



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR

*Metodické upřesnění k novele § 4 ZZVZ  
(definice státu jako veřejného zadavatele)  
ve vztahu k horizontální a vertikální  
spolupráci*

# 1. ROZBOR A METODICKÉ UPŘESNĚNÍ

## 1.1 ROZBOR SCHVÁLENÉ NOVELY § 4 ZZVZ

Parlament ČR schválil novelu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**novela**“ a „**ZZVZ**“), která s účinností od 16. 7. 2023 upravila definici státu jako veřejného zadavatele v § 4 odst. 1 písm. a) ZZVZ, což má **zásadní dopady z hlediska možnosti využití vertikální spolupráce** ve smyslu § 11 ZZVZ organizačními složkami státu. Právní úprava **horizontální spolupráce zůstala prakticky beze změny**, pouze je upřesňováno obrátové kritérium (podíl činnosti), které se výslovně poměřuje k výkonu činností realizovaných na otevřeném trhu.

Novela ZZVZ upravuje po vzoru unijní zadávací směrnice definici veřejného zadavatele v § 4 odst. 1 písm. a) ZZVZ následovně:

„Veřejným zadavatelem je

a) Česká republika; v případě České republiky se organizační složky státu považují za **samostatné zadavatele** provozní jednotky s funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek podle § 17 odst. 2.“



**Cílem předmětného ustanovení novely je** dle poslaneckého návrhu zpřesnit dosavadní zákonnou dikci tak, aby z ní bylo zřejmé, že na Českou republiku lze z koncepčního hlediska pohlížet jako na jeden celek – stát – aniž by bylo nutné určit konkrétní ministerstvo, resp. jinou organizační složku státu (dále také „OSS“), která jedná jménem státu.

1

**Dochází tak ke změně definice veřejného zadavatele na úrovni státu (České republiky).** Novela současně stanoví, že OSS je provozní jednotkou s funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek. Z pohledu procesu zadávání (zejména určení předpokládané hodnoty, zahájení a průběhu zadávacího řízení, změn smluv, odpovědnosti za správnou realizaci zadávacího řízení apod.) se pro OSS nic nemění; tato vstupuje do právních vztahů samostatně a v rozsahu, který odpovídá její příslušnosti.

2

**Úprava definice státu jako veřejného zadavatele ve svém důsledku rozšiřuje možnosti OSS z hlediska vertikální spolupráce, když je za samostatného (ovládajícího) veřejného zadavatele považován právě „stát“ jako jeden celek.** Novela stvrzuje možnost pro účely vertikální spolupráce pracovat s širším pojetím státu, aniž by bylo nutné uvažovat s ovládním a využitím vertikální spolupráce pouze na úrovni určitého ministerstva nebo konkrétní OSS. Jestliže dosud existovala OSS, která byla oprávněna využívat vertikální spolupráci vůči právnické osobě („dodavatel“), nyní z titulu existujícího vztahu vertikální spolupráce mezi Českou republikou, reprezentovanou původní OSS může plnění od právnické osoby odebírat v zásadě jakákoliv OSS, protože jsou naplněny zákonné znaky pro stát jakožto jednoho veřejného zadavatele, který může efektivně ovládat i další právnické osoby. Stát tak může efektivněji využívat vlastních kapacit, čímž by mělo primárně docházet k efektivnějšímu zajišťování jeho potřeb a vynakládání veřejných prostředků. Účinné využívání interních kapacit mezi institucemi státu je primárním smyslem vertikální spolupráce i z pohledu účelu unijní legislativy a historické judikatury v této oblasti.

3

Právní úprava **horizontální spolupráce zůstala prakticky beze změny**, nové pojetí státu jakožto jednoho zadavatele se promítne jak do určení parametru otevřeného trhu pro výpočet obrátového kritéria, tak do možnosti širšího uplatnění horizontální spolupráce ve prospěch jednotlivých organizačních složek státu.

