

INSTITUT PRO DEMOKRACII A EKONOMICKOU ANALÝZU
projekt Ekonomického ústavu AV ČR, v. v. i.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ECONOMIC ANALYSIS
A Project of the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences

Když se smlouvy mohou měnit: dopady flexibilnějších pravidel na veřejné zakázky

Prosinec 2025

KRIS DE JAEGER, MICHAL ŠOLTÉS,
VÍTĚZSLAV TITL



PROJEKT EKONOMICKÉHO ÚSTAVU AKADEMIE VĚD ČR

O AUTORECH | ABOUT THE AUTHORS



Kris De Jaegher

Pracuje jako Associate Professor of Economics na Utrecht University School of Economics (USE). V současné době je vedoucím katedry ekonomie na USE a specializuje se na teorii her, teoretickou mikroekonomii a experimentální ekonomii.

Kris is an Associate Professor of Economics (with tenure) at Utrecht University School of Economics (USE). He is currently section head of the section Economics at USE. His research interests lie in game theory, theoretical microeconomics, and experimental economics.



Michal Šoltés

Výzkumný pracovník think-tanku IDEA při CERGE-EI. Pracuje jako odborný asistent na Katedře ekonomie a empirických právních studií Právnické fakulty UK. V roce 2021 dokončil PhD studium na CERGE-EI. Ve svém výzkumu se zabývá tématy jako ekonomie veřejného sektoru, veřejná politika, právo a ekonomie. Podílí se na různých iniciativách v oblasti veřejné politiky a poskytuje poradenství vládním orgánům v oblasti politiky trhu práce a ekonomických reforem.

Michal is a researcher at the IDEA think tank at CERGE-EI. He also works as an assistant professor at the Department of Economics and Empirical Legal Studies, Charles University. He completed his PhD studies at CERGE-EI in 2021. His research focuses on topics such as public economics, law and economics, and public policy. He has contributed to various public policy initiatives, advising governmental bodies on labor market policies and economic reforms.



Vítězslav Tidl

Pracuje jako Associate Professor of Law & Economics na Utrecht University. Je také hlavním řešitelem JUNIOR STAR grantu na Právnické fakultě UK a spolupracujícím výzkumníkem v CESifo a KU Leuven. Získal doktorát z ekonomie na KU Leuven a zastával hostující pozice na Bocconi University, Pompeu Fabra University a Princeton University. Ve svém výzkumu se zabývá ekonomikou veřejných zakázek, korupcí a ekonomickou analýzou práva.

Vítězslav is an Associate Professor (with tenure) at Utrecht University School of Economics. He is also a principal investigator of a JUNIOR STAR grant at Charles University, and an affiliated researcher at CESifo and KU Leuven. He obtained his PhD in economics from KU Leuven and held a visiting position at Bocconi University, Pompeu Fabra University, and Princeton University. The research interest of Vítězslav comprises of economics of public procurement markets, corruption, law and economics.

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů, a nikoli oficiální stanovisko Ekonomického ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK (CERGE).

Warning: This study represents only the views of the authors and not the official position of the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences, nor those of the Charles University Center for Economic Research and Graduate Education.

Když se smlouvy mohou měnit: dopady flexibilnějších pravidel na veřejné zakázky

Studie 10/2025

© Kris De Jaegher, Michal Šoltés, Vítězslav Tidl

Ekonomický ústav AV ČR, v. v. i., 2025

ISBN 978-80-7344-736-6



PROJEKT EKONOMICKÉHO ÚSTAVU AKADEMIE VĚD ČR

Studie 10/2025

Když se smlouvy mohou měnit: dopady flexibilnějších pravidel na veřejné zakázky¹

PROSINEC 2025

Kris De Jaegher, Michal Šoltés*, Vítězslav Titl

Shrnutí

- Studie shrnuje výsledky empirické analýzy dopadů rozvolnění pravidel z roku 2016 pro změny již uzavřených smluv ve veřejných zakázkách. Odhadujeme, jak tato změna ovlivnila průměrnou vysoutěženou cenu, konečnou cenu realizovaných zakázek a kvalitu jejich provedení.
- Významná část veřejných výdajů ve vyspělých zemích se realizuje skrze veřejné zakázky. Česko tímhle způsobem v posledních letech vydává více než 1 000 miliard korun ročně, což představuje 14 % HDP, téměř polovinu výdajů státního rozpočtu a 30 % výdajů celých veřejných rozpočtů. Vzhledem k vysokému objemu prostředků vydávaných skrze veřejné zakázky může i malá změna pravidel a zákonů upravujících veřejné zakázky znamenat miliardové dopady na veřejné rozpočty, kladné i záporné.
- Především u dlouhodobých a logisticky náročných zakázek, jako jsou stavební nebo i IT zakázky, hrozí, že v průběhu realizace zakázky bude potřeba upravit původně uzavřenou smlouvu. To, jak pravidla upravují možnost upravit smlouvu (včetně navýšení výsledné ceny) pro takové situace, je zásadní aspekt pravidel veřejných zakázek.
- V roce 2016 došlo k rozvolnění pravidel pro úpravy smluv po jejich vysoutěžení. Pokud během realizace zakázky dojde k potřebě upravit smlouvu, zadavatel a dodavatel tak mohou nově učinit při zachování celkové povahy zakázky a při dodržení finančních limitů daných zákonem.

¹ Studie shrnuje hlavní zjištění a závěry akademického článku *Easing Renegotiation Rules in Public Procurement: Evidence from a Policy Reform* (2025) autorů Krise De Jaeghera, Michala Šoltése a Vítězslava Titla. Studie reprezentuje pouze názor autorů, a nikoli oficiální stanovisko Ekonomického ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK (CERGE). Autoři děkují Danielu Münichovi za jeho hodnotné postřehy a rady. Veškeré případné nepřesnosti a chyby jdou na vrub autorů. Studie vznikla s podporou AV ČR.

* CERGE-EI, společné pracoviště UK a EKÚ AV ČR, v. v. i.

