nezbytné, aby limitům „de minimis“ odpovídal součet hodnot všech realizovaných změn. Úřad proto v rámci ověřování, zda je možné změny provedené dodatky č. 6-8 považovat za splňující podmínky pro výjimku dle § 222 odst. 4 zákona, přistoupil k výpočtu hodnoty změny ve vztahu ke všem dodatkům ke smlouvě, přičemž postupoval následujícím způsobem.

143. Každý z dodatků má své období účinnosti; Úřad sečetl reálnou cenu veškerého plnění odebraného v rámci tohoto období a následně od ní odečetl původní hodnotu tohoto plnění (tj. částku vyjadřující, jaká by byla cena tohoto plnění, pokud by se prostřednictvím dodatků neměnila jednotková cena obědů a nedošlo by k přidání výdeje obědů). Hodnota změny tedy představuje plnou cenu za odebraný výdej obědů sečtenou s hodnotou navýšení ceny odebraných obědů. Např. pokud v období účinnosti dodatku č. 4 došlo k odebrání 4 165 obědů za cenu 69,17 Kč bez DPH (Úřad připomíná, že cena obědů dle původního znění smlouvy měla činit 57,74 Kč bez DPH), hodnota navýšení ceny odebraných obědů činí 47 605,95 Kč bez DPH [4 165 x 11,43]; k této hodnotě je třeba přičíst cenu za poskytnutý výdej obědů, která v případě dodatku č. 4 činila 46 233,6 Kč bez DPH. Celková hodnota změny ve vztahu k dodatku č. 4 tak činí 93 839,55 Kč bez DPH.

144. Následující tabulka vytvořená Úřadem (tabulka č. 6) zobrazuje hodnotu změny ve vztahu ke každému jednotlivému dodatku ke smlouvě. Tabulka dále zobrazuje hodnotu změny ve vztahu ke každému jednotlivému dodatku v součtu se všemi dodatky, které mu předcházely (tj. celkovou hodnotu změny za období účinnosti každého jednotlivého dodatku včetně období účinnosti všech jemu předcházejících dodatků), a to včetně procentního vyjádření dané hodnoty vůči původní hodnotě závazku z veřejné zakázky [tj. vyjádření, kolik hodnota změny představuje procent z původní hodnoty závazku (3 384 708,76 Kč bez DPH)].

Tabulka č. 6 – hodnota změny

Dodatek	Období	Hodnota změny jednotlivého dodatku (v Kč bez DPH)	Kumulovaná hodnota změny v součtu s předchozími dodatky (v Kč bez DPH)	Procentní vyjádření vůči původní hodnotě závazku [3 384 708,76 Kč bez DPH]

Dodatek č. 1	01.07.2017 – 30.09.2019	30 718,8	30 718,8	0,91 %
Dodatek č. 2	01.10.2019 – 31.12.2020	40 827,93	71 546,73	2,11 %
Dodatek č. 3	01.01.2021 – 30.06.2021	22 071,33	93 618,06	2,77 %
Dodatek č. 4	01.07.2021 – 31.12.2021	93 839,55	187 457,61	5,54 %
Dodatek č. 5	1.1.2022 – 30.06.2022	159 790,12	347 247,73	**10,26 %**
Dodatek č. 6	1. 7. 2022 – 31. 1. 2023	207 862,49	555 110,22	**16,40 %**
Dodatek č. 7	01.02.2023 – 31.12.2023	427 770,88	982 881,1	**29,04 %**
Dodatek č. 8	01.01.2024 – 31. 10. 2024	432 758,83	1 415 639,93	**41,82 %**

145. Celková hodnota změny závazku ze smlouvy tedy představuje 41,82 % z původní hodnoty závazku, která činí 3 384 708,76 Kč bez DPH. Pro uplatnění výjimky dle § 222 odst. 4 zákona v celém potenciálně možném rozsahu, tj. ve výši 10 % původní hodnoty závazku, by obviněný pod tuto výjimku mohl zahrnout nejvýše částku 338 470,88 Kč bez DPH. S ohledem na výpočet hodnoty změny závazku uvedený v této tabulce č. 6 je zřejmé, že pod danou výjimku lze zatřídit dodatky č. 1-4, které pokrývají období, za nějž kumulovaná hodnota změny závazku dosáhla částky 187 457,61 Kč bez DPH, tedy celkem 5,54 % z původní hodnoty závazku; nicméně v součtu s dodatkem č. 5 již hodnota změny závazku (ve výši 347 247,73 Kč bez DPH, tj. 10,26 % z původní hodnoty závazku) přesahuje limit pro změnu „de minimis“, a limit výjimky dle § 222 odst. 4 zákona je tedy vyčerpán. Změny provedené dodatky č. 5-8 tak pod výjimku dle § 222 odst. 4 zákona není možné podřadit, neboť uzavřením dodatku č. 5 byl daný limit překročen.

146. Podle § 222 odst. 5 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažují dodatečné stavební práce, služby nebo dodávky od dodavatele původní veřejné zakázky, které nebyly zahrnuty v původním závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, pokud jsou nezbytné a změna v osobě dodavatele není možná z ekonomických anebo technických důvodů spočívajících zejména v požadavcích na slučitelnost nebo interoperabilitu se stávajícím zařízením, službami nebo instalacemi pořízenými zadavatelem v původním zadávacím řízení a způsobila by zadavateli značné obtíže nebo výrazné zvýšení nákladů; dle § 222 odst. 9 platí, že cenový nárůst související se změnami podle § 222 odst. 5 nebo 6 zákona při odečtení stavebních prací, služeb nebo dodávek, které nebyly s ohledem na tyto změny realizovány, nesmí přesáhnout 30 % původní hodnoty závazku, přičemž pokud je provedeno více změn, je rozhodný součet cenových nárůstů všech změn dle § 222 odst. 5 a 6 zákona.