OSS, které reprezentují stát, jsou zejména ministerstva a jiné správní úřady a další subjekty definované v § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZMS**“). Z koncepčního hlediska je nutné reflektovat, že OSS nejsou samostatnými právnickými osobami s vlastní vůlí, podle § 6 odst. 3 ZMS naplňují právní osobnost a svéprávnost **státu** v určitých právních vztazích. Jejich

jednání je tedy vždy jednáním státu – tj. jménem České republiky. Konkrétní vůli státu, a to zejména z hlediska významných cílů a strategických rozhodnutí, tedy projev vůle státu navenek, reprezentuje daná OSS.

**Jestliže ZZVZ v § 4 odst. 1 ZZVZ považuje Českou republiku za jednoho zadavatele**, přičemž jeho OSS se považují za provozní jednotky s funkční samostatností, **pak ZZVZ mezi těmito OSS dále nikterak fakticky nerozlišuje**. Není tudíž v zásadě důležité, zda mezi jednotlivými OSS existuje vztah nadřízenosti či podřízenosti nebo jde o vztah rovnocenný, tj. OSS jsou na stejné úrovni. V případě uzavírání smluv na základě vertikální spolupráce jde obecně o soukromoprávní vztahy na základě úplatné smlouvy, o poskytování dodávek, služeb nebo stavebních prací; nejde naopak o převod vrchnostenských pravomocí či kompetencí. **Podstatou vertikální spolupráce je sdílení užítku z majetku státu a vytvořených kapacit obslužných právnických osob, které si stát vyčlenil, aby nemusel poptávat plnění na otevřeném trhu, ale disponoval vlastními kapacitami**. Jestliže taková osoba vykonává 80 % své činnosti pro stát nebo jiné jím zřízené právnické osoby, které také naplňují podmínky pro vertikální spolupráci, není se třeba obávat ani narušení hospodářské soutěže, pro kterou těmito státem zřízeným osobám zbývá pouze 20 % jejich kapacity. **Novela tedy otevírá možnosti sdílení a využívání interních technických kapacit státu, které byly dosud využívány pouze v rámci jednotlivých resortů**.

Dotčená úprava definice veřejného zadavatele zcela odpovídá dikci ustanovení čl. 2 odst. 1 bod 1) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Zadávací směrnice explicitně zakotvuje pojetí státu jako samostatné kategorie veřejného zadavatele, přičemž je výsadou České republiky (a dalších členských států), jakým způsobem se bude vnitřně členit a jakou míru autonomie organizačním složkám státu přisoudí. Výklad a aplikace pravidel vertikální a horizontální spolupráce musí přesto respektovat principy in-house vztahů, které blíže upřesňuje hlavně judikatura Soudního dvora Evropské unie.

## 1.2 VERTIKÁLNÍ SPOLUPRÁCE

Novela ZZVZ a úprava definice státu jako samostatného veřejného zadavatele a tím podstatně usnadňuje výklad podmínky vertikální spolupráce dle § 11 odst. 1 písm. a) ZZVZ – tj. podmínky ovládnutí. Dle tohoto ustanovení se za zadání veřejné zakázky nepovažuje uzavření smlouvy, kterou uzavírá **veřejný zadavatel** s jinou právnickou osobou jako dodavatelem, **pokud sám nebo společně s jinými veřejnými zadavateli ovládá tuto osobu** obdobně jako své vnitřní organizační jednotky.

Veřejný zadavatel ovládá právnickou osobu obdobně jako své vnitřní organizační jednotky, pokud má rozhodující vliv na strategické cíle i významná rozhodnutí takto ovládané právnické osoby (...) (viz § 11 odst. 2 ZZVZ).

**K naplnění podmínky ovládnutí postačí obecně existence rozhodujícího vlivu na strategické cíle a významná rozhodnutí ze strany „státu“ jako takového.**

S odkazem na § 11 odst. 2 ZZVZ není ale nutná ingerence ze strany státu na úrovni běžného a fakticky každodenního obchodního vedení konkrétního dodavatele. Postačující je, pokud bude vůle státu prosazována na úrovni strategického směřování a významných rozhodnutí (podřízené entity – dodavatele). Prosazování takové vůle ze strany státu bude možné bezpečně potvrdit v zásadě na úrovni většiny OSS a jednotlivých podřízených organizací a subjektů. K prosazení strategické vůle státu může docházet hlavně ze strany vlády.