- Po rozvolnění pravidel došlo k výraznému nárůstu počtu veřejných zakázek, u kterých došlo ke změně vysoutěžené ceny. Vyšší výskyt byl patrný především v oblasti stavebnictví, kde u zakázek vysoutěžených rok po reformě došlo ke změně ceny u více než 40 % z nich.
- Navzdory nárůstu počtu změněných smluv (a navýšení původně vysoutěžených cen) se dlouhodobá průměrná výsledná cena zakázek v důsledku reformy nezvýšila. Došlo totiž k poklesu průměrné vysoutěžené ceny. Soutěžící zadavatelé totiž začali očekávat, že nebudou muset nést celé náklady případných víceprací sami a začali nabízet nižší ceny.
- Navzdory nulovému vlivu na průměrnou výslednou cenu zakázek došlo k navýšení celkových nákladů veřejných rozpočtů. Toto zvýšení způsobil malý počet velkých projektů, u kterých došlo ke změně smlouvy a navýšení výsledné ceny.
- Možnost upravit původně uzavřenou smlouvu se po reformě vztahovala i na většinu již probíhajících zakázek vysoutěžených před reformou. U nich došlo k navýšení průměrné výsledné ceny, neboť stejně jako u projektů vysoutěžených po reformě, i u nich častěji došlo k úpravě smlouvy a k navýšení ceny. Zároveň, na rozdíl od projektů vysoutěžených až po reformě, u nich nemohlo dojít a nedošlo ke snížení vysoutěžených cen.
- Změny pravidel pro zadávání veřejných zakázek, které mohou mít významné dopady na veřejné rozpočty, by měly být vždy doprovázeny podobně pečlivým empirickým vyhodnocením. K tomu je nezbytné zajistit sběr a zpřístupnění dat v podobě, která umožní provedení kvalitní a věrohodné dopadové analýzy. Ta by měla být součástí tzv. přezkumu dopadů nové regulace.

When Contracts Can Be Modified: the Impact of More Flexible Rules on Public Procurement²

DECEMBER 2025

Kris De Jaegher, Michal Šoltés*, Vítězslav Titl

Summary

- This study summarizes the results of an empirical analysis of the impact of easing the rules for public procurement contract modification on outcomes in the Czech Republic. We estimate how this affected the average tender winning price, the final prices of completed contracts, and the quality of the completed work.
- A significant portion of public spending in developed countries is carried out through public procurement. In recent years, the Czech Republic has spent more than CZK 1 trillion annually via public procurement. This represents 14% of GDP, nearly half of all state budget expenditures, and 30% of total public budget expenditures. Given the high volume of funds allocated through public procurement, even a small change in the rules and laws governing it can have billion-crown impacts on public budgets—either positive or negative.
- There is always a chance that an original contract will need to be modified during implementation, especially in the case of long-term and logistically demanding contracts, such as construction or IT projects. The way rules regulate the possibility to modify a contract (including increasing the final price) in such situations is a crucial aspect of public procurement regulations.

² This study summarizes the main findings and conclusions of the academic article “Easing Renegotiation Rules in Public Procurement: Evidence from a Policy Reform” (2025) by Kris De Jaegher, Michal Šoltés, and Vítězslav Titl. This study represents only the views of the authors and not the official position of the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences, nor those of the Charles University Center for Economic Research and Graduate Education (CERGE). The authors would like to thank Daniel Münich for his valuable insights and advice. Any inaccuracies or errors are the responsibility of the authors. The study was created with the support of the Czech Academy of Sciences.

* CERGE-EI, a joint workplace of Charles University and the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences.

- In 2016, the rules for public procurement contract modification were eased. After the reform, when it becomes necessary to modify a contract during its execution, the contracting authority and the contractor may do so, provided the overall nature of the contract is preserved and the financial limits set by law are observed.
- Following the easing of the rules, there was a significant increase in the number of public contracts in which the tendered price changed. This was particularly evident in the construction sector, where more than 40% of contracts tendered in the year following the reform saw a price modification.
- Despite the increase in the number of modified contracts (and increases of the originally tendered prices), the long-term average final price of contracts did not increase as a result of the reform. This was due to a decrease in the average tendered price. Competing contracting authorities began to expect that they themselves would not have to bear the entire cost of any unforeseen work, and began to offer lower prices.
- Despite having no impact on the average final prices of contracts, the overall costs to public budgets increased. This rise was caused by a small number of large projects in which the contracts were amended and the final price increased.
- After the reform, the option to modify an original contract also applied to most ongoing contracts awarded before the reform. In these cases, the average final price increased, because, as with projects awarded after the reform, contracts were modified more frequently and prices increased. At the same time, unlike projects tendered after the reform, no reduction in the tendered prices was possible, and indeed there were none.
- Changes to public procurement rules that may have significant impacts on public budgets should always be accompanied by thorough empirical evaluation. To enable this, it is essential to ensure the collection and accessibility of data in a form that allows for high-quality, credible impact analysis. Such analysis should be an integral part of any regulatory impact assessment.

Význam veřejných zakázek

Ve všech vyspělých zemích představují veřejné zakázky jednu z nejvýznamnějších forem veřejných výdajů. V Česku se jejich prostřednictvím v posledních letech ročně utrácí více než 1 000 miliard Kč. Způsob, jakým veřejné instituce nakupují, přitom podléhá striktní regulaci v podobě zákona o zadávání veřejných zakázek, který detailně vymezuje postupy pro zadávání zakázek. Vzhledem k rozsahu vynakládaných prostředků mohou i zdánlivě drobné změny pravidel vést k významným dopadům na veřejné rozpočty, a to jak pozitivním, tak negativním. Už změna o jedno procento v celkovém objemu výdajů odpovídá několika miliardám Kč.

Významnou změnu v zadávání veřejných zakázek přinesla reforma z roku 2016, která spočívala ve zjednodušení tzv. víceprací, tj. zjednodušení procesu dodatečných úprav původní smlouvy, a to včetně úprav ceny zakázky kvůli dodatečným (případně i zbytným) pracím. Vícepráce ve veřejných zakázkách, zvláště u komplexních projektů, které trvají roky, jsou přirozené, nejsou ničím mimořádným a dochází k nim v zásadě ve všech zemích. Mezi nejznámější příklady veřejných projektů, které se oproti plánovanému rozpočtu výrazně prodražily, patří například operní budova v Sydney nebo podmořský kanál mezi Francií a Velkou Británií. Nedávno světově diskutovaná byla i rekonstrukce budov americké centrální banky (Federálního rezervního systému), kterou za navýšení ceny této rekonstrukce kritizoval prezident Donald Trump. Z tuzemských stavebních projektů, které se oproti původnímu plánu výrazně prodražily, je známý tunel Blanka.

Tato studie představuje hlavní zjištění z akademického článku, který jako první empiricky vyhodnocuje dopady této legislativní změny z roku 2016. Teoretická východiska, podrobný popis metodologie i detailní výsledky jsou uvedeny v původním akademickém článku.

Neúplné smlouvy ve veřejných zakázkách

Všechny uzavřené smlouvy jsou tzv. *neúplné*; nestanoví do posledního detailu a pro veškeré možné okolnosti, co mají smluvní strany dělat. Čím složitější, komplexnější a zahrnující více smluvních stran smlouva je, tím je i větší pravděpodobnost, že dojde na situaci, kterou smlouva nepředjímá. A platí to i v případě veřejných zakázek. Takové smlouvy pak vyžadují pozdější doplnění nebo úpravu. U komplexních a časově náročných projektů (např. stavební nebo IT systémy) se mohou v průběhu implemen-

tace měnit jak požadavky zadavatele, tak například i dostupné technologie, a proto je pravděpodobnost potřeby úpravy smlouvy vysoká.