147. K naplnění hypotézy § 222 odst. 5 zákona je tedy zapotřebí splnit kumulativně následující znaky:

- jde o dodatečné plnění, které nebylo zahrnuto v původním závazku,

- dodatečné plnění je nezbytné,
- změna v osobě dodavatele
    - není možná z ekonomických anebo technických důvodů spočívajících zejména v požadavcích na slučitelnost nebo interoperabilitu se stávajícím zařízením, službami nebo instalacemi pořízenými zadavatelem v původním zadávacím řízení,
    - by zadavateli způsobila značné obtíže nebo výrazné zvýšení nákladů,
- celkový cenový nárůst související se změnami při odečtení stavebních prací, služeb nebo dodávek, které nebyly s ohledem na tyto změny realizovány, nepřesáhne 30 % původní hodnoty závazku.

148. Úřad konstatuje, že v šetřeném případě obviněný prostřednictvím dodatků ke smlouvě postupně navyšoval jednotkovou cenu odebíraných obědů. Dle Úřadu je zcela nepochybné, že navyšování ceny plnění nesplňuje podmínku dodatečnosti plnění, neboť se jedná stále o totéž plnění, za něž je pouze sjednávána vyšší cena. V teoretické rovině by za dodatečné mohlo být označeno plnění v podobě výdeje obědů, které bylo do závazku ze smlouvy přidáno dodatkem č. 4.

149. Ve vztahu k podmínce nemožnosti změny v osobě dodavatele Úřad konstatuje, že nezjistil (a obviněný ani netvrdí) existenci žádných ekonomických či technických důvodů spočívajících zejména v požadavcích na slučitelnost či interoperabilitu se službami pořízenými v rámci původní veřejné zakázky, které by mohly zapříčinit nezbytnost toho, aby do provozovny Horova 12 obědy dodával a zároveň je tam i vydával stejný dodavatel (tj. vybraný dodavatel), který obědy dosud dodával a měl dodávat i nadále do provozovny Mostecká 50; Úřad nezjistil (a obviněný netvrdí) ani žádný důvod, proč by změna v osobě dodavatele měla zadavateli způsobit značné obtíže či výrazné zvýšení nákladů. Úřad tak uzavírá, že podmínku nemožnosti změny v osobě dodavatele nutnou k aplikaci výjimky dle § 222 odst. 5 zákona není možné považovat za splněnou. Úřad rovněž považuje za nutné zdůraznit, že obviněný ve svém vyjádření k podnětu využitím výjimky dle 222 odst. 5 zákona vůbec neargumentuje; Úřad přitom připomíná, že je to obviněný, kdo musí být schopen prokázat, že byl oprávněn aplikovat některou z výjimek dle § 222 zákona.

150. Vzhledem k tomu, že k naplnění hypotézy § 222 odst. 5 zákona je zapotřebí splnit kumulativně všechny znaky, je s ohledem na výše uvedené závěry nadbytečné zkoumat naplnění dalších znaků. Již na základě výše uvedeného lze konstatovat, že posuzované změny nelze označit za nepodstatné změny závazku ve smyslu § 222 odst. 5 zákona.

151. Z ustanovení § 222 odst. 6 zákona vyplývá, že za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje taková změna, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, a která nemění celkovou povahu veřejné zakázky; dle § 222 odst. 9 platí, že cenový nárůst související se změnami podle § 222 odst. 5 a 6 zákona při odečtení stavebních prací, služeb nebo dodávek, které nebyly s ohledem na tyto změny realizovány, nesmí přesáhnout 30 % původní hodnoty závazku, přičemž pokud je provedeno více změn, je rozhodný součet cenových nárůstů všech změn dle § 222 odst. 5 a 6 zákona. Podmínku nepředvídatelnosti je nutno vykládat jako okolnost, kterou zadavatel nemohl 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 zakázky a její odhadovanou předpokládanou hodnotu, předpokládat, přičemž jde zpravidla o okolnosti objektivního charakteru, ale nelze vyloučit možnost, že k nepředvídaným okolnostem dojde na straně zadavatele či vybraného dodavatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 153/2019-73 ze dne 8. 8. 2019).

152. Úřad konstatuje, že výjimka pro změny závazku provedené v důsledku nepředvídatelných okolností dle § 222 odst. 6 zákona v šetřeném případě nemůže být uplatněna. Obviněný si v době uzavírání smlouvy (která je uzavřena na dobu neurčitou) nepochybně musel být vědom skutečnosti, že v průběhu trvání smlouvy bude s vysokou mírou pravděpodobnosti docházet k inflaci, která s sebou nese zvyšování cen potravin a energií, což na straně vybraného dodavatele může vést ke vzniku potřeby navýšit cenu dodávaného plnění. Úřad v této souvislosti podotýká, že zvyšování cen v důsledku inflace je zcela přirozeným a běžným ekonomickým jevem, na jehož nepředvídatelnost se zadavatel jednající s náležitou péčí jednoznačně nemůže odvolávat. Na inflaci (včetně případných nestandardních výkyvů v její výši) se lze připravit sjednáním inflační doložky ve smyslu výhrady vyhovující požadavkům § 100 odst. 1 zákona. Výhrada zakotvená v čl. III. písm. c) smlouvy podmínky dle § 100 odst. 1 zákona nesplňuje, jak je uvedeno výše v odůvodnění tohoto rozhodnutí; její existence však jednoznačně vypovídá o tom, že obviněný již při uzavírání smlouvy možný růst cen vstupních surovin a energií anticipoval, a nepochybně se tak nejedná o okolnost, kterou by bylo možné označit za nepředvídatelnou. Obviněný však transparentním způsobem nenastavil mechanismus zohledňování inflace; vždy (bez ohledu na to, zda již zákon regulující úpravu veřejného zadávání výslovně reguluje pravidla vyhrazených změn či nikoliv) je třeba zcela pregnantně zachytit mechanismus a způsob výpočtu navyšování cen předem, kdy není ponechán prostor pro libovůli stran, jako je tomu v daném případě (viz textace předmětného čl. III. písm. c) smlouvy). Úřad zároveň konstatuje, že nezjistil (a obviněný ani netvrdí) existenci žádných jiných nepředvídatelných okolností, jež by mohly zapříčinit potřebu změny jednotkových cen dodávaného plnění, ani žádných nepředvídatelných okolností, v jejichž důsledku by obviněnému mohla vzniknout potřeba zajistit pro své zaměstnance výdej obědů. Úřad považuje za nutné zdůraznit, že obviněný ve svém vyjádření k podnětu využitím výjimky dle 222 odst. 6 zákona vůbec neargumentuje; Úřad přitom připomíná, že je to obviněný, kdo musí být schopen prokázat, že byl oprávněn aplikovat některou z výjimek dle § 222 zákona.