V běžných úkolech z hlediska svěřené agendy a jiných obchodních věcech lze ale nadále uvažovat s autonomním postavením konkrétní OSS a dalších subjektů, resp. dodavatelů v rámci vertikální spolupráce. Obecně je rovněž předpokládána soukromoprávní rovnost smluvních stran, tj. možnost svobodného rozhodování o podmínkách smlouvy. S přihlédnutím k dalším soukromoprávním principům obecně nelze presumovat povinnost dodavatele smlouvu v režimu vertikální spolupráce uzavřít; v tomto ohledu není nutné uvažovat tak, že uzavření každé smlouvy představuje strategické a významné rozhodnutí státu.

Bez ohledu na uvedené je ale nutné zohlednit specifické situace, kdy prosazování „významných rozhodnutí“ státu vyžaduje detailnější analýzu. Mezi OSS tvořící součást státu patří rovněž subjekty a instituce, které nejsou ovládané a koordinovány z vrcholné úrovně výkonné moci státu, tj. vlády. Jejich závislost na vládě prakticky neexistuje (vrcholné zástupce těchto OSS nejméně vláda nebo jí podřízená entita, ale např. prezident republiky) nebo je výrazně

omezena tam, kde existuje zájem na nezávislosti dané OSS i v rámci výkonné moci (např. tím, že vrcholné zástupce takové OSS nemůže vláda bez závažných důvodů odvolat). Mezi takové OSS lze zařadit např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv, Kancelář prezidenta republiky, Akademie věd České republiky, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Kancelář Poslanecké sněmovny nebo Kancelář Senátu. S ohledem na jejich významnou funkční nezávislost těchto subjektů na výkonné moci státu, která vyplývá z jiných právních předpisů, je detailnější analýza naplnění podmínek § 11 odst. 2 ZZVZ nutná, a to zejména tehdy, pokud by takovýto subjekt byl v postavení „dodavatele“. Jedná se o předpoklad určitého negativního posouzení v situacích, kdy podmínka ovládnutí ze strany „státu“ nemusí být splněna automaticky a z povahy věci jako u většiny jiných OSS.

**Úprava § 11 odst. 3 ZZVZ se napříště neuplatní na případy, kdy více OSS (typicky ministerstev) ovládá jednu právnickou osobu. Úpravou definice státu je vyjasněno také potvrzení podmínek pro tzv. sesterskou vertikální spolupráci ve smyslu § 11 odst. 4 ZZVZ,** tedy na specifickou formu tzv. sesterské spolupráce dvou subjektů, které podléhají ovládnutí ze strany stejné ovládající osoby. Na základě vertikální spolupráce tak mohou mezi sebou uzavírat smlouvy v zásadě všechny OSS a právnické osoby (s výhradou výše uvedené specifické skupiny a negativního zohlednění prvku ovládnutí) zřizované státem bez ohledu na svou ovládající OSS, pokud jsou naplněny všechny ostatní podmínky pro vertikální spolupráci. **Jestliže tedy existuje vůči „dodavatelské“ právnické osobě alespoň jedna OSS, která ovládá tuto osobu ve smyslu § 11 odst. 2 ZZVZ a sama je ve výše uvedeném smyslu ovládána vládou, pak z titulu tohoto vztahu mohou profitovat všechny OSS i právnické osoby v obdobném postavení vůči jiným OSS, protože ovládajícím subjektem je Česká republika jako jeden veřejný zadavatel.**

Novela nově doplňuje § 11 odst. 7 ZZVZ, dle kterého je na OSS pro účely vertikální spolupráce hleděno jako na právnickou osobu<sup>1</sup>. Toto ustanovení, které je výslovně určené pouze pro § 11, potvrzuje, že hlavně v případech tzv. obrácené vertikální spolupráce dle § 11 odst. 4 ZZVZ vystupuje OSS (která reprezentuje stát, jakožto ovládajícího veřejného zadavatele) vůči ovládané právnické osobě samostatně jako samostatná provozní jednotka dle § 17, což § 11 odst. 7 podtrhuje konstatováním, že tehdy se na OSS hledí jako na právnickou osobu.