Neúplnost smluv vede k zásadní otázce ve veřejných zakázkách, a to, jakou mírou diskrece by měli zadavatelé veřejných zakázek disponovat. Na jednu stranu platí, že čím větší míru diskrece zadavatelé mají, tím flexibilněji mohou doplnit nebo upravovat smlouvy dle potřeb a tím jednodušeji řešit vzniklé problémy. V takovém případě vede vyšší diskrece k lepšímu zadání a implementaci zakázek. Na druhou stranu vysoká míra diskrece otvírá prostor pro korupci a může být zneužita ke zvýšení nákladů pro zadavatele (a zisků dodavatelů) bez odpovídajícího přínosu.

Reforma z roku 2016

Do října 2016 platila v České republice striktní pravidla na úpravy uzavřených smluv ve veřejných zakázkách. Pokud došlo k navýšení nákladů (tzv. vícepráce), zadavatel nemohl smlouvu jednoduše upravit a navýšit cenu realizace zakázky. Místo toho musel ve většině případů vypsat nové výběrové řízení otevřené všem firmám. To bylo administrativně nákladné a výrazně prodlužovalo dobu trvání projektu, což následně také zvyšovalo náklady projektu (delší uzavírka města, kvůli které lidé cestují delší dobu a podobně). Alternativou tehdy bylo využít méně transparentní postup zvaný „jednací řízení bez uveřejnění“. Tento postup byl však možný, pouze pokud dodatečné stavební práce či dodávky zboží a služeb byly nezbytné a v důsledku nepředvídaných okolností a nová smlouva byla technicky či ekonomicky neoddelitelná od smlouvy původní. Za těchto podmínek mohla být dodatečná zakázka zadána téže firmě. Dodatečné výdaje však nesměly překročit 30 % ceny z původní smlouvy. Zadavatel navíc musel doložit důvody, proč nebylo možné vyhlásit otevřené řízení (např. z důvodu nedostatku času). Zadavatelé proto tento postup používali spíše výjimečně, a to v naléhavých případech, jako byly například přírodní katastrofy.

Reforma z roku 2016 transponovala evropskou směrnici do českého právního řádu a umožnila měnit uzavřené smlouvy bez nutnosti vypisovat nové výběrové řízení. Podle důvodové zprávy si zákon klade za cíl *„stanovit nová jasná pravidla, předcházet korupci, zajistit efektivní využití veřejných prostředků a urychlit dokončování veřejných zakázek, přičemž má být zachována vysoká úroveň transparentnosti a férovosti řízení“*.

Podle nových pravidel je změna smlouvy přípustná, pokud není podstatná, tj. pokud nemění povahu smlouvy. Změna se považuje za podstatnou například tehdy, pokud mění okruh firem, které by se mohly výběrového řízení účastnit, nebo pokud vede k podstatnému rozšíření rozsahu plnění. Nová pravidla rovněž omezují nejvyšší možné finanční navýšení.³ Důležitým aspektem této reformy byla její retroaktivní složka – nová pravidla pro úpravy smluv se vztahovala i na již probíhající smlouvy, které byly uzavřeny maximálně 3 roky před 1. říjnem 2016.

Popis použitých dat

Naše empirická analýza je založena na kompletní databázi českých veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou nad zhruba 6 mil. Kč v případě stavebních prací a 2 mil. Kč v případě dodávek a služeb.⁴ Pracujeme tak s téměř 20 tisíci zakázkami vysoutěženými mezi lednem 2014 a prosincem 2017.

Zásadní proměnnou pro vyhodnocení dopadu reformy je tzv. předpokládaná hodnota veřejné zakázky. Předpokládané hodnoty zakázek využíváme pro normalizaci vítězné nabídky a výsledné ceny veřejné zakázky, což nám umožňuje srovnávat vývoj relativních cen v jednotlivých odvětvích před a po reformě.⁵ V analýze využíváme rovněž informace o smlouvách k veřejným zakázkám ze Slovenska.⁶

Dopad reformy na pravděpodobnost změny smlouvy

Reforma pravidel dle očekávání vedla ke zvýšení podílu zakázek, u kterých byla v průběhu plnění upravena smlouva a změněna cena. Zvýšení bylo patrné především mezi zakázkami ve stavebnictví, které jsou pro vyšší komplexnost a delší dobu projektů náchylnější k nutným změnám. Podíl stavebních zakázek, u kterých dochází ke změně ceny, se vyšplhal až ke 40 %, zatímco u zakázek v ostatních odvětvích zůstal podíl na úrovni jednotek procent.

³ Více detailů o finančních limitech na navýšení ceny je dostupných v původním akademickém článku. Článek je dostupný na následujícím odkazu [🔗](#)

⁴ Podle zákona musí zadavatelé zveřejňovat podrobné informace o všech zakázkách s předpokládanou hodnotou nad uvedenými limity v online systému zvaném Věstník veřejných zakázek. Data byla zakoupena od společnosti Datlab s.r.o., která data stáhla a ručně zpracovala. Online systém je dostupný na následujícím odkazu [🔗](#)

