

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Poslanecká sněmovna

2022

IX. volební období

Pozměňovací návrh

Ivana Bartoše

**k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb., o
zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů**

(sněmovní tisk č. 249)

1. V čl. I se za bod 1 vkládá nový bod 2, který zní:

„2. V § 4 odst. 1 písmeno a) se slova „samostatné zadavatele“ nahrazují slovy „provozní jednotky s funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek podle § 17 odst. 2“.“.

Následující body se přečísľují.

2. V čl. I se za bod 6 (dosavadní bod 5) vkládá nový bod 7, který zní:

„7. V § 11 odst. 1 se na konci textu písmene c) doplňují slova „, bez ohledu na to, kdo je příjemcem plnění z uzavřené smlouvy“.“.

Následující body se přečísľují.

3. V čl. I se za bod 8 (dosavadní bod 6) vkládá nový bod 9, který zní:

„9. V § 12 písmeno c) se za slova „vykonává na“ vkládá slovo „otevřeném“.“.

Následující body se přečísľují.

Odůvodnění navrhovaných změn

Cílem pozměňovacího návrhu je zpřesnit dosavadní zákonnou textaci, aby z ní bylo patrné, že na stát lze v rámci zadávání veřejných zakázek pohlížet jako na celek. Cílem tedy je v první řadě upřesnit definici veřejného zadavatele na úrovni České republiky a postavit tak najisto, že organizační složka státu je provozní jednotkou s funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek a je tedy oprávněna stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky vždy samostatně, nezávisle na veřejných zakázkách obdobného druhu zadávaných jinými organizačními složkami státu. Původní důvodová zpráva k § 4 výslovně uvádí, že přes formální změny v terminologii oproti předchozímu zákonu č. 137/2006 Sb. nedochází ke změně okruhu osob, pro které zákon stanoví, že jsou veřejným zadavatelem, avšak dosavadní znění definice veřejného zadavatele (§ 4 odst. 1 písm. a)) v tomto směru nebylo významově a aplikačně jednoznačné. Současně toto zpřesnění definice veřejného zadavatele organizačním složkám státu usnadní horizontální a vertikální spolupráci, když za samostatného (ovládajícího) veřejného zadavatele je považován stát jako celek, který tak bude moci efektivněji využívat vlastních kapacit v rámci státní správy, bez ohledu na jejich právní formu. Tento postup je nezbytný například v oblasti veřejných zakázek na IT, když každá organizační složka státu musí danou agendu řešit, přičemž je nevhodné, aby si ji každá řešila samostatně, když by bylo daleko efektivnější a z hlediska vynakládání veřejných prostředků hospodárnější, aby vznikala komplexnější IT řešení napříč státní správou. Toto řešení představuje i zlepšení bezpečnosti státu, neboť stát bude mít tímto způsobem i lepší kontrolu nad jednotlivými zvolenými řešeními.

Navrhované úpravy zákona jsou plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami i s právem Evropské unie.

K bodu 1 (§ 4 odst. 1)

Stávající znění § 4 odst. 1 písm. a) připouští výklad, podle kterého by veřejným zadavatelem měla být pouze a jedině konkrétní organizační složka státu. **Směrnice 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014 („Zadávací směrnice“)** nicméně jako samostatného veřejného zadavatele v čl. 2 odst. 1 bod (1) výslovně definuje stát jako celek, tedy výslovně zakotvuje pojetí státu jako samostatné kategorie veřejného zadavatele *sui generis*.

Pokud jde o organizační složky státu, čl. 5 (2) Zadávací směrnice stanoví, že pokud určitá provozní jednotka veřejného zadavatele „*samostatně odpovídá za své vlastní veřejné zakázky nebo určité jejich kategorie, lze odhadované hodnoty stanovovat na úrovni dotčené jednotky.*“ Uvedené ustanovení Zadávací směrnice je transponováno § 17 odst. 2.

Dle § 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů („Zákon o majetku státu“) nejsou organizační složky státu samostatnou právní osobou, avšak dle § 6 odst. 3 Zákona o majetku státu naplňují právní osobnost a svéprávnost státu v právních vztazích, které se jich týkají, samostatně a vzájemně nezávisle. **Organizační složky státu proto v rámci své působnosti nebo výkonu předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů vykazují funkční samostatnost a lze je proto bez dalšího považovat také za provozní jednotky s funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek ve smyslu § 17 odst. 2.**

Jak Zadávací směrnice, tak Zákon o majetku státu tedy vychází z pojetí, kdy organizační složky státu je třeba považovat za zástupce veřejného zadavatele, který v rámci své působnosti nebo výkonu předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů reprezentuje vůli státu navenek. Tento přístup je zakotven také např. v § 7 odst. 1 písm. a) slovenského zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnóm obstarávaní a o změně a doplnění niektorých zákonov, podle kterého je veřejným zadavatelem Slovenská republika „...*zastúpená svojimi orgánmi*“.