153. Vzhledem k výše uvedenému je tedy zřejmé, že podmínka nepředvídatelnosti v šetřeném případě nebyla naplněna, a posuzované změny tak nelze označit za nepodstatné změny závazku ve smyslu § 222 odst. 6 zákona.

154. Podle § 222 odst. 7 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku ve smyslu § 222 odst. 3 zákona, jejímž předmětem je provedení stavebních prací, nepovažuje záměna jedné nebo více položek soupisu stavebních prací jednou nebo více položkami, a to za konkrétních zákonem stanovených předpokladů. V šetřeném případě z logiky věci nelze posuzované změny závazku podřadit pod výjimku dle § 222 odst. 7 zákona, neboť uvedené ustanovení lze aplikovat pouze na veřejné zakázky, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, přičemž smlouva i její dodatky byly uzavřeny za účelem dodávky obědů, resp. za účelem zajištění výdeje obědů.

155. Na základě všeho výše uvedeného Úřad shrnuje, že obviněný při uzavření dodatků č. 6-8 žádnou z podmínek nepodstatné změny závazku dle § 222 odst. 2, 4, 5, 6 ani 7 zákona nenaplnil, a lze tedy uzavřít, že se jednalo o změny závazku, které je nutné považovat za podstatné.

156. Jak Úřad dovodil výše v odůvodnění tohoto rozhodnutí, změny závazku ze smlouvy provedené dodatky č. 6-8 nenaplňují ani podmínky pro aplikaci výjimky z povinnosti realizovat změnu závazku v zadávacím řízení ve smyslu § 222 odst. 1 zákona. Ve vztahu ke každému z těchto dodatků tak byl obviněný povinen postupovat dle § 2 odst. 3 zákona, tj. zadat veřejnou zakázku (resp. provést změnu závazku ze smlouvy) v zadávacím řízení dle § 3 zákona nebo postupovat jiným zákonem aprobovaným způsobem. Jelikož obviněný uzavřel dodatky č. 6-8, které představují podstatnou změnu závazku ze smlouvy, s vybraným dodavatelem bez provedení zadávacího řízení či jiného zákonem předpokládaného postupu, je možné uzavřít, že obviněný při uzavírání dodatků č. 6-8 postupoval v rozporu se zákonem.

157. Úřad na tomto místě považuje za nutné vyjádřit se k argumentaci obviněného ve vztahu k údajné „bagatelnosti" jeho jednání. Obviněný je přesvědčen, že jako právně závadný se může jevit pouze jeho postup při uzavření dodatku č. 8, a proto se měl Úřad při hodnocení „bagatelnosti" učiněném v bodě 66. odůvodnění příkazu (jemuž obsahově odpovídá bod 113. odůvodnění tohoto rozhodnutí) zaměřit pouze na ekonomické dopady uzavření tohoto dodatku. Dle obviněného je změna závazku provedená uzavřením dodatku č. 8 v kontextu celkového plnění ze smlouvy zjevně bagatelní, a tedy nezpůsobilá přivodit škodlivé následky popsané ve výroku příkazu. Úřad k této argumentaci obviněného uvádí následující.

158. V bodě 113. odůvodnění tohoto rozhodnutí Úřad poukazuje na to, že navyšování jednotkové ceny plnění uzavíranými dodatky nebylo bagatelní, a to pro ilustraci konkrétních dopadů vychýlení ekonomické rovnováhy ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, k němuž nepochybně došlo v důsledku uzavření všech posuzovaných dodatků (s výjimkou dodatku č. 4, kterým došlo ke změně závazku vedoucí k významnému rozšíření rozsahu plnění ze smlouvy). Navýšení úplaty poskytované za totožné plnění totiž vždy (bez ohledu na konkrétní rozsah změny) představuje vychýlení ekonomické rovnováhy ve prospěch příjemce navýšeného finančního plnění. Otázka, zda bylo navýšení ceny bagatelní či nikoliv, je tak pro posouzení toho, zda se jedná o podstatnou změnu dle § 222 odst. 3 písm. b) zákona, de facto zcela irelevantní; Úřad na významnost navýšení ceny dodávaného plnění poukázal pouze pro ukázku rozsahu vychýlení ekonomické rovnováhy ze smlouvy, a to v kontextu celkového navýšení hodnoty závazku, jelikož znaky podstatné změny závazku ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) zákona naplňují všechny posuzované dodatky kromě dodatku č. 4, jehož uzavření naplňuje znaky podstatné změny závazku ve smyslu § 222 odst. 3 písm. c) zákona. Úřad se následně zabýval posouzením, zda bylo možné jednotlivé posuzované dodatky realizovat mimo zadávací řízení na základě výjimky dle § 222 odst. 1 zákona, kdy zjistil, že dodatky č. 1-5 byl obviněný oprávněn uzavřít mimo zadávací řízení, neboť jsou u nich splněny podmínky pro uplatnění výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu. Úřad se dále také zabýval posouzením, zda byla v případě uzavření jednotlivých posuzovaných dodatků naplněna některá z výjimek (§ 222 odst. 2, 4, 5, 6 a 7 zákona), při jejichž naplnění lze na změnu závazku hledět jako na nepodstatnou. Úřad zjistil, že pod výjimku dle § 222 odst. 4 zákona, která stanovuje kategorii „de minimis" změn, lze zatřídit dodatky č. 1-4, které pokrývají období, za nějž hodnota změny závazku dosáhla 5,54 % z původní hodnoty závazku; v součtu s dodatkem č. 5 již hodnota změny závazku limit „de minimis" přesahuje. Na základě všech těchto skutečností tak lze uzavřít, že změny závazku provedené dodatky č. 6-8 nelze podřadit pod žádnou zákonem předpokládanou výjimku, pro kterou by na ně bylo možné hledět jako na nepodstatné nebo která by obviněného opravňovala k jejich provedení mimo zadávací řízení. Nelze se tak odvolávat na to, že by změny závazku ze smlouvy provedené dodatky č. 6-8 měly být bagatelní. Zákon zcela jednoznačně stanovuje kategorie změn závazků, které považuje za méně významné a připouští jejich provedení bez uskutečnění zadávacího