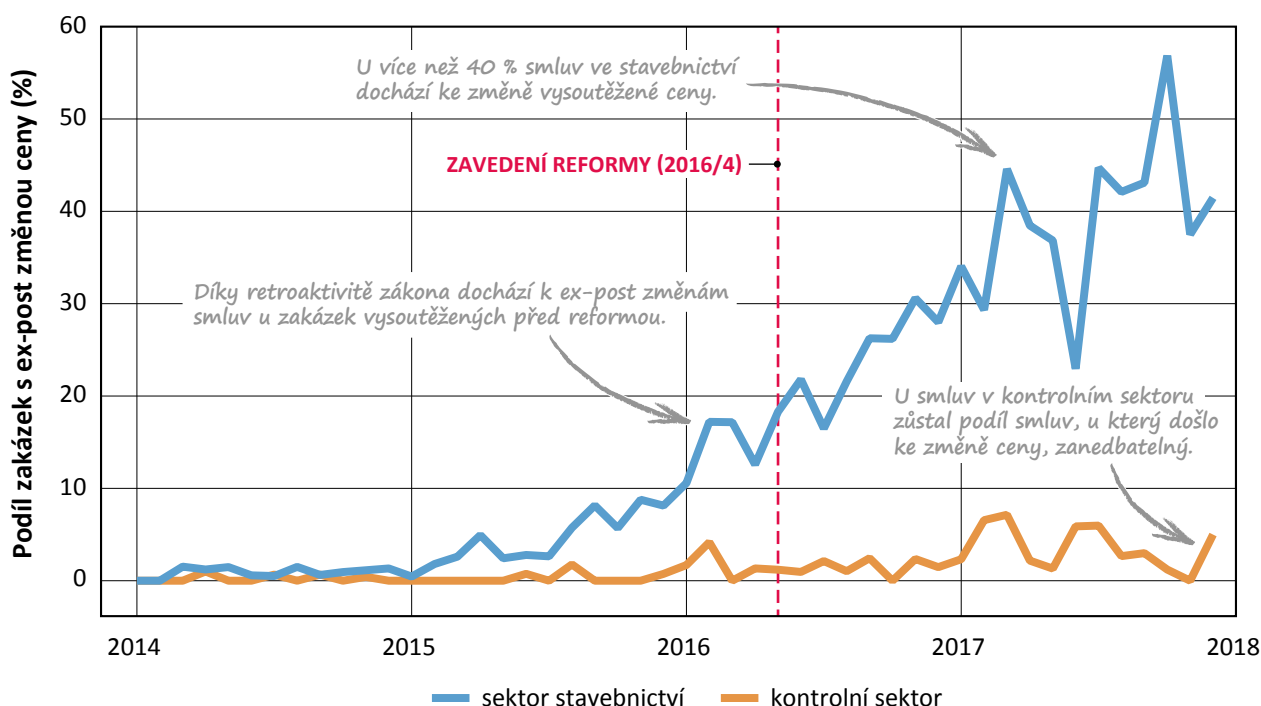
⁵ Datová sada obsahuje podrobné informace o každé zakázce, včetně odvětvové klasifikace projektů (CPV kódy), inženýrských odhadů předpokládané hodnoty zakázky, cen vítězné nabídky, výsledných cen, počtu uchazečů a identit dodavatelů a zadavatelů a datum, kdy byla smlouva podepsaná.

⁶ Data byla stažena z [🔗](#)

Asymetrický dopad reformy na smlouvy ve stavebnictví, oproti ostatním sektorům, umožňuje odhadnout kauzální dopad reformy na průměrnou vítěznou cenovou nabídku, na průměrnou výslednou cenu a na celkové náklady veřejných rozpočtů. Reformě byly vystaveny především smlouvy ve stavebnictví (**experimentální skupina**), zatímco ostatní smlouvy byly reformou ovlivněny minimálně a považujeme je tedy za **kontrolní skupinu**.⁷

Graf 1 zobrazuje vývoj podílu zakázek se změnou původně vysoutěženou cenou. Horizontální osa datuje uzavření smlouvy, ne její změnu. Z toho důvodu a z důvodu retroaktivity změny pravidel se růst podílu smluv objevuje již pro smlouvy, které byly uzavřené před přijetím reformy. Čím těsněji před reformou byla smlouva uzavřena, tím větší je pravděpodobnost, že mohla být během svého trvání vystavena vlivu reformy a mohlo u ní dojít ke změně ceny.

Graf 1: Reforma zakázek vedla k nárůstu podílu smluv s navýšením původně vysoutěžené ceny
(% podíl zakázek, u kterých došlo ke změně původně vysoutěžené ceny)



Poznámka: Graf ukazuje podíl zakázek, u kterých došlo ke změně smlouvy a výše smluvní ceny. Čas na horizontální ose odpovídá tomu, kdy byla zakázka vysoutěžena. Všechny smlouvy vysoutěžené po říjnu 2016 mohly být upraveny podle reformní úpravy, smlouvy vysoutěžené před říjnem 2016 mohly být upraveny v průběhu jen pokud trvaly i po říjnu 2016. Kontrolní sektor zahrnuje průmyslové stroje, technické služby, dopravu a energetiku.

⁷ Teoreticky lze odhadovaný vliv považovat za efekt rozdílné intenzity reformy. V takovém případě naše odhady mírně podhodnocují skutečný vliv reformy na sledované parametry.

Tři skupiny zakázek podle data uzavření smlouvy

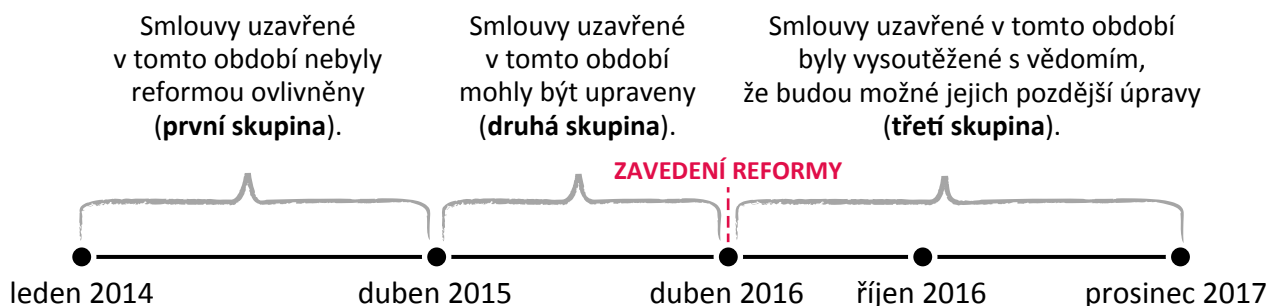
Hlavní pozornost věnujeme dopadu na **průměrnou výslednou cenu zakázek**, tj. průměrné ceně všech zakázek včetně jejich navýšení v průběhu plnění. Retroaktivita reformy vedla k tomu, že každou ze sledovaných zakázek můžeme zařadit do jedné ze tří skupin:

1. **Zakázky vysoutěžené před reformou** a ukončené tak, že se na ně reforma nevztahovala (tj. zakázky neovlivněné reformou).
2. **Zakázky vysoutěžené před reformou**, ale kvůli retroaktivitě u nich reforma vedla k předem nečekané možnosti upravit původní smlouvu a cenu.
3. **Zakázky vysoutěžené po reformě**, tedy v době podávání soutěžních nabídek všechny strany věděly, že bude možné cenu změnit v průběhu smlouvy. Pokud reforma vedla ke změně chování firem v podávání nabídek, pak jsou to stavební zakázky v této skupině, které by měly být reformou ovlivněny.

Rozdílné okolnosti provázející každou ze tří skupin zakázek mohly vést k jinému dopadu na výslednou cenu. Z toho důvodu rozlišujeme vliv na jednotlivé skupiny zakázek, respektive období, ve kterých byly tyto zakázky vysoutěžené. Odhadujeme, zda a jak reforma změnila průměrnou výslednou cenu v každé ze tří skupin zakázek zvlášť. Klíčové je pak srovnání druhé a třetí skupiny vůči té první, reformou nedotčené.