Upřesnění definice České republiky jako samostatného veřejného zadavatele také jednoznačně potvrdí, že pro účely naplnění zákonných podmínek vertikální nebo horizontální spolupráce je třeba pracovat s širším pojetím státu, tedy s existencí ovládajícího zadavatele na úrovni České republiky, nikoli pouze na úrovni konkrétní organizační složky státu, která vůči státu v daném okamžiku vůči ovládané právnické osobě vykonává. Mělo by tedy být vyjasněno, že do kritéria obratu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 13 je třeba zohlednit hodnotu takového obratu, který dosahuje právnická osoba při plnění úkolů svěřených jí ovládající Českou republikou, bez ohledu na to, která organizační složka státu je příjemcem takového plnění. Uvedená koncepce není v rozporu s ustálenou judikaturou Soudního dvora v oblasti in-house zadávání, která vychází ze základního předpokladu, a to závislosti podřízeného subjektu na jednotném řízení, resp. na projevu *jednotné vůle* mezi ovládající a ovládanou osobou¹.

Výše uvedené pojetí v domácí praxi již funguje např. na úrovni Hlavního města Prahy, které je jediným veřejným zadavatelem, přestože je vnitřně členěné na sekretariáty náměstků a radních odpovědných za jednotlivé městské společnosti dle příslušné oblasti působnosti.

Využívání jedné státní organizace (určené státní agentury) sice formálně řízené jedinou organizační složkou státu, ovšem s využitím výjimky vertikální a / nebo horizontální spolupráce na meziresortní úrovni, představuje fungující a osvědčený model v řadě členských států EU. Příkladem mohou být například státní zakázky v oblasti ICT realizované na principu in-house ve státech jako je Spolková republika Německo², Rakousko³ nebo Dánsko⁴. Rozdělení působnosti mezi organizačními složkami státu je aktem "vnitřní organizace státu," který je mimo působnost práva EU, přičemž EU v tomto směru respektuje plnou autonomii členských států. **Nová zákonná úprava je tudíž plně v souladu s unijní legislativou v oblasti zadávání veřejných zakázek a odpovídá smyslu a účelu čl. 2 a 12 Zadávací směrnice.**

Touto novou právní úpravou zároveň není vyloučeno další vnitřní rozčlenění organizačních složek tak, aby i tyto podsložky mohly vykazovat prvky (částečné) funkční samostatnosti ve smyslu § 17 odst. 2, a tedy postupovat samostatně pro účely zadávání všech nebo vybraných kategorií veřejných zakázek.

K bodu 2 (§ 11)

Cílem doplněného znění § 11 odst. 1 písm. c) je postavit najisto, že do plnění úkolů právnické osoby, které jí byly svěřeny ovládajícím veřejným zadavatelem či jinou právnickou osobou, kterou ovládající veřejný zadavatel ovládá jako svou vnitřní organizační jednotku, lze zahrnout činnosti vykonávané, jak stanoví čl. 32 preambule Zadávací směrnice, „*bez ohledu na příjemce plnění veřejné zakázky*“,⁵ tj. případně i pro třetí osoby, nikoli pouze pro ovládajícího veřejného zadavatele či jinou právnickou osobou, kterou ovládající veřejný zadavatel ovládá jako svou vnitřní organizační jednotku. Z judikatury Soudního dvora (na kterou navazuje Zadávací směrnice) přímo vyplývá, že „*činností podniku, kterému byla zakázka zadána, a kterou je třeba zohlednit, je totiž veškerá činnost, kterou tento podnik uskutečňuje v rámci zakázky zadané zadavatelem, bez ohledu na to, kdo je beneficiem, ať již samotný*

¹ Srov. rozsudek Soudního dvora sp. zn. C-107/98 ve věci *TeckalSrl v. Comune di Viano*.

² V případě federální administrativy Spolkové republiky Německo plní funkci centrálního in-house dodavatele ICT služeb společnost *Informations Technik Zentrum Bund*.

³ V Rakousku je funkce centrálního in-house dodavatele ICT služeb svěřena společnosti *Bundesrechnungszentrum GmbH*.

⁴ Postavení centrálního IT dodavatele zastřešuje *Dánská agentura pro digitalizaci* zřízená pod Ministerstvem financí.

⁵ Článek 32 Preambule Zadávací směrnice.

zadavatel, nebo uživatel plnění. (...) Je bezvýznamné, kdo odměňuje dotčený podnik, ať je to obec, která jej vlastní, nebo jiní uživatelé poskytovaných plnění“⁶.