řízení; změny provedené dodatky č. 6-8 do žádné z těchto kategorií nespadají. Nadto je nutné poznamenat, že není nikterak relevantní, o jakou konkrétní částku byla danými dodatky navýšena jednotková cena za dodávané plnění oproti jednotkové ceně stanovené dodatky předcházejícími. Změny závazku je vždy potřeba posuzovat komplexně a za rozhodující je nutné považovat celkový součet hodnoty všech provedených změn oproti původní hodnotě závazku, jak je patrné také z podmínky uplatnění výjimky dle § 222 odst. 4 zákona, podle níž platí, že pokud je provedeno více změn, je rozhodný součet hodnot všech těchto změn. Při zvažování, nakolik byla změna závazku významná či naopak bagatelní, je tak nutné počítat s celkovou hodnotou veškerých provedených změn. Je tedy zcela zřejmé, že tím spíše nelze při posuzování „bagatelnosti" vycházet ani z údaje o tom, o kolik byla navýšena jednotková cena dodávaného plnění oproti ceně stanovené předcházejícím dodatkem, neboť takový údaj nijak nezohledňuje předpokládané množství odebraného plnění. Úřad podotýká, že celková hodnota změny ve vztahu k dodatkům č. 6-8 (tj. cena za odebraný výdej obědů sečtená s hodnotou navýšení ceny odebraných obědů v období účinnosti předmětných dodatků) činí 1 068 392,20 Kč bez DPH, což v situaci, kdy celková původní hodnota závazku činí 3 384 708,76 Kč bez DPH, nepochybně není částka, kterou by bylo možné považovat za bagatelní, ani kdyby tuto „bagatelnost" bylo možné posuzovat izolovaně bez přihlédnutí k hodnotě předcházejících změn. Lze tedy uzavřít, že změny závazku ze smlouvy provedené dodatky č. 6-8 v žádném případě není možné považovat za nepodstatné či bagatelní.

159. Úřad tak vzhledem ke všemu výše uvedenému konstatuje, že obviněný nedodržel pravidlo stanovené v § 222 odst. 1 zákona, když umožnil podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení dle zákona tím, že s vybraným dodavatelem uzavřel dodatky č. 6, 7 a 8 ke smlouvě, jimiž navýšil jednotkovou cenu dodávaného plnění (dodatky č. 6- 8 cenu obědů a dodatkem č. 7 také cenu výdeje obědů), a dopustil se tak změny smluvních podmínek, která ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) zákona měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, aniž by byly splněny podmínky pro aplikaci některé z výjimek dle § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 zákona, případně výjimky z povinnosti realizovat změnu závazku v zadávacím řízení ve smyslu § 222 odst. 1 zákona.

160. Obviněný přitom shora popsaným způsobem, tedy uzavřením dodatků č. 6-8 bez provedení nového zadávacího řízení, mohl ovlivnit výběr dodavatele, neboť nelze vyloučit, že pokud by obviněný postupoval v souladu se zákonem a poptával předmětné plnění (tj. dodávku obědů vč. dopravy a výdej obědů) v zadávacím řízení, tedy pokud by proběhla řádná soutěž o dodání tohoto plnění, mohl obdržet nabídky i od jiných dodavatelů, kteří mohli nabídnout za dané plnění nižší cenu než vybraný dodavatel. V takovém případě je potencialita vlivu na výběr dodavatele ve vztahu k zadávacímu řízení, které mělo být uskutečněno pro realizaci změny závazku ze smlouvy, avšak uskutečněno nebylo, jasně dána již v důsledku samotné skutečnosti, že ač byl obviněný ve smyslu § 222 odst. 1 zákona povinen za účelem změny závazku ze smlouvy realizovat nové zadávací řízení, toto řízení nerealizoval (srov. např. bod 54 odůvodnění rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-24031/2021/162/HSc ze dne 30. 8. 2021).