Graf 2 zobrazuje, jak jsme rozdělili⁸ smlouvy do první skupiny (smlouvy uzavřené mezi 2014/01 a 2015/04), druhé (smlouvy uzavřené mezi 2015/04 a 2016/04) a třetí skupiny (smlouvy uzavřené mezi 2016/10 a 2017/12) podle data uzavření smlouvy.⁹ Následně srovnáváme průměrnou výslednou cenu zakázek mezi první a druhou skupinou smluv, mezi druhou a třetí, a především mezi první a třetí. Právě poslední srovnání představuje dlouhodobý vliv reformy na průměrnou výslednou cenu zakázek. Rozdíl mezi první a druhou skupinou zakázek zachycuje dočasný vliv, který byl způsobený retroaktivitou reformy.

Graf 2: Klasifikace zakázek do skupin na základě data uzavření smlouvy



⁸ Data neumožňují přesně identifikovat do jaké skupiny spadá každá jednotlivá smlouva. Jednotlivé smlouvy tak řadíme do skupin podle toho, kdy byly uzavřeny.

⁹ V příloze publikovaného článku ukazujeme, že výsledky zůstávají robustní i při volbě jiných datumů oddělujících první dvě skupiny.

Dopad reformy na průměrnou výslednou cenu zakázek

Dlouhodobý dopad reformy na průměrnou výslednou cenu zakázek je nulový. Srovnání cenového vývoje mezi **první** a **třetí** skupinou zakázek ukazuje, že reforma dopad na průměrnou výslednou cenu neměla. Změna průměrné výsledné ceny zakázek ve stavebnictví mezi první a třetí skupinou zakázek se totiž neliší od změny průměrné výsledné ceny zakázek v ostatních sektorech mezi stejnými skupinami zakázek.¹⁰

Krátkodobý dopad reformy představuje cenový rozdíl mezi první a druhou skupinou zakázek. Reforma dočasně zvýšila výslednou cenu o zhruba 2 % předpokládané hodnoty zakázky a rozdíl je statisticky významný. To znamená, že u již uzavřených smluv, které byly díky retroaktivitě reformy vystaveny možnosti jednoduššího upravení ceny, došlo k navýšení průměrné výsledné ceny.

Nižší cena vítězné nabídky

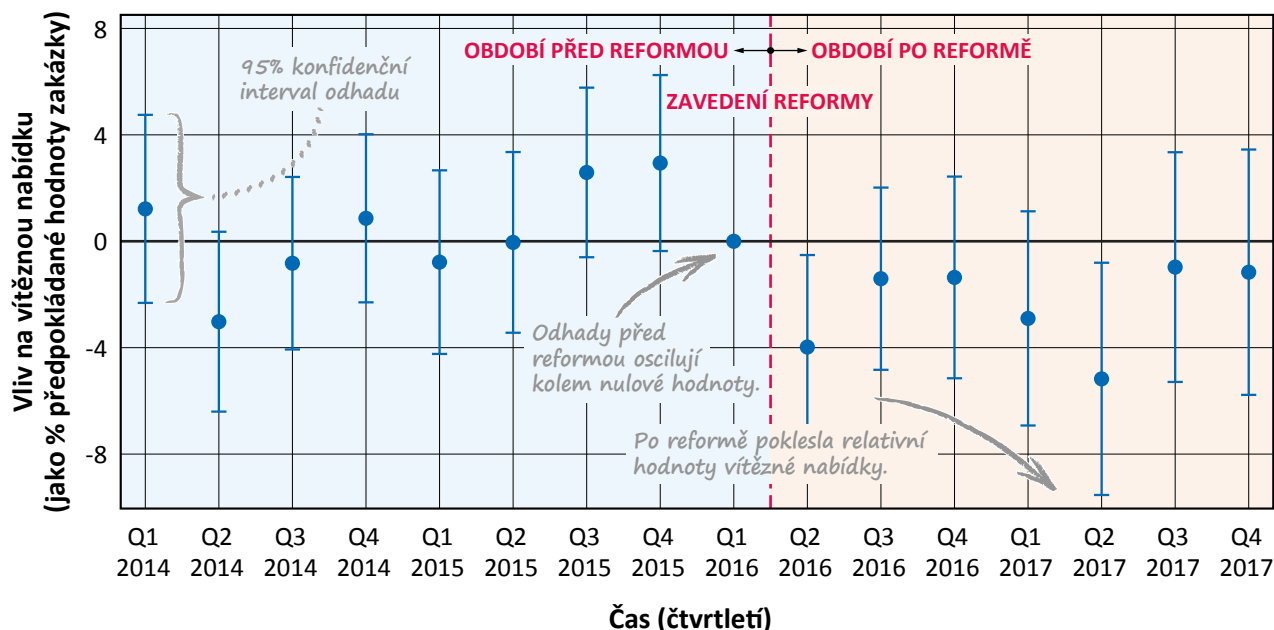
Dlouhodobý dopad reformy zakázek na průměrnou výslednou cenu zakázek byl tedy nulový, a to navzdory výraznému nárůstu podílu smluv, u kterých v průběhu plnění došlo ke změně a navýšení ceny. To je možné jen proto, že průměrná **vítězná cenová nabídka** po reformě klesla, a to o přibližně 3 % předpokládané hodnoty zakázky. K pozdějšímu navýšení cen tak dochází u v průměru levněji vysoutěžených zakázek a samotné navýšení cen pouze *vrací* výslednou cenu zakázek na před-reformní úroveň.

Graf 3 ukazuje, jak se rozdíl mezi předpokládanou hodnotou zakázky a vysoutěženou cenou lišily v jednotlivých čtvrtletích před reformou a po reformě pro zakázky ve stavebnictví a pro české zakázky mimo stavebnictví. Graf 3 tedy ukazuje tzv. **dynamické rozdíly-v-rozdílech**, které představují přibližně 3 % předpokládané hodnoty zakázky.¹¹

¹⁰ Odhady metodou *rozdílu-v-rozdílech* se drobně liší podle specifikace modelu v rozsahu mezi -0,7 a -0,2 % předpokládané hodnoty zakázky, ale rozdíly nejsou statisticky významné. Takové odhady interpretujeme jako nulový dlouhodobý vliv reformy na průměrnou výslednou cenu.