### 1.2.1 Vertikální spolupráce: Ministerstvo a podřízená instituce

**Ve vztahu k vertikální spolupráci mezi konkrétním ministerstvem a jeho podřízenou institucí** (např. příspěvkovou organizací zřízenou tímto ministerstvem nebo státním podnikem, u něhož dané ministerstvo vykonává funkci zakladatele) **se v kontextu novely** a úpravy definice státu jako veřejného zadavatele **ve vztahu k naplnění podmínek vertikální spolupráce nic nemění**. Pro využití vertikální spolupráce musí být nadále naplněny všechny podmínky ve smyslu § 11 odst. 1 ZZVZ.

Ve vztahu k podmínce ovládnutí právnické osoby (§ 11 odst. 1 písm. a) ZZVZ) lze uvést, že konkrétní ministerstvo ovládá podřízenou institucí tím, že vykonává rozhodující vliv na strategické cíle i významná rozhodnutí této instituce, tedy vykonává reálnou a funkční kontrolu nad touto institucí ve smyslu § 11 odst. 2 ZZVZ.

Na obrázku níže je graficky znázorněn princip vertikální spolupráce mezi ministerstvem a jeho podřízenou institucí, včetně podmínek, které pro aplikaci této spolupráce musí být dle ZZVZ naplněny.

---

<sup>1</sup> Toto ustanovení bylo součástí původního vládního návrhu. Dle důvodové zprávy bylo záměrem předkladatele, aby vertikální spolupráce byla rozhodně možná mezi OSS. Přijetím pozměňovacích návrhů měnících definici státu jako veřejného zadavatele dostává toto ustanovení nový význam, který je však podle výše uvedeného výkladu vnitřně koherentní.



#### PODMÍNKY DLE § 11 Odst. 1 ZZVZ

- 1 Kritérium ovládní
- 2 Absence jiné majetkové účasti než účasti veřejného zadavatele v právnické osobě, které má být veřejná zakázka zadána
- 3 Kritérium činnosti/obratu >80%

Obrázek 1 Vertikální spolupráce ministerstvo a jeho podřízená organizace

### 1.2.2 Meziresortní vertikální spolupráce

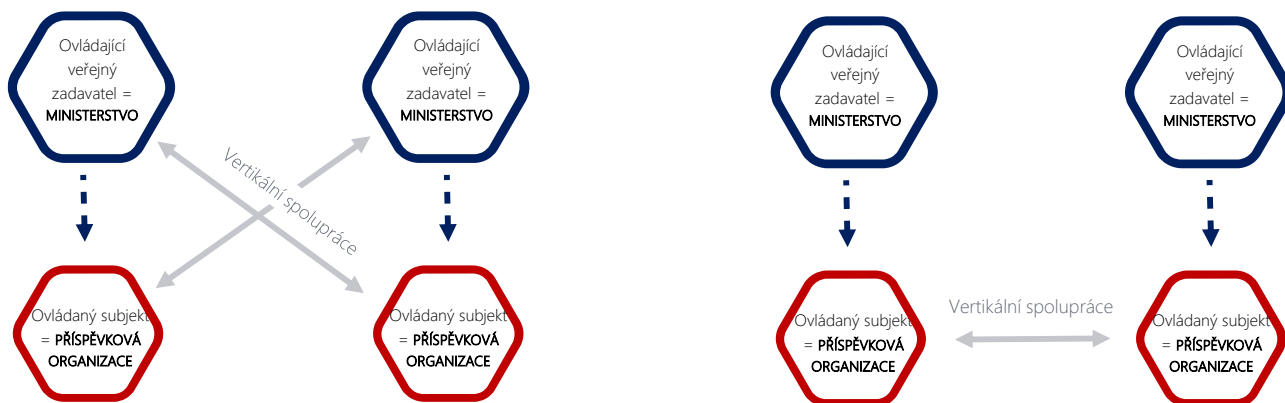
Meziresortní spolupráce má různé varianty s ohledem na typ spolupracujících stran. Níže uvádíme jednotlivé možné varianty spolupráce.

#### PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE A PODŘÍZENÉ OSS

V případě záměru vertikální spolupráce mezi ministerstvy či jinými ústředními orgány státní správy<sup>2</sup> a / nebo jejich příspěvkovými organizacemi nebo podřízenými OSS bude za veřejného zadavatele – stát, který ovládá konkrétní entitu, možné považovat kromě ministerstva, jež tuto entitu založilo či zřídilo, také další OSS či jiné entity (mj. ostatní ministerstva, příspěvkové organizace nebo podřízené OSS ostatních ministerstev), u kterých nelze potvrdit výraznou nezávislost z hlediska strategického směřování a významných rozhodnutí na výkonné moci státu.

Na obrázku níže je graficky znázorněn možný princip meziresortní vertikální spolupráce mezi ministerstvy a jejich příspěvkovými organizacemi. Stále platí, že pro uplatnění vertikální spolupráce musí být splněny všechny podmínky ve smyslu § 11 odst. 1 ZZVZ.

<sup>2</sup> Meziresortní spolupráce může probíhat také mezi ministerstvy (a jejich příspěvkovými organizacemi a státními podniky) a jinými ústředními správními úřady, které nejsou řízeny konkrétním ministerstvem, avšak zároveň nedisponují výraznou mírou autonomie na vládě, resp. vláda do řízení těchto ústředních správních úřadů ingeruje a tím projevuje svoji vůli. Jedná se např. o Digitální a informační agenturu (dále jen „DIA“), která je zřízena na základě zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.



Obrázek 2 Meziřesortní vertikální spolupráce ministerstva a příspěvkové organizace

## STÁTNÍ PODNIKY A AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI OVLÁDANÉ STÁTEM

Obdobně jako na spolupráci ministerstev a jejich příspěvkových organizací je třeba nahlížet také na státní podniky založené ministerstvy. Státní podniky jsou dle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoSP“) zakládány státem, přičemž funkci zakladatele vykonává ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, do jehož působnosti spadá předmět podnikání státního podniku.<sup>3</sup> **Přímo ze ZoSP vyplývá významná míra ovládní státního podniku ministerstvem**, neboť to vydává a dle svých potřeb i vhodně upravuje zakládací listinu, může rozhodnout o zrušení státního podniku, jmenuje a odvolává ředitele státního podniku (vyjma případu jmenování ředitele přímo vládou), členy dozorčí rady, likvidátora, dále ministerstvo provádí kontrolu, a vykonává další činnosti dle ZoSP. Pro úplnost je třeba uvést, že ministerstvo (zakladatel) činí některé úkony pouze za součinnosti vlády. Podobná míra ovládní je srovnatelná in-house vztahům, které byly posuzovány a akceptovány judikaturou Soudního dvora Evropské unie, byť na úrovni samosprávných subjektů. Je-li zakladatelem státního podniku ministerstvo, projevuje se ovládající vůle i ve vztahu ke státnímu podniku na úrovni vlády (státní podnik – ministerstvo – vláda). Obecně tedy pro účely § 11 odst. 2 ZZVZ platí, že státní podnik nemá výraznou volnost z hlediska strategického rozhodování. Nelze ani potvrdit, že významná rozhodnutí by bylo možné přijat bez vědomí zakladatele, který reprezentuje vůli státu.