161. K naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona je nutné, aby porušení pravidel stanovených zákonem pro zadání veřejné zakázky ovlivnilo nebo mohlo ovlivnit výběr dodavatele. Z hlediska zákonného rámce § 268 odst. 1 písm. a) zákona tedy stačí pouhá možnost (potencialita) ovlivnění výběru dodavatele. Není tak rozhodující, zda k ovlivnění výběru dodavatele skutečně došlo, nýbrž postačí i eventuální možnost ovlivnění

výběru dodavatele. Současně Úřad není povinen prokazovat, že existuje konkrétní dodavatel, který by se, nebýt pochybení zadavatele, zadávacího řízení zúčastnil a mohl podat výhodnější nabídku. Postačí, aby v rozhodnutí učinil kvalifikovanou úvahu, z níž bude logickým a srozumitelným způsobem vyplývat, proč v důsledku pochybení zadavatele může či mohlo dojít k ovlivnění výběru dodavatele (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 63/2016-43 ze dne 18. 8. 2016).

162. Na základě shora uvedeného Úřad uzavírá, že obviněný naplnil při uzavírání dodatků č. 6-8 všechny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona. Úřad, vycházeje z § 7 zákona o přestupcích, posoudil shora popsané porušení zákona obviněným a dospěl k závěru, že daný postup obviněného naplňuje znaky pokračování v přestupku, k čemuž Úřad uvádí následující.

163. Dle § 7 zákona o přestupcích se pokračováním v přestupku rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.

164. Jednotlivé dílčí útoky (uzavření dodatků č. 6, 7 a 8 ke smlouvě), které by samy o sobě představovaly samostatné přestupky, s ohledem na to, že naplňují stejnou skutkovou podstatu [přestupek dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona], k jejich provedení došlo stejným způsobem (uzavřeny dodatky ke smlouvě v obdobném znění), souvisejí spolu časově (docházelo k nim v relativně pravidelném intervalu a navazují na sebe; v jednání obviněného je patrná časová a plánovaná návaznost jednotlivých útoků, a to i s přihlédnutím k postupu při uzavírání dodatků předchozích) a jsou spojeny souvislostí v předmětu útoku (týkají se vždy navyšování jednotkových cen za dodávané plnění) i z hlediska jejich cíle, resp. jednotného záměru (uzavření dodatku ke smlouvě mimo zadávací řízení podle zákona), společně tvoří jeden pokračující přestupek.

165. K námitce obviněného, podle níž se nemůže jednat o pokračující přestupek, neboť postup obviněného při uzavírání dodatku č. 7 nebyl v rozporu se zákonem, a mohlo tedy dojít nanejvýš k jednomu útoku, Úřad uvádí, že tuto argumentaci obviněného lze vzhledem ke skutečnostem uvedeným výše v odůvodnění tohoto rozhodnutí považovat za zcela bezpředmětnou. Obviněný se při uzavírání dodatku č. 7 (a rovněž dodatku č. 6) jednoznačně dopustil porušení § 222 odst. 1 zákona, když umožnil podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku bez provedení nového zadávacího řízení, aniž by byly splněny podmínky pro aplikaci některé ze zákonem předpokládaných výjimek. Lze tedy uzavřít, že v daném případě došlo ke třem dílčím útokům, které společně představují pokračující přestupek. Správnost přístupu Úřadu k posouzení přítomnosti pokračování v přestupku v tomto konkrétním případě již ostatně podrobně posoudil též předseda Úřadu v rozhodnutí o rozkladu (body 34. až 43.), přičemž na jím učiněné závěry lze na tomto místě plně odkázat.

166. S ohledem na vše shora uvedené tak Úřad konstatuje, že obviněný se dopustil pokračování v přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, pročež Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí.

K výroku II. rozhodnutí – uložení pokuty

167. Úřad posoudil postup obviněného a vzhledem ke zjištěným skutečnostem přistoupil k uložení pokuty, neboť obviněný svým postupem naplnil skutkovou podstatu pokračování v přestupku

podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí. Jedná se o pokračování v přestupku ve smyslu § 7 zákona o přestupcích, které je tvořeno třemi dílčími útoky.

168. Úřad se předně zabýval posouzením, zda v šetřeném případě nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek, jehož důvody jsou blíže upraveny v § 29 zákona o přestupcích, především pak posouzením promlčecí doby, neboť odpovědnost za přestupky zaniká jejím uplynutím.

169. Podle § 270 odst. 3 písm. a) zákona činí u přestupků podle § 268 zákona promlčecí doba 5 let. Podle § 31 odst. 1 zákona o přestupcích počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal. Podle § 31 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích promlčecí doba počíná běžet u pokračujícího přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku.

170. V návaznosti na výše uvedené Úřad před uložením pokuty ověřil, zda již neuplynula lhůta dle § 270 odst. 3 písm. a) zákona. Ke spáchání pokračování v přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí (k poslednímu dílčímu útoku) došlo dne 9. 1. 2024, když obviněný s vybraným dodavatelem uzavřel dodatek č. 8 ke smlouvě. Z uvedeného vyplývá, že promlčecí doba ve vztahu k projednávanému pokračování v přestupku neuplynula a odpovědnost obviněného za přestupek uplynutím promlčecí doby nezanikla.

171. Úřad se dále zabýval konkrétními hledisky pro určení výměry výše pokuty.

172. Podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona platí, že za přestupek podle odst. 1 citovaného ustanovení zákona, nepoužije-li se postup podle odst. 3 nebo 5 citovaného ustanovení zákona, lze uložit pokutu do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o přestupek podle odst. 1 písm. a) až e) citovaného ustanovení zákona.

173. Úřad konstatuje, že za pokračování v přestupku uvedené ve výroku I. tohoto rozhodnutí lze obviněnému uložit správní trest pokuty ve výši do 549 639 Kč (10 % z celkové ceny za plnění na základě smlouvy včetně všech jejích dodatků ve výši 5 496 390,43 Kč vč. DPH).