¹¹ Ke třem procentům vede i bodový odhad *rozdílu-v-rozdílech*. Pro ověření našich výsledků jsme odhad replikovali na datech o stavebních zakázkách ze Slovenska, kde transponovali stejnou směrnici EU již dříve. Výsledky jsou velmi podobné. Vysoutěžená cena v českých stavebních zakázkách je po reformě o přibližně 2 až 3 % předpokládané hodnoty zakázky nižší než na Slovensku. Výhoda kombinace dvou kontrolních skupin (české nestavební zakázky a slovenské stavební zakázky) je, že každá specifikace kontroluje pro jiné okolnosti, které mohou teoreticky ovlivnit naše výsledky a závěry. České nestavební zakázky kontrolují tuzemské okolnosti (např. změna ceny práce, změna daní, inflace, měnový kurz koruny), zatímco slovenské stavební zakázky kontrolují pro možné vlivy týkající se stavebního odvětví v regionu (např. cena materiálu). V obou případech ale vychází, že vítězná cenová nabídka klesla o 2 až 3 % předpokládané hodnoty zakázky.

Graf 3: Dopad reformy zakázek na vysoutěženou cenu byl negativní
 (% rozdíl průměrných cen zakázek v reformou dotčeném sektoru stavebnictví a sektory nedotčenými)



Poznámka: Graf ukazuje čtvrtletní rozdíly mezi stavebními a kontrolními zakázkami v podílech vysoutěžených cen na předpokládaných hodnotách zakázek. Rozdíly jsou normalizované tak, aby v 1. čtvrtletí 2016 byl rozdíl nulový. V této analýze založené na dynamickém rozdílu-v-rozdílech kontrolujeme pro tzv. fixní efekty odvětví na úrovni čtyřmístných kódů CPV¹², druh zadávacího řízení a typ hodnotícího kritéria.

Pokles průměrné ceny vítězné nabídky po reformě naznačuje, že firmy si byly a jsou vědomy možnosti upravení smlouvy včetně ceny zakázky, pokud by došlo na vícepráce, a proto mají menší sklon podávat opatrné, tedy vyšší cenové nabídky. Po reformě se sice zvýšila pravděpodobnost navýšení ceny, průměrný nárůst ale pouze dorovnává původní pokles ceny vítězné nabídky.

Dopad na výdaje veřejných rozpočtů

Zatím jsme ukázali, že reforma zakázek k dlouhodobé změně **průměrné výsledné ceny zakázek nevedla**. I tak je ale možné, že reforma vedla k růstu **celkových veřejných výdajů** na veřejné zakázky. Pokud by totiž ke zvýšení ceny vůči původně vysoutěžené docházelo častěji mezi nejdražšími zakázkami (s nejvyšší předpokládanou hodnotou), tak i menší počet zakázek navýšených o několik procent mohl významně zvýšit celkové výdaje veřejného sektoru na veřejné zakázky. Tato domněnka vychází z anekdotické evidence, ale lze ji vysvětlit i teoreticky.

¹² Seznam CPV kódů je dostupný na webu [...](#)

S vyjednáváním o úpravě smlouvy a navýšení ceny jsou totiž spojené administrativní (transakční) náklady, např. v podobě zaplacení advokátní kanceláře nebo týmu interních právníků, kteří v danou dobu nemohou pracovat na jiném projektu. Takové náklady jsou často fixní bez ohledu na velikost zakázky nebo alespoň rostou pomaleji než cena zakázky. V takovém případě se dodavatelé malých zakázek spíše rozhodnou nést dodatečné náklady víceprací sami (protože je to výhodnější než nést náklady vyjednávání), zatímco dodavatelé velkých zakázek mohou mít větší tendenci vyjednávat o navýšení ceny. Druhé vysvětlení je, že větší zakázky jsou komplexnější a samy o sobě víc náchylné k potřebě víceprací.

Že se zvýšení cen objevuje častěji u větších zakázek, je patrné i v datech. Zatímco ve spodní desetině nejmenších zakázek (podle předpokládané hodnoty) docházelo ke změně ceny pouze v případě jednotek procent, u středně velkých zakázek u zhruba 10 % zakázek a v nejdražší skupině zakázek se ceny měnily u zhruba 35 %. Je tak zřejmé, že reforma mohla zvýšit celkovou nákladovost zakázek, i když se průměrná výsledná cena zakázek nezměnila.

Pokud při kvantifikaci dopadů reformy na celkové náklady vážíme každou smlouvu její předpokládanou hodnotou, přikládáme větší váhu hodnotnějším zakázkám. Tento přístup lépe zachycuje vliv reformy na celkové náklady veřejného sektoru. Odhad ukazuje na růst celkových nákladů na zakázky o zhruba 2,5 % v důsledku reformy. Detailnější analýzy navíc ukazují, že tento růst byl způsoben menším počtem velkých zakázek, u kterých došlo k navýšení vysoutěžené ceny. Pokud z analyzovaných smluv vyjmemе přibližně 20 největších, každou s hodnotou nad 1 miliardu Kč, dopad reformy na celkové výdaje veřejného sektoru vychází opět jako nulový.

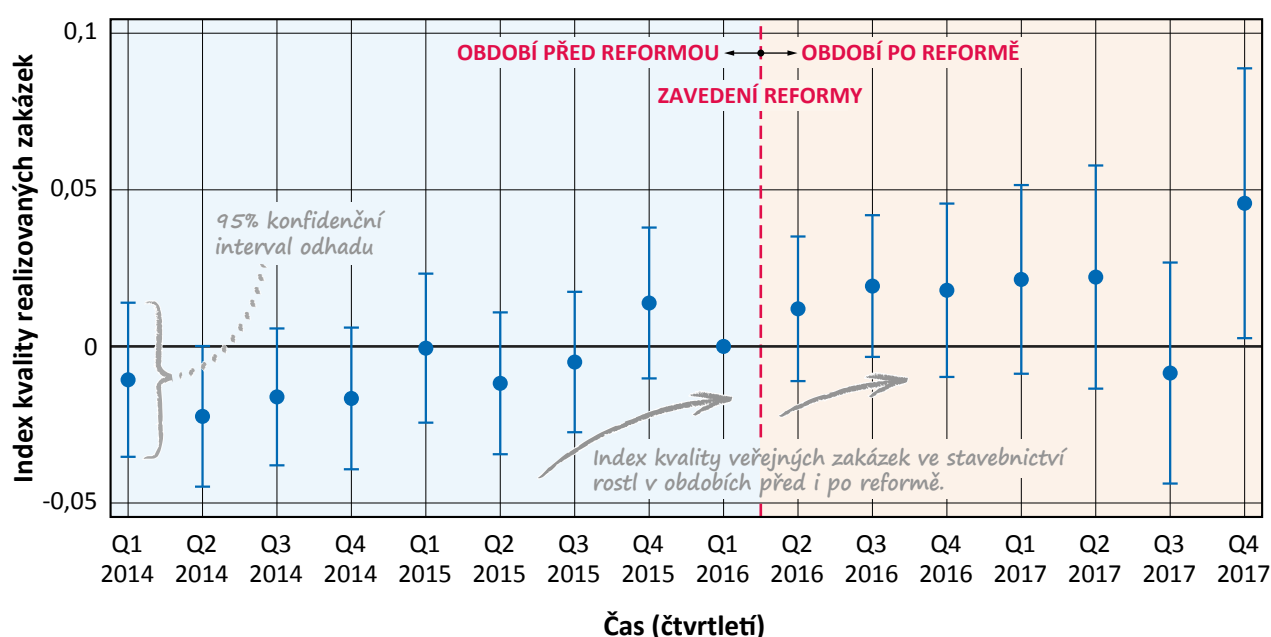
Dopad reformy na kvalitu dodaných projektů

Z pohledu veřejné politiky jsou důležité i jiné dopady reformy na fungování veřejných zakázek než jen vliv na výslednou cenu. Často používaným měřítkem kvality veřejných zakázek je rychlost, respektive zpoždění v dodání zakázky. Například dálnice postavená o tři roky později je pro společnost méně hodnotná než dálnice dokončená včas, i kdyby byla o pár procent dražší.

Pro kvantifikaci kvality realizovaných zakázek v naší analýze využíváme inovativního způsobu a ukazujeme, že reforma zakázek kvalitu zřejmě neovlivnila. Za **kvalitu projektu** považujeme relativní negativní hodnotu oprav průměrné realizované zakázky v několika letech následujících po dokončení zakázky. Vezměme si příklad dvou stejně dlouhých úseků silnice, každý za 50 milionů Kč. V letech po dokončení dálnice však bylo potřeba vypsát další veřejné zakázky na opravy obou úseků. První s předpokládanou hodnotou 5 milionů Kč,

druhá 20 milionů Kč. Náš způsob měření kvality projektu předpokládá, že za jinak shodných podmínek je kvalita prvního úseku dálnice vyšší, protože vyžaduje méně nákladnou opravu. Hodnoty našeho měření kvality tak v tomto příkladu odpovídají -0,1, tedy -10 % v případě prvního úseku a -0,4, tedy -40 % v případě druhého úseku. Pro každou dokončenou stavební zakázku v datech tedy spočítáme předpokládanou hodnotu oprav v následujících letech, toto číslo vydělíme předpokládanou hodnotou zakázky a vynásobíme minus jednou. Výsledkem je spojitý index **kvality projektu**. Čím vyšší hodnota indexu (nižší záporné číslo v absolutní hodnotě), tím vyšší kvalita projektů.

Graf 4: Reforma na kvalitu realizovaných zakázek dopad neměla



Poznámka: Graf zobrazuje vývoj indexu kvality projektů veřejných zakázek ve stavebnictví. Koeficienty pocházejí z regrese indexu kvality na čtvrtletní indikátorové proměnné. Odhady indexu jsou normalizované na nulovou hodnotu v 1. čtvrtletí 2016. Kontrolujeme fixní efekty odvětví na úrovni čtyřmístných kódů CPV, druh zadávacího řízení a typ hodnotícího kritéria.

Náš index kvality realizovaných zakázek je aplikovatelný výhradně na stavební zakázky v České republice. Z toho důvodu nemůžeme využít kontrolní skupiny a sledujeme pouze vývoj indexu kvality stavebních zakázek v době před a po reformě. **Graf 4** ukazuje vývoj indexu průměrné kvality zakázek měřeného jako kumulované opravy za 3 roky po dokončení původní zakázky. Je patrné, že kvalita zakázek v čase rostla. Rostoucí trend kvality je ale patrný nejen po reformě, ale i před ní. Reforma tak pravděpodobně kvalitu realizace (stavebních) zakázek neovlivnila.¹³

¹³ Ve studii pracujeme s několika možnými specifikacemi, které se liší sledovanou dobou, po kterou opravy počítáme do indexu nebo zda opravy v jednotlivých letech diskontujeme jiným parametrem. Různé diskontování tak vede k jiné míře kvality, pokud stejný projekt vyžaduje opravu za rok provozu nebo za 5 let provozu, což odpovídá rozdílnému vnímání kvality původně dodaného projektu. Změna specifikace neovlivňuje naše závěry.

Závěr a transakční náklady

Klíčovým zjištěním naší empirické analýzy je, že možnost úpravy smlouvy v průběhu jejího plnění z důvodů víceprací neměla dopad na průměrnou výslednou cenu veřejných zakázek v České republice. Reforma navíc zřejmě v průměru neovlivnila kvalitu realizovaných zakázek. K tomu se přidává několik dalších zjištění: (1) Kvůli retroaktivitě reformy na již uzavřené, ale ještě plněné smlouvy došlo k dočasnému nárůstu průměrné výsledné ceny v období před tím, než dodavatelé snížili své cenové nabídky. (2) Velké zakázky nad 1 miliardu Kč, u kterých je vysoká pravděpodobnost, že v průběhu plnění dojde ke změně (navýšení) ceny, zvýšily celkové náklady zakázek veřejného sektoru o více než 2 %.

Z hlediska veřejných politik je důležitou otázkou, zda a jak reforma změnila výši transakčních nákladů spojených s přípravou a případně úpravou smluv. Na jednu stranu po reformě výrazně vzrostl podíl smluv, u kterých došlo ke změně ceny. Muselo tedy dojít k vyjednání mezi zadavatelem a dodavatelem, což představuje dodatečné transakční náklady. Na druhou stranu lze předpokládat, že před reformou obě smluvní strany kladly větší důraz na kvalitu původní smlouvy, protože nebylo možné ji posléze doplnit či upravit. Transakční náklady před reformou mohla také zvyšovat snaha najít řešení možného budoucího problému víceprací v rámci restriktivních pravidel či případné vypisování nových zakázek.

Dopad reformy na výši transakčních nákladů je především empirická otázka. Při hledání odpovědi na tuto otázku bohužel nedisponujeme dostatečně detailními daty například v podobě faktur právním kancelářím, detailního znění smluv ani informací o procesu vyjednávání o úpravách a doplnění původních smluv. Z toho důvodu jsme i zdrženliví v celkovém hodnocení dopadu reformy, tedy zda reforma vedla k efektivnějšímu fungování veřejných zakázek, nebo nikoliv.