Na akciové společnosti ovládané státem, a to v případech, kdy stát vlastní 100 % akcií, bude nahlíženo obdobně jako na státní podniky, neboť s vysokou pravděpodobností bude naplněna podmínka ovládní této akciové společnosti; klíčovou bude otázka dostatečné kontroly a reálné možnosti ovlivnění strategických rozhodnutí.<sup>4</sup> I zde je ale nutné posuzovat případy individuálně a vyhodnotit i možné excesy, kdy bude obchodní korporace fakticky nezávislá na ingerenci státu (tj. stát jako akcionář nemá ani prostřednictvím OSS reálnou možnost prosadit určité významné rozhodnutí). Situaci bude nutné analyzovat detailně zejména v případech, pokud by stát nebyl jediným ovládajícím

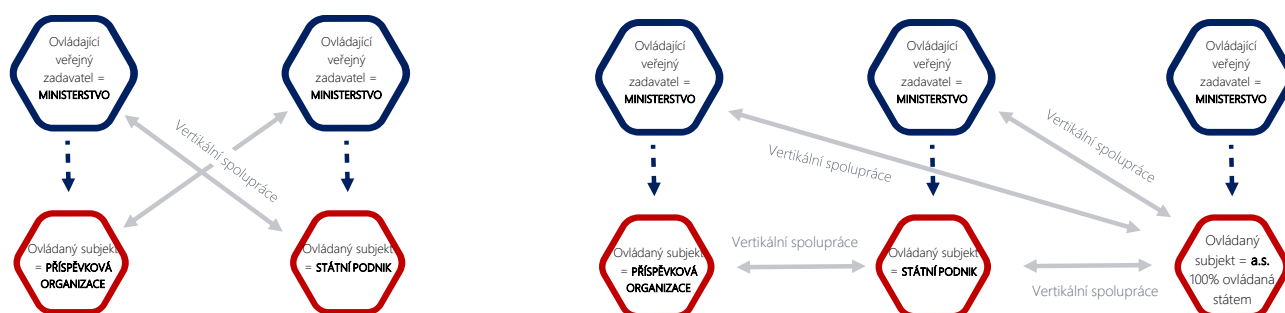
<sup>3</sup> Na základě § 19 odst. 5 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů se postavení, právní poměry, činnost, sloučení, splynutí a rozdělení státní organizace Správa železnic řídí přiměřeně ustanovením zákona o státním podniku. S ohledem na uvedené lze na Správu železnic nahlížet jako na státní podnik i v případě meziřesortní vertikální spolupráce. Obecně je za účelem meziřesortní spolupráce státních organizací a ministerstev nutné zkoumat, v jakém rozsahu může ministerstvo ovládat danou státní organizaci. Zejména se bude jednat o přezkum toho, jakou má ministerstvo prostřednictvím svých zástupců možnost rozhodovat o strategickém a obchodním jednání státní organizace. Parametrem pro určení míry ovládní může být např. možnost ministerstva jmenovat řídicí nebo statutární orgány státní organizace. Lze předpokládat, že ve většině případů bude existovat možnost ministerstva funkčně projevit svou vůli v rámci státní organizace, nicméně danou skutečnost je vždy třeba posuzovat ad hoc.

<sup>4</sup> Více např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-573/07 Sea – podrobný rozbor naplnění podmínky ovládní osoby jako své organizační jednotky z prostředí obcí společně vlastnicích a ovládajících společnosti zajišťující likvidaci odpadu. Judikatura výslovně upravující postavení státních organizací dosud neexistuje.

veřejným zadavatelem a/nebo by stanovy obchodní korporace fakticky svěřily exekutivním orgánům společnosti (u a.s. typicky představenstvu) široké možnosti rozhodování o dalším směřování obchodní korporace.

V případě obchodních korporací je dále nutné přihlížet i k postavení, které má daná osoba na relevantním trhu. Naplnění podmínek vertikální spolupráce je nutné podrobněji analyzovat hlavně v situacích, kdy obchodní korporace je jinak běžně aktivní na otevřeném trhu, tj. vykonává činnosti, které mají průmyslovou nebo obchodní povahu a jejím cílem je zejména zisk. V případě vertikální spolupráce obecně platí, že pokud in-house dodavatel musí na trhu dále poptávat plnění, které od něj požaduje ovládající veřejný zadavatel (tj. nedisponuje dostatečnou interní kapacitou), měl by toto plnění poptat v souladu s pravidly v ZZVZ a zohlednit tak související metodické a výkladové doporučení, resp. relevantní rozhodovací praxi Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Aplikací vertikální spolupráce tedy nesmí dojít k obcházení povinnosti zadávání veřejných zakázek.

Na obrázku níže je graficky znázorněn možný princip meziresortní vertikální spolupráce mezi ministerstvy, jejich příspěvkovými organizacemi, státními podniky a akciovými společnostmi 100% ovládanými státem. Stále platí, že pro uplatnění vertikální spolupráce musí být splněny všechny podmínky ve smyslu § 11 odst. 1 ZZVZ.



Obrázek 3 Meziresortní vertikální spolupráce ministerstva, příspěvkové organizace, státní podniky a a.s. 100% ovládané státem

#### DOPORUČENÍ PRO NAPLNĚNÍ PODMÍNKY OVLÁDÁNÍ PRO ÚČELY MEZIRESORTNÍ VERTIKÁLNÍ SPOLUPRÁCE

Činnost, kterou je pověřena daná právnická osoba (dodavatel), ze strany ovládajícího veřejného zadavatele – státu, resp. jeho organizační jednotky – musí být i v rozsahu působnosti této právnické osoby (tj. oprávnění k takové činnosti musí vyplývat například ze zakladatelských dokumentů dané právnické osoby, statutu státního podniku apod.).

#### DALŠÍ PODMÍNKY PRO VYUŽITÍ VERTIKÁLNÍ SPOLUPRÁCE

K uplatnění vertikální spolupráce musí být kromě podmínky ovládnutí právnické osoby nadále naplněny i další podmínky ve smyslu § 11 odst. 1 ZZVZ, tj. (i) zadání veřejné zakázky veřejným zadavatelem, (ii) absence jiné majetkové účasti než účasti veřejného zadavatele v právnické osobě, které má být veřejná zakázka zadána a (iii) splnění obrátového kritéria (do obrátového kritéria pro splnění dotčené podmínky vertikální spolupráce je nutné započítávat plnění, která byla právnické osobě svěřena veřejným zadavatelem – státem, tedy OSS, nikoli pouze např. zřizovacím ministerstvem). Zejména u obchodních korporací (a.s./s.r.o. společností) je nutné vnímat omezení v podobě obrátového kritéria ve prospěch ovládající osoby.

Ve vztahu ke splnění podmínky ovládnutí právnické osoby je třeba nadále reflektovat i související judikaturu Soudního dvora Evropské unie, která směřuje k funkčnímu výkladu podmínky ovládnutí konkrétní entity na straně dodavatele. Pokud se právnická osoba, byť zřízená OSS, projevuje navenek autonomně a její nezávislost je nesporná, vyplývá přímo ze zákona nebo např. i ze zakladatelských dokumentů, nemusí být podmínka ovládnutí ze strany státu bez dalšího naplněna. V podobných případech je vždy nezbytné individuálně zkoumat míru faktické nezávislosti na zřizovací OSS.

### 1.3 *HORIZONTÁLNÍ SPOLUPRÁCE*

Horizontální spoluprací se rozumí **postup dvou či více (výhradně) veřejných zadavatelů, kteří spolupracují na uskutečňování určité činnosti ve veřejném zájmu**, aniž by byli nuceni zakládat za tímto účelem společnou osobu či osoby, které budou pro zúčastněné veřejné zadavatele zajišťovat předmětnou činnost.

Novelou § 4 ZZVZ, tedy úpravou definice státu jako veřejného zadavatele i nadále zůstává zachována možnost horizontální spolupráce mezi veřejnými zadavateli dle podmínek § 12 ZZVZ.

**Novela upravuje znění § 12 písm. c) ZZVZ a upřesňuje, že kritérium vnějšího obratu do úrovně 20 % se vztahuje výlučně na obrat dosažený veřejným zadavatelem na otevřeném trhu**, tj. na trhu, kde veřejný zadavatel bezprostředně vstupuje do hospodářské soutěže s jinými dodavateli komerčních služeb, dodávek či stavebních prací. Do uvedeného obratu se tedy nezahrnuje obrat, který veřejný zadavatel dosahuje v rámci vertikální nebo horizontální spolupráce, kde hospodářská soutěž o získání zakázky z povahy věci neprobíhá.

V případě **mezirezortní spolupráce** je tak postaveno najisto, že rozsah plnění činností ve prospěch jiného resortu se nikterak negativně neprojeví v obratovém kritériu pro uplatnění horizontální spolupráce ve smyslu § 12 ZZVZ a naopak realizací horizontální spolupráce nedojde k ohrožení možnosti vertikální spolupráce ve smyslu § 11 ZZVZ.

S odkazem na relevantní rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rovněž platí, že podstatou horizontální spolupráce není a nemůže být takový právní vztah, kdy jeden partner vystupuje fakticky pouze v pozici objednatele plnění, za které hradí dodavateli (přímo nebo nepřímo) sjednanou smluvní cenu. Za horizontální spoluprací tedy není možné považovat případy, kdy jeden zadavatel pouze deleguje na jiného zadavatele výkon určité činnosti, nebo výkon činnosti, k němuž bude povinen pouze jeden ze zadavatelů.<sup>5</sup>

### 1.4 *HOSPODÁRNOST, ÚČELNOST A EFEKTIVITA PŘI VYKLÁDÁNÍ VEŘEJNÝCH PROSTŘEDKŮ*

Bez ohledu na výše uvedené je vhodné nadále reflektovat i další povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů. Jedná se zejména o principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti, které jsou souhrnně označovány jako „**principy 3E**“ (effectiveness, economy, efficiency); tedy pravidla pro nakládání s veřejnými prostředky, které jsou zakotveny v národní<sup>6</sup> i unijní legislativě<sup>7</sup>.

- Účelně je s veřejnými prostředky nakládáno v případě, že výsledky odpovídají předem stanoveným cílům.
- Předpoklad hospodárnosti reflektuje mj. požadavek, aby konkrétní řešení bylo dostupné v požadovaném čase, v dostatečném množství, a v potřebné kvalitě a za co nejvýhodnější cenu.
- Efektivnost je na rozdíl od hospodárnosti snaha maximalizovat přínosy a minimalizovat rizika a komplikace při vynakládání veřejných prostředků.

<sup>5</sup> Srov. rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. R0021/2023/VZ ze dne 6. 4. 2023.

<sup>6</sup> Definici pojmů obsahují ustanovení § 2 písm. m) až o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

<sup>7</sup> Principy 3E jsou zásadou řádného finančního řízení a výkonnosti podle čl. 33 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie. Princip efektivního vynakládání veřejných prostředků je zároveň deklarován i v bodě 2 recitálu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek.



Objednatel je tím, kdo volí, zda plnění zajistit prostřednictvím zadání veřejné zakázky či prostřednictvím vertikální nebo horizontální spolupráce.



Objednatel by si tedy měl **vždy vyhodnotit**, zda je zvažované využití režimu vertikální nebo horizontální spolupráce vhodné z hlediska toho, **zda zvažovaný partner příslušné formy spolupráce je skutečně schopen poskytnout požadované plnění řádně**, tedy v požadovaném rozsahu a kvalitě, že je schopen tak učinit včas a že je tak schopen učinit za dostatečně výhodnou cenu.

Vedle toho je třeba posuzovat i míru ostatních rizik, které spolupráce se zvažovaným partnerem přinese. Mimo hledisko technické, časové a finanční je třeba posuzovat i obchodní podmínky, za kterých je partner připraven spolupráci realizovat (např. omezení odpovědnosti za škodu, smluvní pokuty, možnosti ukončení smluvního vztahu nebo možnost dohledu nad jeho subdodavatelským řetězcem).