174. V reakci na námitku obviněného, podle níž je nutné při správním uvážení o výši pokuty vycházet z ceny veřejné zakázky bez DPH, Úřad uvádí následující. Dle § 268 odst. 2 písm. a) zákona se za přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona ukládá pokuta do 10 % z ceny veřejné zakázky, kterou je dle ustálené rozhodovací praxe Úřadu nutno vykládat jako cenu včetně DPH (srov. např. rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-11949/2025/500 ze dne 1. 4. 2025 potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-19241/2025/162 ze dne 26. 5. 2025, rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-04001/2025/500 ze dne 3. 2. 2025 potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-11976/2025/162 ze dne 2. 4. 2025 nebo rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-39541/2024/500 ze dne 18. 10. 2024 potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-46867/2024/162 ze dne 6. 12. 2024). Úřad k tomuto konstatuje, že zákon zcela jasně stanoví, že výše pokuty se vyměřuje z ceny veřejné zakázky. Výše pokuty se tak vždy odvíjí od konečné skutečné ceny, za kterou byla veřejná zakázka realizována, tj. ceny veřejné zakázky včetně DPH (srov. rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R0153/2016/VZ-48594/2016/323/PMo ze dne 12. 12. 2016). Správnost tohoto postupu potvrdil předseda Úřadu i v rozhodnutí o rozkladu.

175. Úřad v návaznosti na výše uvedené dále konstatuje, že ustanovení § 37 a § 38 zákona o přestupcích upravují demonstrativní výčet okolností, k nimž se při určení výměry a druhu správního trestu, v daném případě pokuty, přihlédne. Podle § 37 písm. a), c) a g) zákona o přestupcích se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti. Podle § 38 písm. a), b), d) a g) zákona o přestupcích je povaha a závažnost přestupku dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, významem a rozsahem následku přestupku, okolnostmi jeho spáchání, a u pokračujících přestupků též počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku. Úřad podotýká, že zde uvádí pouze ty skutečnosti citovaného ustanovení zákona o přestupcích, které jsou relevantní ve vztahu k posuzovanému případu.

176. Pokud jde o význam neurčitého právního pojmu „závažnost přestupku", Úřad uvádí, že stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnosti) je dán také konkrétní intenzitou naplnění znaků skutkové podstaty přestupku. Při posuzování závažnosti přestupku není hlavním kritériem jeho skutková podstata, ale intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. Z hlediska určení výměry pokuty je proto nutno hodnotit nejen jaké následky byly přestupkem způsobeny, ale také jakou měly intenzitu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 106/2012 ze dne 6. 6. 2013).

177. Hlavním kritériem, které je v šetřeném případě rozhodné pro určení výměry pokuty, je tedy závažnost přestupku, kdy jde o obecnou kategorii poměřující rozsah dopadu konkrétního protiprávního jednání na specifický právem chráněný zájem s přihlédnutím k významu tohoto chráněného zájmu (posouzení závažnosti přestupku je spojeno se způsobem jeho spáchání, jeho následkem a okolnostmi, za nichž byl spáchán, a u pokračujících přestupků též počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku).

178. Co se týče způsobu, resp. okolností, za kterých došlo ke spáchání pokračování v přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí, Úřad uvádí, že obviněný se dopustil porušení zákona tím, že nedodržel pravidlo stanovené v § 222 odst. 1 zákona, když umožnil podstatnou změnu závazku ze smlouvy po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení dle zákona, tím, že s vybraným dodavatelem uzavřel dodatky č. 6, 7 a 8 ke smlouvě, jimiž navýšil jednotkovou cenu dodávaného plnění, a dopustil se tak změny smluvních podmínek, která ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) zákona měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, aniž by byly splněny podmínky pro aplikaci některé z výjimek dle § 222 odst. 2, 4, 5, 6 nebo 7 zákona, případně výjimky z povinnosti realizace změny závazku v zadávacím řízení dle § 222 odst. 1 zákona, přičemž tímto jednáním mohl ovlivnit výběr dodavatele.

179. K následkům spáchání pokračování v přestupku obviněným Úřad uvádí, že v daném případě měl spáchaný pokračující přestupek za následek, že byly uzavřeny dodatky č. 6, 7 a 8 ke smlouvě s vybraným dodavatelem bez provedení zadávacího řízení, tedy zcela mimo soutěž dodavatelů, přičemž nelze vyloučit, že pokud by obviněný postupoval v souladu se zákonem a poptával předmětné plnění v zadávacím řízení či v jiném zákonem aprobovaném postupu, mohl obdržet nabídky i od jiných dodavatelů, kteří mohli nabídnout nižší cenu než vybraný dodavatel. Obviněný tak svým nezákonným postupem negativně zasáhl do konkurenčního prostředí v daném tržním odvětví, neboť došlo k narušení férovosti hospodářské soutěže mezi dodavateli.

180. Úřad konstatuje, že při stanovení výše pokuty zohlednil též počet jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku; konkrétně se jedná o tři dílčí útoky. V rámci svého předchozího rozhodnutí (tj. rozhodnutí ze dne 20. 1. 2026), které je v návaznosti na rozhodnutí o rozkladu nutné považovat za nesprávné a nezákonné a které bylo rozhodnutím o rozkladu zrušeno, se Úřad na základě svého chybného posouzení možnosti aplikace výjimky z povinnosti realizovat změnu závazku v zadávacím řízení ve smyslu § 222 odst. 1 zákona domníval, že se obviněný dopustil pokračujícího přestupku, který se měl skládat ze dvou dílčích útoků (uzavření dodatků č. 7 a 8). Poté, co Úřad v právě vydávaném rozhodnutí přijal výklad § 222 odst. 1, který mu byl uložen předsedou Úřadu v rozhodnutí o rozkladu, dospěl k závěru, že pokračující přestupek spáchaný obviněným se ve skutečnosti skládá ze tří dílčích útoků, neboť při aplikaci správného výkladu daného ustanovení zákona je nutné dovodit, že obviněný nebyl oprávněn využít výjimku z povinnosti změny závazku v zadávacím řízení dle § 222 odst. 1 zákona ani při uzavírání dodatku č. 6. Úřad proto právě vydávaným rozhodnutím obviněnému vyměřil vyšší pokutu než rozhodnutím ze dne 20. 1. 2026, neboť byl na základě § 38 písm. g) zákona o přestupcích povinen zohlednit skutečnost, že došlo k většímu počtu dílčích útoků, a přestupek spáchaný obviněným je tedy nutné považovat za závažnější, než se jevilo na základě nesprávného posouzení provedeného Úřadem v původním zrušeném rozhodnutí.