Vzhledem k tomu, že zákonná definice nepovažuje realizaci vertikální spolupráce za zadání veřejné zakázky, navrhovaná právní úprava nehovoří o „příjemci plnění veřejné zakázky,“ ale o „příjemci plnění z uzavřené smlouvy.“

K bodu 3 (§ 12)

Pro účely horizontální spolupráce je vhodné upřesnit, 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.

Navrhovaná právní úprava přejímá výslovné znění čl. 12 odst. 4 písm. c) Zadávací směrnice: „zúčastnění veřejní zadavatelé vykonávají na **otevřeném** trhu méně než 20 % činností, kterých se spolupráce týká“. Účelem uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby horizontální spolupráce vedla ve vztahu k soukromým hospodářským subjektům k narušení hospodářské soutěže.

⁶ Srov. rozsudek Soudního dvora sp. zn. C-340/04 ve věci *Carbotermo* a obdobně rozsudek Soudního dvora sp. zn. C-295/05 ve věci *Tragsa*.

Platné znění s vyznačením navrhovaných změn

§ 4

Zadavatel

(1) Veřejným zadavatelem je

- a) Česká republika; v případě České republiky se organizační složky státu²⁾ považují za ~~samostatné zadavatele~~ **provozní jednotky s funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek podle § 17 odst. 2,**
- b) Česká národní banka,
- c) státní příspěvková organizace,
- d) územní samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace,
- e) jiná právnická osoba, pokud
 1. byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a
 2. jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.

§ 11

Vertikální spolupráce

(1) Za zadání veřejné zakázky se nepovažuje uzavření smlouvy, kterou uzavírá veřejný zadavatel s jinou právnickou osobou jako dodavatelem, pokud

- a) sám nebo společně s jinými veřejnými zadavateli ovládá tuto osobu obdobně jako své vnitřní organizační jednotky,
- b) v takto ovládané osobě nemá majetkovou účast jiná osoba než ovládající veřejný zadavatel nebo ovládající veřejní zadavatelé a
- c) více než 80 % celkové činnosti takto ovládané osoby je prováděno při plnění úkolů, které jí byly svěřeny ovládajícím veřejným zadavatelem nebo ovládajícími veřejnými zadavateli nebo jinými právnickými osobami, které ovládající veřejný zadavatel nebo veřejní zadavatelé rovněž ovládají jako své vnitřní organizační jednotky, **bez ohledu na to, kdo je příjemcem plnění z uzavřené smlouvy.**

(2) 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. K takovému ovládaní může docházet i ze strany jiné právnické osoby, která je sama týměž veřejným zadavatelem ovládána obdobně jako jeho vnitřní organizační jednotka.

(3) Veřejní zadavatelé společně ovládají právnickou osobu podle odstavce 1 písm. a), pokud

- a) orgány s rozhodovacím oprávněním takto ovládané právnické osoby jsou složeny nebo ustaveny na základě jednání ve shodě všech společně ovládajících veřejných zadavatelů,
- b) ovládající veřejní zadavatelé mají společně rozhodující vliv na strategické cíle a významná rozhodnutí takto ovládané právnické osoby a

c) takto ovládaná právnická osoba nesleduje žádné zájmy, které jsou v rozporu se zájmy ovládajících veřejných zadavatelů.

(4) Za zadání veřejné zakázky se nepovažují případy, kdy právnická osoba ovládaná podle odstavce 1 písm. a) uzavře smlouvu s dodavatelem, v němž nemá přímou majetkovou účast žádná soukromá osoba a který je

a) veřejným zadavatelem, který ji ovládá, nebo

b) jinou právnickou osobou ovládanou veřejným zadavatelem podle písmene a).

(5) Pro účely odstavce 4 se soukromou osobou rozumí jiná osoba než stát, veřejnoprávní korporace, jiná právnická osoba zřízená zákonem nebo právnická osoba, v níž mají účast pouze stát, veřejnoprávní korporace nebo jiná právnická osoba zřízená zákonem.

(6) Odstavce 1 až 5 se použijí obdobně i pro zadavatele podle § 4 odst. 2.

§ 12

Horizontální spolupráce

Za zadání veřejné zakázky se nepovažuje uzavření smlouvy výlučně mezi veřejnými zadavateli, pokud

a) tato smlouva zakládá nebo provádí spolupráci mezi veřejnými zadavateli za účelem dosahování jejich společných cílů směřujících k zajišťování veřejných potřeb, které mají tito veřejní zadavatelé zajišťovat,

b) se spolupráce podle písmene a) řídí pouze ohledy souvisejícími s veřejným zájmem a

c) každý z těchto veřejných zadavatelů vykonává na **otevřeném** trhu méně než 20 % svých činností, kterých se spolupráce podle písmene a) týká.