Námi analyzované změny pravidel pro zadávání veřejných zakázek, které mohou mít významné dopady na veřejné rozpočty, by měly být vždy doprovázeny podobně pečlivým empirickým vyhodnocením ex post dopadů. Podobná dopadová analýza by měla být součástí tzv. přezkumů dopadů nové regulace, které se však v Česku doposud realizovaly velmi zřídka. Změnu by měly přinést novelizované Obecné zásady RIA.¹⁴

Reference

De Jaegher, K., Šoltés, M., & Titl, V. (2025). Easing renegotiation rules in public procurement: Evidence from a policy reform. *Journal of Public Economics*, 248, 105445.

¹⁴ Informace Úřadu vlády o novelizaci Obecných zásad RIA k 1. lednu 2025 

Předchozí studie IDEA

2025

Vyplatí se jít na vysokou školu, když se ekonomice nedaří? Alena Bičáková, Guido Matias Cortes, Jacopo Mazza, listopad 2025 ➤

Emisní povolenky: návrh mechanismu bránícímu neúnosnému nárůstu cen. Tomáš Protivínský, Silvester van Koten, září 2025 ➤

Mezinárodní bibliometrické srovnání výzkumu Akademie věd České republiky. Štěpán Jurajda, Daniel Münich, Taras Hrendaš, září 2025 ➤

Platy učitelů v roce 2024 a výhled: na horské dráze. Daniel Münich, Vladimír Smolka, červen 2025 ➤

Co (ne)víme o žácích s kvantitativním nadáním? Česko v mezinárodním srovnání. Miroslava Federičová, Alena Bičáková, květen 2025 ➤

Srovnání platů a mezd v České republice: větší problém než se zdá. Pavla Bolková, Pavla Doleželová, Štěpán Jurajda, Pavel Mrázek, Daniel Münich, duben 2025 ➤

Částečné úvazky: v Česku vzácné zboží. Jakub Grossmann, Daniel Münich, únor 2025 ➤

Od nutnosti k nové realitě: práce z domova po pandemii covid-19. Alena Bičáková, Klára Kalíšková, leden 2025 ➤

2024

TALENT: kritický přehled odborné literatury na téma nadání. Miroslava Federičová, Tomáš Protivínský, Eva Peňázová, prosinec 2024 ➤

Veřejná podpora míst ve školkách se stále vyplatí: analýza výnosů a nákladů. Klára Kalíšková, Daniel Münich, Jiří Slabý, listopad 2024 ➤

Jaké inovativní firmy (ne)čerpají veřejnou podporu na inovace? Martin Srholec, říjen 2024 ➤

Krajské rozpočty pod drobnohledem: odkud mají příjmy, na co jdou výdaje a co přinese změna RUD. Petr Janský, Daniel Kolář, září 2024 ➤

Platy učitelů v roce 2023 a výhled: jízda z kopce. Daniel Münich, Vladimír Smolka, červen 2024 ➤

Reforma veřejných zakázek s jedinou nabídkou: více konkurence, nižší cena. Vítězslav Titl, červen 2024 ➤

(Ne)zájem žáků o učitelskou profesi: mezinárodní srovnání. Miroslava Federičová, březen 2024 ➤

Analýza příjmů státního rozpočtu 2024 ve světle předkrizového roku 2019. Petr Janský, Daniel Kolář, březen 2024 ➤

Studie z předchozích let jsou k dispozici na:

<https://idea.cerge-ei.cz/vystupy/studie>

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů, a nikoli oficiální stanovisko Ekonomického ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium Univerzity Karlovy, CERGE.

Warning: This study represents only the views of the authors and not the official position of the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences, nor those of the Charles University Center for Economic Research and Graduate Education.

Když se smlouvy mohou měnit: dopady flexibilnějších pravidel na veřejné zakázky

Studie 10/2025

© Kris De Jaegher, Michal Šoltés, Vítězslav Titl

Ekonomický ústav AV ČR, v. v. i., 2025

ISBN: 978-80-7344-736-6

Zaujala vás tato studie?

Podpořte nezávislý akademický výzkum
dopadů veřejných politik ČR
a přispějte na naši činnost,
abychom mohli napsat další.



S PODPOROU



Když se smlouvy mohou měnit: dopady flexibilnějších pravidel na veřejné zakázky

Studie Institutu pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA)

O IDEA

Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA) je nezávislý think-tank zaměřující se na analýzu, vyhodnocování a vlastní návrhy veřejných politik. Doporučení IDEA vychází z analýz založených na faktech, datech, jejich nestranné interpretaci a moderní ekonomické teorii.

IDEA je think-tank Ekonomického ústavu AV ČR, v. v. i. a vznikla z iniciativy a pod vedením prof. Jana Švejnara. Ekonomický ústav AV ČR, v. v. i. (EKÚ – angl. zkratka EI) tvoří společné akademické pracoviště CERGE-EI spolu s Centrem pro ekonomický výzkum a doktorské studium Univerzity Karlovy (anglická zkratka CERGE).

Principy fungování IDEA

1. Vytváření shody na základě intelektuální otevřenosti – přijímání volné soutěže myšlenek, otevřenost podnětům z různých částí světa, přehodnocování existujících stanovisek vzhledem k novým výzvám.
2. Využívání nejvhodnějších teoretických a praktických poznatků – snaha o rozvinutí postupů na základě nejlepších teoretických i praktických poznatků (z České republiky i ze zahraničí).
3. Zaměření aktivit na vytvoření efektivní politiky a strategie České republiky – doplňovat akademické instituce vytvářením podkladů efektivním a operativním způsobem.

Pokud chcete dostávat do své emailové schránky informace o připravovaných studiích a akcích IDEA, napište nám na

idea@cerge-ei.cz

About IDEA

The Institute for Democracy and Economic Analysis (IDEA) is an independent think tank focusing on policy-relevant research and recommendations. IDEA recommendations are based on high quality data, objective evidence-based analysis, and the latest economic theories.

IDEA is a think tank at the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences and is led by its founder, Prof. Jan Švejnar. The Economics Institute (EI) of the Czech Academy of Sciences forms part of a joint workplace, CERGE-EI, together with the Center for Economic Research and Graduate Education of the Charles University (CERGE).

IDEA's Working Principles

1. We build consensus on the basis of intellectual openness – we believe in a free competition of ideas, are open to initiatives from various parts of the world, and constantly review existing opinions in the light of new challenges.
2. We make use of the most appropriate theoretical and empirical findings, and strive to develop methods based on the best theoretical and practical knowledge (both from the Czech Republic and from abroad).
3. We focus on creating effective policy and strategy for the Czech Republic, complementing academic institutions by producing materials in a constructive, practical format.

If you would like to receive regular information about the latest IDEA studies and events please subscribe to our mailing list by contacting

idea@cerge-ei.cz



PROJEKT EKONOMICKÉHO ÚSTAVU AKADEMIE VĚD ČR

<http://idea.cerge-ei.cz>