181. V rámci posouzení povahy a závažnosti posuzovaného pokračujícího přestupku se Úřad dále zabýval intenzitou narušení objektu zákonné ochrany. V šetřeném případě je tímto objektem ochrany právem chráněný zájem spočívající v zachování efektivní hospodářské soutěže o veřejné zakázky. Právě tento právem chráněný zájem lze považovat za esenciální předpoklad transparentního vynakládání veřejných prostředků v rámci zadávání veřejných zakázek, a proto je třeba jednání zadavatele, které zcela vyloučí hospodářskou soutěž, označit za jedno z typově vůbec nejzávažnějších, blížících se situaci úplné ignorace zákona. V šetřeném případě byl konkrétním jednáním obviněného spočívajícím v uzavření dodatků č. 6, 7 a 8 ke smlouvě mimo zadávací řízení, ačkoliv pro tento krok zadavatele nebyly splněny zákonné podmínky, tento právem chráněný zájem ze strany obviněného nejen narušen, ale zcela popřen.

182. Kromě výše uvedeného má Úřad při stanovení konkrétní výše sankce povinnost zohlednit i dobu, která uplynula mezi spácháním pokračování v přestupku specifikovaného ve výroku I. tohoto rozhodnutí a samotným potrestáním obviněného za spáchání daného pokračování v přestupku. V této souvislosti Úřad poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 123/2013-85 ze dne 9. 4. 2015, v němž se uvádí: *„Je nepochybné, že s prodlužujícím se okamžikem potrestání se relativizuje základní vztah mezi spáchaným deliktem a ukládanou sankcí a že doba mezi porušením právní povinnosti a rozhodnutím o sankci má i bezprostřední vliv na účel trestu, jehož má být uložením konkrétní sankce dosaženo.“*

183. Jak již bylo uvedeno výše, v šetřeném případě došlo ke spáchání pokračování v přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí (k poslednímu dílčímu útoku) dne 9. 1. 2024, z čehož vyplývá, že od spáchání přestupku ke dni vydání tohoto rozhodnutí uplynuly více než dva roky. S ohledem na výše uvedené Úřad v daném případě po zohlednění okolností, za kterých byl přestupek spáchán, dostatečně zohlednil při zvažování výše pokuty v intencích výše uvedeného rozsudku i časové hledisko doby uplynulé od spáchání přestupku.

184. Ve smyslu § 37 písm. g) zákona o přestupcích Úřad při výměře pokuty přihlédl též k povaze činnosti zadavatele.

185. Úřad při stanovení výše pokuty neshledal žádné další přitěžující ani polehčující okolnosti.

186. K tvrzení obviněného, že by měl Úřad jako polehčující okolnost zohlednit to, že smlouva byla obviněným ještě před vydáním příkazu vypovězena, Úřad uvádí následující. Vzhledem k tomu, že obviněný neprokázal, že by smlouvu vypověděl, protože si uvědomil nesprávnost svého postupu a chtěl napravit následky svého škodlivého jednání, resp. že by tak učinil jako projev své účinné lítosti, nejedná se o okolnost, která by relevantním způsobem souvisela s posouzením závažnosti jednání obviněného, ani o polehčující okolnost, k níž by měl Úřad přihlížet při určování výše udělované pokuty. Tento závěr Úřadu potvrdil i předseda Úřadu v rozhodnutí o rozkladu, když uvedl, že v daném případě není naplněn důvod pro upuštění od potrestání, přičemž nejsou naplněny ani podmínky pro posouzení ukončení smlouvy obviněným jako polehčující okolnost, a to s ohledem na závěry rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 1/2024-85 ze dne 14. 4. 2025, v němž soud uzavřel, že ani skutečnost, že zadavatel nebude realizovat veřejnou zakázku v plném rozsahu dle smlouvy, nepředstavuje důvod pro posouzení takové skutečnosti jako polehčující okolnosti, neboť přestupek je zákonem koncipován jako ohrožující.

187. Úřad se dále zabýval skutečností, zda pokračování v přestupku, za nějž je obviněnému nyní ukládán trest, není v souběhu s dalšími přestupky obviněného. Při tomto posouzení Úřad vycházel z právní úpravy obsažené v zákoně o přestupcích, jakož i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 5 As 98/2022-51 ze dne 9. 10. 2025 zdůraznil, že aktuálně účinné znění zákona o přestupcích představuje ucelený a předvídatelný systém pravidel pro posuzování souběhu přestupků a jejich trestání, přičemž hmotněprávní důsledky souběhu přestupků jsou úzce a neoddělitelně provázány s procesní úpravou společného řízení a rozhodným mezníkem pro časové vymezení vícečinného souběhu přestupků je okamžik zahájení řízení o některém z nich. Přestupek spáchaný až po zahájení řízení o jiném přestupku již s tímto přestupkem netvoří souběh ve smyslu zákona o přestupcích, neboť o takových přestupcích nelze podle § 88 odst. 3 zákona o přestupcích vést společné řízení. Nejvyšší správní soud současně uvedl, že za této právní úpravy již není namístě vymezovat souběh přestupků analogií z trestního práva, neboť zákonodárce otázku časového ohraničení souběhu řeší přímo a výslovně. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se dále zabýval významem ust. § 37 písm. b) zákona o přestupcích, podle něhož se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení. Nejvyšší správní soud dovodil, že toto ustanovení dopadá pouze na případy, kdy společné řízení podle § 88 zákona o přestupcích mohlo a mělo být vedeno, avšak z určitého důvodu vedeno nebylo. Naopak v situacích, kdy zákon o přestupcích vedení společného řízení výslovně vylučuje (tedy právě u přestupků spáchaných po zahájení řízení o jiném přestupku podle § 88 odst. 3 zákona o přestupcích), nelze § 37 písm. b) zákona o přestupcích chápat jako prostředek k dodatečnému zohlednění jiných přestupků obviněného při ukládání správního trestu. V takových případech by uplatnění zásady absorpce bylo v rozporu se zjevně projeveným úmyslem zákonodárce, který přestupky spáchané po zahájení řízení o jiném přestupku záměrně vyňal z režimu společného projednání a úhrnného trestání.

188. Na základě výše uvedených východisek Úřad posoudil, zda v projednávané věci existuje důvod přihlédnout k jiným souběžným přestupkům obviněného ve smyslu § 37 písm. b) zákona o přestupcích, o nichž nebylo vedeno spolu s právě projednávaným pokračováním v přestupku společné řízení, ačkoliv takové společné řízení podle zákona o přestupcích přicházelo v úvahu.

Úřad uvádí, že šetřené pokračování v přestupku není v souběhu s dalším přestupkem či přestupky obviněného, proto se § 37 písm. b) zákona o přestupcích v projednávané věci neuplatní.

189. Úřad dále při určení výše pokuty přistoupil k posouzení ekonomické situace obviněného, neboť v určitém případě se uložená pokuta může jevit jako krajně „nespravedlivá". Nepřípustné jsou pak takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Z účetní závěrky obviněného za rok 2024[9] vyplývá, že obviněný ke dni 31. 12. 2024 disponoval aktivy v celkové čisté výši 5 986 626 000 Kč. Úřad tak při stanovení pokuty naznal, že vyměřenou výši pokuty nelze v tomto případě považovat za likvidační ani za nepřiměřeně zasahující do ekonomické podstaty obviněného (a v tomto smyslu za nespravedlivou).

190. Závěrem Úřad uvádí, že pokuta uložená obviněnému za nedodržení postupu stanoveného zákonem má splnit mimo jiné dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a především funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Má-li pokuta tyto funkce splnit, je zřejmé, že musí být natolik intenzivní, aby byla zadavatelem pociťována jako újma, neboť uložením velmi nízké pokuty by nedošlo k naplnění jejího účelu, tj. sankce za protiprávní jednání. Výše sankčního postihu proto byla Úřadem stanovena i tak, aby nedošlo k bagatelizaci následků pokračujícího přestupku. Stanovená výše pokuty pak dle Úřadu dostatečně naplňuje obě funkce právní odpovědnosti.

191. Na základě výše uvedených skutečností a po zhodnocení všech okolností a důkazů, a to jak jednotlivě, tak v jejich vzájemné souvislosti, Úřad obviněnému uložil za spáchání pokračování v přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí pokutu tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozhodnutí, která odpovídá závažnosti spáchaného pokračujícího přestupku a všem dále zohledněným skutečnostem a která naplňuje dostatečně vzhledem k okolnostem případu obě funkce právní odpovědnosti. Úřad konstatuje, že výše uložené pokuty je zcela přiměřená závažnosti, povaze, následkům a veškerým okolnostem spáchaného pokračujícího přestupku, a nelze ji tak považovat za nepřiměřeně vysokou či neodpovídající míře porušení chráněného zájmu.

192. Pokuta uložena ve výroku II. tohoto rozhodnutí je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet místně příslušného Celního úřadu v Liberci zřízený u České národní banky číslo 3754-27727461/0710, variabilní symbol – IČO obviněného.

K výroku III. rozhodnutí – uložení úhrady nákladů řízení

193. Podle § 93 odst. 1 písm. i) přestupkového zákona se ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, kromě náležitostí podle správního řádu uvede výrok o náhradě nákladů řízení.

194. Správní orgán podle § 95 odst. 1 přestupkového zákona uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Pokud bylo rozhodnutí o přestupku zrušeno jiným orgánem veřejné moci a tato skutečnost má za následek nesplnění podmínek pro uložení náhrady nákladů řízení, správní orgán nahrazené náklady vrátí.

[9] Účetní závěrka je obsažena ve výroční zprávě za rok 2024, která je dostupná na stránkách obviněného na internetové adrese https://www.poh.cz/vyrocni%2Dzpravy/d-1273/p1=2617.

195. Podle § 79 odst. 5 správního řádu uloží správní orgán povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Podle citovaného ustanovení správního řádu výši paušální částky nákladů řízení stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), která v § 6 odst. 1 stanoví, že paušální částka nákladů správního řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 2 500 Kč.

196. Jelikož v daném případě Úřad zahájil řízení o přestupku z moci úřední, neboť dospěl k závěru, že se obviněný dopustil přestupku, je zřejmé, že řízení bylo vyvoláno porušením právní povinnosti obviněného a Úřad je tedy povinen obviněnému uložit náhradu nákladů řízení ve výši stanovené vyhláškou. Z toho důvodu Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozhodnutí.

197. Náklady řízení jsou splatné do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 19-24825621/0710, variabilní symbol 2025000861.

POUČENÍ

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

otisk úředního razítka

v z. Ing. Petr Vévoda

Mgr. Markéta Dlouhá
místopředsedkyně

Adresát/i:
Povodí Ohře, státní podnik, Bezručova 4219, 430 03 Chomutov

Vypraveno dne:
viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy