Veřejně vlastněné podniky

Analýza a doporučení

červen 2024

Co-funded by the European Union

This project/activity is funded by PROTEUS project of the Transatlantic Foundation, co-funded by the European Union.

www.frankbold.org
Frank Bold Society, z.s.
Náměstí Kinských 741/6, 150 00 Praha
info@frankbold.org
T +420 545 213 975
IČO 653 414 90
č. ú. 2600050537/2010

OBSAH

1) ÚVOD
2) ČÁST A – PRÁVNÍ FORMA A VEŘEJNÝ ZÁJEM
3) ČÁST B – ŘÍZENÍ
4) ČÁST C – KONTROLA
5) ČÁST D – VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

EXECUTIVE SUMMARY

Tento policy paper se zabývá problematikou veřejně vlastněných podniků, které zahrnují státní podniky, národní podniky, státní organizace a obchodní společnosti s majetkovou účastí státu, kraje nebo obce. Tyto subjekty operují v hybridním právním prostředí, které kombinuje prvky soukromého práva, zaměřeného na zájmy vlastníků, a veřejného práva, orientovaného na veřejný zájem. Tento duální charakter přináší specifické výzvy a právní otázky, zejména pokud jde o řízení, kontrolu a hospodaření veřejně vlastněných podniků.

Jedním z hlavních problémů je nedostatek jednotné definice veřejně vlastněných podniků, což vede k různorodým definicím pro specifické účely, jako je přístup k informacím nebo veřejné zakázky. Řízení těchto podniků vyžaduje struktury, které odrážejí specifickou roli veřejných zástupců, kteří jednají jako agenti svých voličů, na rozdíl od soukromých vlastníků, kteří jsou ekonomicky motivováni k efektivnímu řízení svých podniků. K zajištění, že tyto podniky jsou řízeny a kontrolovány v zájmu veřejnosti, je nutné posílit řídící mechanismy a snížit příležitosti pro uplatnění soukromých nebo skupinových zájmů, které by mohly podkopat jejich veřejnou roli.

Kontrola veřejně vlastněných podniků vyžaduje robustní mechanismy k řešení tzv. problému principála a agenta, kdy zájmy veřejných činitelů (agentů) nemusí vždy odpovídat zájmům občanů (principálů). Zlepšení transparentnosti a odpovědnosti je klíčové pro zvýšení veřejného dohledu a zajištění toho, aby tyto subjekty efektivně plnily své veřejné funkce.

Veřejně vlastněné podniky jsou také významnými hráči ve veřejných zakázkách, což vyžaduje přísné dodržování předpisů o zadávání veřejných zakázek, aby byla zajištěna spravedlnost, transparentnost a hodnota za peníze. Tyto podniky hrají klíčovou roli v národní ekonomice a významně přispívají k růstu HDP a zaměstnanosti. V roce 2021 státem vlastněné podniky vygenerovaly čistý zisk po zdanění ve výši 101 miliard Kč a spravovaly aktiva v hodnotě 1 663 miliard Kč, přičemž vyplatily státu dividendy ve výši 235 miliard Kč.

Na základě těchto zjištění policy paper doporučuje vytvoření jasného institucionálního rámce, který by definoval veřejné a soukromé zájmy, kterým by tyto podniky měly sloužit, a zajistil, aby jejich činnost byla v souladu s veřejnými politikami. Dále se doporučuje vypracování komplexní vlastnické politiky, která zahrnuje seznam vlastněných podniků a veřejných zájmů, kterým slouží, mechanismy řízení a kontroly, kritéria pro výběr a odměňování členů správních orgánů, postupy pro předcházení a řešení střetů zájmů, a jasně stanovené cíle a ukazatele

výkonnosti. Rovněž se navrhuje provedení legislativních reforem k zakotvení požadavků na vlastnické politiky, včetně pravidelných aktualizací a hodnocení, aby byly politiky v souladu s veřejným zájmem a ekonomickou efektivitou.

1. ÚVOD

Předmětem tohoto policy paperu jsou **veřejně vlastněné podniky**, přičemž tímto zastřešujícím pojmem rozumíme:

1) obchodní společnosti[1] s majetkovou účastí státu, kraje či obce, tedy „veřejně vlastněné obchodní společnosti“, a
2) státní podniky a jim obdobné právnické osoby (státní organizace, národní podnik).[2]

Veřejně vlastněné obchodní společnosti jsou **subjekty soukromého práva** upravené v zákoně o obchodních korporacích.[3] Současně však často – ale ne vždy[4] – slouží **k naplňování veřejného zájmu**: orgány veřejné moci skrze ně mohou vykonávat tzv. „fiskální” nebo „nevrchnostenskou” veřejnou správu. Toto jejich **hybridní postavení** však přináší určité problémy a vyvolává řadu právních otázek. Na jedné straně se zde střetávají **principy soukromého práva**, orientované na soukromý zájem vlastníka, a na straně druhé **veřejný zájem** a principy práva veřejného. Zásadní otázkou je, nakolik se hybridní postavení veřejně vlastněných podniků projevuje či má projevovat v jejich řízení, kontrole a hospodaření. **Specifické postavení mají státní podniky** a jim obdobné právnické osoby, konkrétně státní organizace (v úzkém slova smyslu)[5] a národní podnik. Jedinou státní organizací, která je specifickou formou státního podniku, je Správa železnic, zřízená § 19 zákona č. 77/2002 Sb., a jediným národním podnikem je Budějovický Budvar. Postavení obou těchto právnických osob se přiměřeně řídí právní úpravou v zákoně č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZSP“).[6]

V českém právním řádu nenajdeme jedinou definici veřejně vlastněných podniků, ale vícero dílčích definic vázaných na konkrétní účely. Jde např. o veřejné instituce a veřejné podniky pro účely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též „InfZ“), nebo o veřejné zadavatele pro účely zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZZVZ“). Podrobněji se jim budeme věnovat níže.

[1] Obchodní společnosti jsou jedním ze dvou druhů obchodních korporací a zahrnují kapitálové společnosti (akciová společnost, společnost s ručením omezeným) a osobní společnosti (veřejné obchodní společnosti a komanditní společnosti), viz § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů. Definice „Veřejně vlastněné obchodní společnosti“ tak nezahrnuje družstva, které jsou jednou z právních forem využívaných územními samosprávnými celky v rámci sdílení elektrické energie v tzv. energetických společenstvích (další vhodnou formou jsou spolky ve smyslu § 214 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, ani těmi se v tomto policy paperu nezabýváme).

[2] Neřešíme zde veřejnoprávní korporací zřizované příspěvkové organizace, obecně prospěšné společnosti, ústavy či nadace.

[3] Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů.

[4] Veřejně vlastněné obchodní společnosti musí sloužit veřejnému zájmu vždy, pokud je zakládá stát nebo územní samosprávný celek, ve výjimečných případech však může stát nabýt majetkovou účast v původně soukromé obchodní společnosti, která má právní formu např. společnosti s ručením omezeným, nebo komanditní společnosti. Jedná se však o jednotky případů, proto se jimi dále nezabýváme.

[5] Pojem „státní organizace“ lze vykládat také šířeji, viz § 51 a 54 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, jedná se však o relikty předchozí právní úpravy, přičemž došlo k přeměně státních organizací na organizační složky státu (až na výjimky typu Správy železnic).

[6] Viz § 19 odst. 3 zákona č. 77/2002 Sb., a zřizovací listina Budějovického Budvaru.

Kategorizace

Označení obchodních společností za veřejně vlastněné podniky si vyžaduje přesnější vymezení.

Veřejně vlastněné **obchodní společnosti** můžeme **podle majetkové účasti** rozlišit na:

1) plně ovládané státem či územně samosprávným celkem – případně jejich kombinací (100 % majetková účast), a
2) částečně ovládané státem či územně samosprávným celkem:
    a) podle širší veřejnoprávní ***kategorie skutečného majitele*** podle zákona o evidenci skutečných majitelů,
    b) podle užší soukromoprávní ***kategorie ovládání*** podle § 74 zákona o obchodních korporacích (podmnožina bodu a)[7]),
    c) podle ***kategorie většinové majetkové účasti***, kterou používá zákon o registru smluv[8] (zahrnuje i dceřiné společnosti).

V tomto policy paperu budeme za **veřejně vlastněné podniky** kromě státních podniků a jim obdobných právnických osob označovat také všechny obchodní společnosti, které spadají do jedné z výše uvedených kategorií.

Ekonomický význam veřejně vlastněných podniků

Ve *Strategii vlastnické politiky státu z roku 2021*[9] je uvedeno celkem 129 státem přímo vlastněných podniků různé velikosti. Celkem 36 právnických osob pak bylo vymezeno jako *strategické subjekty (SVS)*[10], přičemž dle *Zprávy o činnosti a výsledcích strategických společností s majetkovou účastí státu, státních podniků a národního podniku za rok 2021* jen tyto subjekty v roce 2021 vykázaly hospodářský výsledek po zdanění v souhrnné výši 10,1 mld. Kč a spravovaly aktiva v celkové výši 1 663 mld. Kč, přičemž odvedly do fondu zakladatele (respektive vyplatily) dividendu v celkové výši 23,5 mld. Kč.[11] Podle analýzy Datlabu obrat veřejně vlastněných podniků s přímou či nepřímou majetkovou účastí státu v roce 2021 přesahoval 400 mld. Kč.

Bezkonkurenčně největší státem vlastněná společnost je ČEZ, a. s., která v roce 2021 dosáhla obratu 122 mld. Kč a jejíž aktiva byla vyčíslena na 1 110,9 mld. Kč. Obrat její dceřiné společnosti ČEZ Prodej, a.s. činil 59,7 mld. Kč, u ČEZ Distribuce, a. s. činil 50 mld. Kč a u ČEZ ESCO, a.s. 24,5 mld. Kč.

Dále jsou **největšími státem vlastněnými obchodními společnostmi** (podle obratu):

1. ČEPRO, a. s. - obrat 59,7 mld. Kč

[7] § 4 odst. 4 zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, ve znění pozdějších předpisů.
[8] § 2 odst. 1 písm. m) zákona č. 340/2015 Sb., *"právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby"*.
[9] Viz https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2021_Strategie-vlastnicke-politiky-statu.pdf.
[10] Jedná se např. o ČEZ, České dráhy, Českou poštu, Letiště Praha a další nejvýznamnější státem vlastněné podniky.
[11] Viz https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-11-10_Zprava-o-vysledcich-strategickych-subjektu-za-rok-2021.pdf

2. České dráhy, a. s. - obrat 23,9 mld. Kč
3. ČEPS, a.s. - obrat 17,8 mld. Kč
4. Česká pošta, s.p. - obrat 16,8 mld. Kč
5. Lesy České republiky, s.p. - obrat 14,6 mld. Kč

(zdroj: analýza Datlab, data za rok 2021)

Velmi podstatnou část veřejně vlastněných podniků tvoří obchodní společnosti s majetkovou účastí obcí a krajů. Podle analýzy Datlabu jejich obrat v roce 2021 přesahoval 140 mld. Kč.

Největšími obchodními společnostmi (podle obratu) s majetkovou účastí územně samosprávných celků jsou:

1. Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost – obrat 19,4 mld. Kč
2. Pražská plynárenská, a.s. - obrat 17,2 mld. Kč
3. Krajská zdravotní, a.s. (Ústecký kraj) - obrat 11,1 mld. Kč
4. Nemocnice České Budějovice, a.s. - obrat 6,2 mld. Kč
5. Technická správa komunikací hl. m. Prahy, a.s. - obrat 5,6 mld. Kč

(zdroj: Datlab, data za rok 2021)

Problém veřejného vlastnictví

U soukromých obchodních korporací často narážíme na tzv. **problém principála a agenta**. Principál (vlastník) soukromého podniku má zájem na maximalizaci zisku, zatímco jeho agenti (management, zaměstnanci) mohou mít řadu vlastních soukromých zájmů, které mohou naplnění principálova cíle podrývat. Principál je však obvykle alespoň v soukromém sektoru dostatečně ekonomicky motivovaný k tomu svou společnost strategicky řídit a kontrolovat tak, aby tento problém překlenul; pokud se mu to nedaří, tak na trhu neuspěje.[12]

U veřejně vlastněných podniků je situace složitější. Zástupci veřejného vlastníka (politici) vykonávající vlastnická práva jsou sami agenty svých voličů.[13] Mechanismy jejich kontroly a možnosti vyvozování odpovědnosti ze strany voličů však bývají slabší než ve vztahu soukromého vlastníka a jeho agentů. Pokud politici či jejich agenti nekontrolují a strategicky neřídí veřejně vlastněné podniky v zájmu svých voličů a pokud do jejich řízení propisují své soukromé zájmy či partikulární skupinové zájmy, není tak snadné je vyměnit či hnát k odpovědnosti jako kdyby byly agenty soukromého vlastníka. Navíc není snadné na takové jednání ze strany voliče vůbec přijít (nastává zde informační asymetrie). Jinými slovy se ovládání veřejných podniků ze strany veřejnosti špatně kontroluje.

[12] V systému, kde jsou férově nastavena pravidla tržní soutěže, tj. kde se ekonomicky nevyplatí porušovat zákony (a kde se díky vládě práva takové zákony vymáhají), je navíc v principálově vlastním zájmu, aby jeho agenti jednali podle takových pravidel. Pokud by tak nečinili, jeho společnost by v dlouhodobé perspektivě tratila.

[13] Na úrovni municipalit a jimi vlastněných podniků platí, že zájmy voličů a zájmy municipality (která je podle § 1 zákona o obcích základním územním samosprávným společenstvím občanů, obdobně viz § 1 odst. 1 zákona o krajích) jsou totožné a není mezi nimi rozlišováno.

To nás vede k závěru, že **je třeba věnovat zvýšenou pozornost řízení a kontrole veřejně vlastněných podniků**. Zásadní je vytvořit institucionální rámec, který zohlední, že osoby vykonávající práva veřejného vlastníka jsou v odlišné situaci než soukromí vlastníci a jejich agenti.

ČÁST A – PRÁVNÍ FORMA A VEŘEJNÝ ZÁJEM

Veřejně vlastněné podniky lze rozlišit podle toho, kdo je jejich výlučným nebo většinovým „vlastníkem“, na „státem vlastněné podniky“ a „municipalitami vlastněné podniky“. Toto dělení neznamená, že by v rámci jedné obchodní společnosti nebyla možná majetková účast jak státu, tak **municipalit** (kterými rozumíme územní samosprávné celky, tedy obce, kraje a hl. m. Prahu podle příslušných zákonů č. 128/2000 Sb., o obcích, č. 129/2000 Sb., o krajích a č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, vždy ve znění pozdějších předpisů).

Právní forma státem vlastněných podniků

Státem vlastněné podniky můžeme rozdělit na:

1) státní podniky a jim obdobné právnické osoby, a
2) akciové společnosti.

Pokud jde o první kategorii, tak ta zahrnuje kromě **státních podniků** také **státní organizaci** Správa železnic či **národní podnik** Budějovický Budvar; v obou případech se však subsidiárně uplatní úprava obsažená v zákoně o státním podniku. Majetková účast municipalit i třetích osob je vyloučena, jediným „vlastníkem“ je v těchto případech stát.

Pokud jde o druhou kategorii, tak podle § 28 odst. 1 zákona o majetku České republiky může stát založit obchodní společnost nebo se účastnit jejího založení pouze ve formě **akciové společnosti**.[14] Majetková účast municipalit a třetích osob je možná.

Právní forma municipalitami vlastněných podniků

Samosprávné celky mohou mít majetkovou účast v obchodních korporacích, přičemž typicky se bude jednat o tzv. kapitálové společnosti, tj. **akciové společnosti** a **společnosti s ručením omezeným**, neboť ty mohou být založeny i k nepodnikatelským účelům. V rámci tohoto policy paperu se budeme zabývat pouze kapitálovými obchodními společnostmi, osobní obchodní společnosti a družstva popsána nejsou, přestože v poslední době nabývá na významu účast obcí v družstvech v souvislosti se sdílením elektrické energie (tato družstva však přesahují rámec tohoto policy paperu).

Samosprávné celky mohou přistoupit k uspořádání svých společností do podoby tzv. **holdingu** nebo **koncernu**[15]. V prvním případě dochází k převodu majetkové účasti na mateřskou společnost vlastněnou samosprávným celkem (holding). V druhém případě dochází k podrobení samosprávou vlastněných společností jednotnému řízení, aniž by docházelo k majetkovým převodům (k holdingu a koncernu podrobněji níže).

Role veřejného zájmu?

Občas se mylně uvádí, že právnické osoby soukromého práva mohou sledovat výlučně **soukromé zájmy**, popř. že jediným cílem obchodních korporací může být maximalizace

[14] Stát vedle toho vlastní jednu společnost s ručením omezeným a jednu komanditní společnost. Jedná se o historický relikt.
[15] Příkladem je statutární město Brno, viz:
https://www.brno.cz/documents/20121/3100770/Deklarace-Koncernu-SMB.pdf/563d9ae0-469d-036c-dbc0-f2ca24b2c218

zisku. To by však bylo ve zjevném rozporu s tím, že skrze některé veřejně vlastněné podniky veřejná moc realizuje nevrchnostenskou veřejnou správu (např. dopravní obslužnost).

Podle platného práva však mohou být právnické osoby soukromého práva založeny jak za účelem naplňování soukromého, tak i **veřejného zájmu**.[16] Také zákon o obchodních korporacích umožňuje, aby **kapitálové společnosti** sloužily i jiným než podnikatelským účelům.[17]

Veřejně vlastněné podniky budou typickým příkladem právnických osob, které v nějaké míře sledují rovněž veřejný zájem. Nasvědčuje tomu ostatně i právní úprava úkolů obcí a krajů. Obce podle obecního zřízení pečují *o „všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem"*;[18] obdobně kraje pečují *o „všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů* a *při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem*."[19] Obdobnou úpravu najdeme i u státu: ten slouží všem občanům[20] a musí dle zákona využívat svůj majetek zejména „*k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí* a *k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání*."[21]

V kontextu vymezení sledovaných zájmů právnické osoby je důležitá tzv. **povinnost péče řádného hospodáře**. Tu obecně upravuje § 159 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „OZ"), který se vztahuje na orgány veškerých právnických osob, tedy jak veřejně na vlastněné podniky, tak i na municipality: „*Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat* ***s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí****."*[22] Pro obchodní korporace tuto povinnost blíže upřesňuje § 51 zákona o obchodních korporacích: „*Pečlivě a s potřebnými znalostmi jedná ten, kdo mohl při podnikatelském rozhodování v dobré víře rozumně předpokládat, že jedná informovaně a* ***v obhajitelném zájmu obchodní korporace****; to neplatí, pokud takovéto rozhodování nebylo učiněno s nezbytnou loajalitou."* Z dosud uvedeného vyplývá, že např. obecní zastupitel zvolený do funkce člena dozorčí rady akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí obce bude mít povinnost dvojí loajality[23] – vůči obci a vůči akciové společnosti, jejichž zájmy nemusí být

[16] § 144 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
[17] *A contrario* § 2 ZOK.
[18] § 2 odst. 2 obecního zřízení, srov. rovněž § 2 odst. 2 zákona o hl. m. Praze.
[19] § 1 odst. 4, § 2 odst. 3 krajského zřízení, srov. rovněž § 17: *„Majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími se zákonem vymezené působnosti. Kraj je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem kraje, které sleduje jiný důležitý zájem kraje, který je řádně odůvodněn."*
[20] Srov. čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
[21] § 8 zákona o majetku České republiky, srov. rovněž § 14: „*Majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn*."
[22] Povinnost péče řádného hospodáře podle § 159 odst. 1 OZ se paradoxně nevztahuje na poslance a senátory, ev. členy vlády, přestože se jedná o volené funkce a stát je právnickou osobou sui generis.
[23] Podrobněji viz https://www.achourpartners.com/focuses/pece-radneho-hospodare-podstata-a-specifika-ve-vztahu-k-mestskym-servisnim-spolecnostem-ve-smyslu-rozsudku-vrchniho-soudu-v-olomouci-ze-dne-20-10-2021-sp-zn-8-cmo-113-2021/.

shodné.[24] Důsledkem je tak střet zájmů, což je rovněž důvod, proč by např. obecní zastupitelé neměli být členy statutárních orgánů municipalitami vlastněných podniků (viz níže).

Právě **pojem zájmu obchodní korporace** může svádět k výkladu, že jde vždy o zájem na maximalizaci zisku. Z toho pak může být dovozováno, že členové orgánů kapitálových společností se musejí vyvarovat jednání, které by vykazovalo znaky veřejné prospěšnosti, a bylo tudíž pro společnost ekonomicky nevýhodné (v rozporu se snahou maximalizovat zisk). Podle českého právního řádu tomu tak však není.[25] Pro vymezení zájmu obchodní korporace a posouzení, zda člen orgánu jednal v souladu s povinností péče řádného hospodáře, je klíčová rovněž povaha činnosti společnosti. Ta **má být vymezena ve stanovách, popř. společenské smlouvě, jako předmět činnosti společnosti a zveřejněna v obchodním rejstříku**;[26] podrobněji se této otázce věnujeme níže. Transparentnost ve vymezení veřejně prospěšných činností společnosti (a jejich dostatečně konkrétní formulace) je současně klíčová pro případný majetkový vstup ze strany jiných podnikatelských subjektů – a rovněž pro potenciální obchodní partnery a věřitele.

Jiná a výrazně méně komplikovaná situace je u **státních podniků**. Zákon o státním podniku v § 2 odst. 1 uvádí: „*Podnik provozuje svým jménem a na vlastní odpovědnost podnikatelskou **činnost za účelem plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu***." Tomu odpovídá i odlišný standard povinnosti péče řádného hospodáře v případě ředitele státního podniku, který je jeho statutárním orgánem (§ 12 odst. 1 ZSP), která zahrnuje plnění konkrétních zájmů státu.[27] V případě členů dozorčí rady státního podniku je požadován obdobný standard péče řádného hospodáře, jako je tomu u obchodních korporací (§ 13 odst. 7 ZSP).

Vlastnická politika

Vedle zakládací listiny, stanov, zakladatelské listiny nebo společenské smlouvy[28] by měla účel zřízení a způsob fungování jednotlivých veřejně vlastněných podniků **komplexněji upravit tzv. vlastnická politika**. Vytvoření a dodržování vlastnické politiky **doporučuje i OECD**.[29] V souladu s těmito doporučeními by měla být vlastnická politika zveřejněna, měla by být předmětem politických odpovědnostních mechanismů a pravidelně by měla procházet revizemi.

Vlastnická politika by měla uceleně obsahovat alespoň:

a) seznam veřejně vlastněných podniků,

---

[24] Viz nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16-2, v němž Ústavní soud (mimo jiné) uvedl, že: *„Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusejí být totožné se zájmy jejího společníka."*

[25] Viz rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 20. 10. 2021, sp. zn. 8 Cmo 113/2021.

[26] § 146 odst. 1 písm. b), § 250 odst. 2 písm. a) ZOK; § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 304/2013 Sb.

[27] § 12a ZSP.

[28] Viz § 4 odst. 1 ZSP, § 3 odst. 3 a § 8 ZOK.

[29] Viz https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1683711659&id=id&accname=guest&checksum=B8B1E45A156C4DD31EB2D8C71FE13C21, str. 17 (body I. A, B, C, D).

b) důvody pro vlastnictví těchto podniků a vymezení veřejných zájmů, které mají při své činnosti sledovat,

c) popis mechanismů a procesů, kterými jsou řízeny a kontrolovány,

d) zásady výběru členů řídících a kontrolních orgánů a jejich odměňování,

e) postupy pro předcházení a řešení střetu zájmů,

f) cíle, kterých mají podniky dosahovat, a jejich priority (vč. střednědobých cílů, jejichž plnění lze průběžně sledovat a vyhodnocovat), a

g) ukazatele umožňující vyhodnotit plnění cílů.

Absentující vlastnickou politiku **státu** v minulosti kritizoval Nejvyšší kontrolní úřad.[30] V reakci na to byl při přijímání nominačního zákona předložen pozměňovací návrh, který by vymezil obsah vlastnické politiky státu a stanovil povinnost státu takový dokument vydávat a pravidelně obnovovat.[31] Tento pozměňovací návrh nicméně nebyl přijat. **Vláda sice v roce 2020 schválila usnesením Strategii vlastnické politiky státu**, nedošlo k tomu ale na základě zákonného zmocnění a **právní úprava vlastnické politiky nadále schází**.[32] Strategie vlastnické politiky státu však bohužel zdaleka neobsahuje vše výše uvedené. Zvláště problematická je **absence vymezení konkrétních cílů** veřejně vlastněných podniků, bez nichž je velmi obtížné hodnotit jejich naplňování. Cíle pro jednotlivé státem vlastněné podniky jsou formulovány v zásadě *ad hoc* buď jednotlivými ministerstvy, nebo vládou (která v rámci svých usnesení ukládá ministerstvům vykonávajícím vlastnická práva za stát dosažení určitých cílů), často bez opory ve střednědobé či dlouhodobé koncepci či strategii (což je samo o sobě v rozporu se Strategií vlastnické politiky státu).[33]

Vláda při schválení vlastnické politiky uložila svým členům povinnost „*postupovat při výkonu vlastnických práv státu k majetkovým účastem v obchodních společnostech a při výkonu zakladatelských činností v souladu se Strategií a aplikovat jednotlivá opatření v rámci své působnosti a v mezích platné legislativy*.“ Současně uložila ministru financí povinnost předkládat vládě souhrnnou zprávu o činnosti a výsledcích strategických společností s majetkovou účastí státu, státních podniků a národního podniku za předcházející rok a informaci o stavu plnění Strategie.[34] **Přesto by vzhledem k ekonomickému významu veřejně vlastněných podniků bylo vhodné, aby došlo k zákonné úpravě vlastnické politiku státu**, zejména aby byly vymezeny její náležitosti a stanoveny povinnosti politiku vydat, pravidelně obnovovat a vyhodnocovat.

---

[30] Viz https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/vlastnicka-politika-statu-uz-roky-chybi--ceska-republika-tak-stale-nema-jasno--se-kterymi-spolecnostmi-s-majetkovym-podilem-statu-do-budoucna-pocita-id5579/.

[31] Viz https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=220 – pozměňovací návrh Jakuba Michálka č. 2615.

[32] Viz https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/vlada-schvalila-strategii-vlastnicke-pol-37573.

[33] Např. https://archiv.hn.cz/c1-67217300-divoka-jizda-akcii-cez-naznacuje-ze-vlada-nema-funkcni-plan-co-udelat-s-energetikou-zeme.

[34] Usnesení vlády č. 115 z 17. února 2020, dostupné z: https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2020-02-17; zpráva o plnění strategie vlastnické politiky státu za rok 2022 dostupná z: https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/majetek-statu/vlastnicka-politika-statu/2023/mf-informuje-o-plneni-strategie-vlastnicke-politik-53564.

Stejně jako u státu, ani u **samosprávných celků** není vlastnická politika vyžadována zákonem. Přesto některé samosprávy ze své vlastní iniciativy vlastnickou politiku přijaly.[35] Lze proto doporučit, aby obecní a krajské zřízení stanovila povinnost krajů či některých obcí vydat vlastní vlastnickou politiku.[36]

[35] Např. Statutární město Brno, či statutární město Olomouc, viz https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/24_/24763/strategie-rizeni-as.cs.pdf.

[36] Je k další debatě, zda by se tato povinnost měla vztahovat na všechny municipality s majetkovou účastí v obchodních společnostech, nebo jen na jejich určité kategorie (např. kraje a statutární města), popř. zda by tato povinnost neměla být navázána na ekonomické ukazatele těchto společností (např. obrat).

ČÁST B – ŘÍZENÍ

Výkon majetkových práv ve veřejně vlastněných obchodních společnostech

Řídící struktura veřejně vlastněných podniků je až na zvláštní právní formy uvedené výše (státní podnik, státní organizace, národní podnik) upravena zákonem o obchodních korporacích. Zákon o majetku ČR a obecní a krajské zřízení současně stanoví, jakým způsobem stát či samosprávné celky vykonávají svá majetková práva.

Jde-li o obchodní společnosti (resp. akciové společnosti) založené **státem**, vykonává práva akcionáře vládou pověřený zaměstnanec ministerstva, který je vázán pokyny daného ministra.[37] Ve specifickém postavení jsou některé akciové společnosti založené zákonem – např. České dráhy, a. s., která se řídí zvláštní právní úpravou a stát zde vykonává práva akcionáře prostřednictvím tzv. řídícího výboru.[38]

V souladu s doporučeními OECD by bylo žádoucí, aby proti současnému „*rezortistickému modelu*" docházelo k užší koordinaci mezi jednotlivými ministerstvy při výkonu práv akcionářů. OECD doporučuje přímo centralizovat řízení státem vlastněných podniků do jediné entity (ministerstvo či nezávislá agentura),[39] popř. jejich řízení efektivně a intenzivně koordinovat.[40]

Jde-li o obchodní společnosti s majetkovou účastí **obce**, za obec na valné hromadě jedná zástupce delegovaný zastupitelstvem obce. Zastupitelstvo současně navrhuje jmenování a odvolání zástupců obce do orgánů společnosti.[41] Odlišná situace však nastává, když je obec jediným společníkem či akcionářem, v takovém případě je rozhodování vyhrazeno radě obce.[42] Zastupitelstvu je však v každém případě vyhrazeno „*rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy, včetně jejich změn, a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách*."[43]

---

[37] § 28 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR o jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
[38] Zákon č. 77/2002 Sb.
[39] Viz https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1684250578&id=id&accname=guest&checksum=B0DA58B2E2DC2367581B19C1D79AC8D8, str. 18, 35, 36.
[40] „*If the ownership function is not centralised, a minimum requirement is to establish a strong co-ordinating entity among the different administrative departments involved. This will help to ensure that each SOE has a clear mandate and receives a coherent message in terms of strategic guidance or reporting requirements. The co-ordinating entity would harmonise and co-ordinate the actions and policies undertaken by different ownership departments in various ministries, and help ensure that decisions regarding enterprise ownership are taken on a whole-of-government basis. The co-ordinating entity should also be in charge of establishing an overall ownership policy, developing specific guidelines and unifying practices among the various ministries. The establishment of a co-ordinating entity can also facilitate the centralisation of some key functions, in order to make use of specific expertise and ensure independence from individual sector ministries. For example, it can be useful for the co-ordinating entity to undertake the function of board nomination*."
[41] § 84 odst. 2 písm. f) a g) obecního zřízení.
[42] § 102 odst. 2 písm. c) obecního zřízení.
[43] § 84 odst. 2 písm. e) obecního zřízení, srov. https://www.pravniprostor.cz/judikatura/spravni-pravo/stanovy-obecnich-krajskych-spolecnosti-muze-rada-nadale-menit-bez-vedomi-zastupitelstva.

Analogická úprava platí i pro společnosti s majetkovou účastí **kraje** a hl. m. Prahy, včetně městských částí hl. m. Prahy (které mají omezenou právní subjektivitu)[44].[45]

V souladu s doporučeními protikorupční organizace Oživení je žádoucí, aby krajská a obecní zastupitelstva při delegování svých zástupců na valné hromady formulovala jasné pokyny pro výkon práv společníka/akcionáře.[46] Současně by podle doporučení měl jednací řád rady explicitně upravit jednání rady v působnosti valné hromady a stanovit širší informační povinnost vůči zastupitelstvu.

Možnosti vlastníka ovlivňovat řízení obchodní společnosti

Valná hromada kapitálových společností, tj. akciových společností a společností s ručením omezeným, nemůže statutárním orgánům (jednatelům, představenstvu či správní radě) zasahovat do tzv. **obchodního vedení**. Je to statutární orgán, kterému v rámci obchodního vedení náleží řídit každodenní fungování společnosti, slovy judikatury *„průběžná pravidelná správa záležitostí společnosti a jejího podniku, tzn. rozhodování o organizačních, technických, obchodních, personálních, finančních aj. otázkách běžného života*."[47] Nikdo mu není oprávněn ve věcech obchodního vedení udílet pokyny, a to ani valná hromada,[48] ledaže o to statutární orgán sám valnou hromadu požádá (v takovém případě za splnění takového pokynu sám přebírá odpovědnost, resp. musí jednat s péčí řádného hospodáře).[49] Výjimka nastává pouze v situaci, když je společnost součástí koncernového řízení (viz níže).

Valná hromada však může, pokud tak explicitně určí stanovy, statutárnímu orgánu udílet **pokyny týkající se strategického řízení společnosti**. Rozlišení, zda se pokyn týká obchodního vedení či strategického řízení společnosti, je však netriviální a judikatura se v této věci postupně vyvíjí.[50]

Stanovy obchodní společnosti mohou rovněž určit, že k určitým jednáním statutárního orgánu je třeba **předchozí souhlas kontrolního orgánu** (dozorčí rady). Členové dozorčí rady v takových situacích odpovídají za porušení povinnosti péče řádného hospodáře solidárně (tj. společně a nerozdílně) spolu se členy statutárního orgánu.[51] Jinak nesou členové statutárního orgánu odpovědnost za porušení péče řádného hospodáře samostatně.

Svěření plné odpovědnosti za obchodní vedení kapitálové společnosti statutárnímu orgánu je standardním přístupem, který navazuje na **zásadu striktního odlišení mezi společníky, resp. akcionáři, a společností** (tzv. corporate veil). Společníci vkládají do společnosti svůj kapitál a jsou chráněni před odpovědností za její fungování (vč. případného krachu a poškození věřitelů). Tu totiž v plném rozsahu nese od nich oddělené vedení společnosti, resp. statutární orgán, který spolu s odpovědností disponuje také značnou mírou nezávislosti.

---

[44] Viz https://praha.eu/documents/d/praha/prehled_clenu_statutarnich_organu_537974.
[45] § 35 odst. 2 písm. j), k), l), § 59 odst. 1 písm. j) krajského zřízení, § 16, § 18 odst. 1 písm. b), § 59 odst. 2 písm. i), t), § 89 odst. 1 písm. j) ZHMP.
[46] Viz https://www.oziveni.cz/nase-temata/mestske-obchodni-spolecnosti/.
[47] Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2005, sp. zn. 4 Afs 24/2003.
[48] § 195 odst. 2, § 435 odst. 3 a § 456 odst. 3 ZOK.
[49] § 51 odst. 2 ZOK.
[50] Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 29 Cdo 3325/2016, a ze dne 16. 3. 2021 sp. zn. 27 Cdo 1873/2019.
[51] § 49 odst. 2 ZOK.

Tato zásada ve spojení s nejasnou hranicí mezi obchodním vedením a strategickým řízením společnosti však může působit praktické potíže pro **veřejně vlastněné společnosti**, které jsou zřízeny za účelem naplňování veřejných zájmů. Orgány vlastníka, které jsou politicky odpovědné za naplňování sledovaných veřejných zájmů, mohou narážet na omezené možnosti formálně ovlivňovat fungování společností (a neochotu orgánů společnosti jim naslouchat), typicky pokud se jedná o novou politickou reprezentaci s odlišnou představou o jejich fungování (např. u dopravních podniků).

Tato skutečnost veřejné vlastníky obvykle motivuje k tomu dosazovat do orgánů společností „své lidi" pro uplatňování neformálního vlivu. To je však z mnoha důvodů problematické, zejména pokud jde o statutární orgány.

Veřejní vlastníci (zejména kraje a obce) by měli v první řadě, v souladu s doporučením výše, uvést a **konkretizovat sledované veřejné zájmy ve stanovách**, a to třeba i vč. **přímého odkazu na podrobnou vlastnickou politiku**. Pokud chtějí mít zástupci veřejných vlastníků nad naplňováním veřejného zájmu větší kontrolu, měli by namísto personálních zásahů v první řadě více (a transparentně) využívat **institutu strategických pokynů**. Souběžně s tím je důležité řádně vymezit ve stanovách společností sledované cíle, protože jinak by mohl takový strategický pokyn „politické povahy" založit odpovědnost vlastníka, resp. nepřímo členů jeho orgánů, podle § 71 zákona o obchodních korporacích.[52]

Jako vhodné řešení pro společnosti vlastněné územními samosprávnými celky se navíc jeví deklarace tzv. koncernu podle § 79 a násl. zákona o obchodních korporacích. Koncernové řízení umožňuje samosprávě coby tzv. řídící osobě[53] udělovat orgánům společností, které jsou součástí koncernu (řízení osoby), **pokyny, které se mohou týkat rovněž obchodního vedení**, **pokud jsou v zájmu koncernu**.[54] Pokud je koncern veřejně deklarován, pak řídící osoba – tedy územní samosprávný celek – nenese odpovědnost za újmu způsobenou některé z řízených osob, pokud vznikla v zájmu koncernu a byla nebo bude v rámci koncernu rovněž vyrovnána.[55] Vlastnická politika může takový zájem koncernu vymezit, a to vč. uvedení konkrétních sledovaných veřejných zájmů. V těchto aspektech fungování se koncern liší od holdingu, ve kterém územní samosprávný celek převádí své podíly v obchodních společnostech na jinou k tomuto účelu založenou obchodní společnost, která následně vystupuje jako mateřská společnost vůči dceřiným společnostem. Mateřská společnost tak nemá možnost zasahovat do obchodního vedení svých dceřiných společností v rozsahu, který umožňuje koncern, a pokud tak přesto dělá, nemůže se zbavit případné odpovědnosti za újmu způsobenou ovlivněním dceřiné společnosti. Další nevýhodou holdingu ve srovnání s koncernem je pak nutnost obsadit řídící a kontrolní orgány mateřské společnosti a s tím spojené problémy principál – agent a možný střetu zájmů.

[52] § 71 odst. 1 zákona o obchodních korporacích uvádí: *„Každý, kdo pomocí svého vlivu v obchodní korporaci (dále jen „vlivná osoba") rozhodujícím významným způsobem ovlivní chování obchodní korporace (dále jen „ovlivněná osoba") k její újmě, tuto újmu nahradí, ledaže prokáže, že mohl při svém ovlivnění v dobré víře rozumně předpokládat, že jedná informovaně a v obhajitelném zájmu ovlivněné osoby."*

[53] Není tedy třeba přistupovat ke zřízení tzv. holdingu, který může za určitých okolností vést k oslabení veřejné kontroly.

[54] § 81 ZOK.

[55] Viz § 79 odst. 3 ZOK v kombinaci s § 72 a 71 ZOK.

Výběr členů orgánů veřejně vlastněných podniků

U veřejně vlastněných podniků můžeme pravidelně sledovat snahy politické reprezentace dosazovat do jejich orgánů „své lidi". Motivace mohou být různé, od těch legitimních (veřejná kontrola, popř. snahy ovlivňovat naplňování veřejného zájmu podniky v situacích, kdy nefungují výše nastíněné mechanismy ukládání pokynů), přes neetické (jmenování primárně za účelem inkasování odměny za výkon funkce nebo získání společenského vlivu) až po trestné (např. ovlivňování zadávání veřejných zakázek)[56].

Členství politiků v kontrolních orgánech nelze samo o sobě považovat za problematické. Klíčové však je, aby všichni členové kontrolního orgánu řádně plnili své funkce a byli k tomu odborně a kompetenčně vybaveni. Pokud je kontrolní orgán složen převážně z politiků, kteří pro kontrolní činností nemají nezbytné předpoklady a čas,[57] může to zásadě ohrozit fungování vnitřních kontrolních mechanismů. Ve výsledku tak může být ohroženo samotné naplňování vytyčených cílů společnosti.

Členství politiků ve statutárních orgánech je naopak třeba považovat za zásadně nevhodné, a to primárně z důvodu možného střetu zájmů, který plyne z dvojí loajality, ke které jsou politici – zejména obecní a krajští zastupitelé, resp. zastupitelé hl. m. Prahy a jeho městských částí – povinni. Tento střet zájmů se může projevit ovlivňováním výkonu obchodního vedení. Zákon sice členství politiků ve statutárních orgánech veřejně vlastněných podniků nezakazuje, podléhají však omezením (za výkon funkce v orgánech municipalitou vlastněných podniků jim nenáleží odměna[58]). Obdobně jako pro státní a veřejné zaměstnance má být pro statutární orgány a management veřejně vlastněných společností klíčovými principy profesionalita a odbornost. Statutární orgán má podléhat politické kontrole a určování strategických cílů demokraticky odpovědnou politickou reprezentací, vykonávat je má však čistě profesionálně a s potřebnou mírou nezávislosti (a právní odpovědnosti). K obdobným závěrům dospívá i OECD.[59]

Klíčovou otázkou je, **jak mají být členové orgánů veřejně vlastněných podniků vybíráni**. Jako osvědčený nástroj se jeví otevřená a transparentní výběrová řízení a ověřování kvalifikace navrženého kandidáta odborně kompetentním orgánem (ideálně většinově zastoupeným nepolitickými členy).

Na úrovni **státu** existuje právní úprava – zákon č. 353/2019 Sb., o výběru osob do řídících a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu, ve znění pozdějších předpisů – tzv. **nominační zákon**. Zákon má za úkol zamezit vzniku tzv. politických trafik a zajistit, aby orgány státem vlastněných podniků (vymezeny v § 2 nominačního zákona) byly obsazeny

[56] Např. kauza Hlubuček (dle zveřejněných policejních odposlechů o účelové jmenování osob, které měly za úkol ovlivňovat zadávací řízení ve prospěch vlivové skupiny osob a firem).
[57] Takoví politici by podle § 159 odst. 1 OZ funkci vůbec neměli přijmout, neboť na něj dopadá (vyvratitelná) domněnka nedbalostního výkonu funkce: *„Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky."*.
[58] Viz § 5 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.
[59] Viz https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1684250578&id=id&accname=guest&checksum=B0DA58B2E2DC2367581B19C1D79AC8D8, str. 18, 26.

osobami s patřičnou kvalifikací. § 10 a násl. nominačního zákona upravuje konání otevřených výběrových řízení do řídících a kontrolních orgánů podniků. § 13 a násl. poté upravuje posouzení nominovaného kandidáta ze strany nezávislého vládního Výboru pro personální nominace. Ministerstva na základě zákona zveřejňují informace o výběrových řízeních – na stránkách vlády jsou zpětně dohledatelné životopisy všech osob jmenovaných do řídících či dozorčích orgánů státních firem a rovněž zápisy z jednání před nominačním výborem. Nominační zákon tak umožnil systematické sledování procesu obsazování do těchto funkcí a posílil veřejný dohled.

Na úrovni **obcí a krajů** žádná obdobná úprava neexistuje. Obecní a krajské řízení pouze stanoví, že zastupitelstvo navrhuje jmenování a odvolání zástupců obce/kraje do orgánů obchodních společností, v nichž má obec/kraj majetkovou účast. To však neplatí, když je obec/kraj jediným společníkem či akcionářem, pak o jmenování či odvolání rozhoduje rada. Jednání rady jsou ze zákona neveřejná, veřejnost si však může podklady a zápisy z jednání, na němž bylo rozhodováno o obsazení funkcí v orgánech municipalitou vlastněných podniků, vyžádat podle InfZ.

V tomto kontextu lze doporučit zřízení nominačního výboru zastupitelstva obce/kraje, který by organizoval výběrová řízení pro kandidáty do statutárních orgánů a projednával by navržené kandidáty do kontrolního orgánu, a který by rovněž mohl sledovat naplňování vlastnické politiky a navrhovat její úpravy. Alternativně lze pro situace, kdy je municipalita jediným společníkem či akcionářem, uvažovat o zřízení nominační komise rady obce/kraje, která by plnila obdobnou roli na úrovni rady.[60] Tyto procesy nemusí být upraveny zákonem, ale lze je upravit ve vlastnické politice (a návazně v jednacích řádech zastupitelstva a rady), a tedy je možné je přizpůsobit velikosti municipality a charakteru vlastněných společností. Zřízení nominačního výboru dává smysl zejména v případě statutárních měst a velkých obcí.

Klíčové však je, aby byly dopředu stanoveny **kvalifikační požadavky** (nejlépe kompetenční profil) na členy orgánů veřejně vlastněných podniků. Tímto způsobem lze účinně předcházet sporům o to, zda je daný kandidát dostatečně kvalifikován (při absenci obecných a předem daných kritérií). Základní pravidla by měla být upravena ve vlastnické politice. U samospráv by měla být vlastnická politika schválena zastupitelstvem, což je klíčové pro zajištění závaznosti i pro zastupitelstvo v dalším volebním období. Politikou by mělo být zavedeno také povinné zveřejňování vyhlášených výběrových řízení nejen na webu, ale také na sociálních sítích a na profesních webech, a to s dostatečným předstihem. Doporučuje se opakovat výběrové řízení každých 5-6 let, pokud nebude schválena odůvodněná výjimka.

Výběr členů orgánů by měl probíhat **transparentním způsobem** – u členů statutárních orgánů formou výběrového řízení a u členů kontrolních orgánů alespoň ověřením jejich odborné způsobilosti. Zároveň by měly být stranické delegace do orgánů městských společností dostatečně viditelné a pod veřejnou kontrolou, a to např. tím, že na webu samosprávy bude uvedeno, koho, kam a která strana delegovala, aby veřejnost (média) viděla, za koho se politická strana postavila. Výběrová komise by měla být složena z

[60] § 117 a § 102 odst. 2 písm. h) obecního zřízení.

dostatečně reprezentativního vzorku osob, zajišťujícího politickou pluralitu a odborné zastoupení (HR a odborníků na oblast, kterou se daný podnik zabývá). Doporučuje se také, aby měla svého zástupce v kontrolních orgánech i opozice.

ČÁST C – KONTROLA

Jak bylo uvedeno výše, u veřejně vlastněných podniků zvlášť citelně narážíme na problém principála a agenta, přičemž jednou z nejvýznamnějších slabin je zde **informační asymetrie** mezi podnikem, veřejným vlastníkem a občany. Ačkoliv tyto podniky hospodaří s významným objemem veřejných prostředků, jejich činnost typicky není předmětem dlouhodobého zájmu médií. Zvláště to pak platí u podniků ve vlastnictví samosprávných celků, což se projevuje nízkou informovaností občanů/voličů. Souběžně s tím dochází k informační asymetrii mezi zástupci veřejného vlastníka, popř. představiteli opozice, a orgány veřejně vlastněných podniků. Klíčové pro jejich hospodárné fungování a efektivní naplňování cílů, mj. sledování veřejného zájmu, je proto nastavení efektivních a institucionalizovaných kontrolních mechanismů. **Zakládání dceřiných společností je účinný způsob, jak se vyhnout veřejné kontrole z hlediska přístupu k informacím podle InfZ**. Za veřejné instituce jsou totiž dle současné judikatury Ústavního soudu pokládány pouze takové veřejně vlastněné podniky, jejichž výlučným „vlastníkem" (tj. jediným společníkem, ev. zakladatelem či zřizovatelem) je stát, případně jiná veřejnoprávní korporace. Je však třeba upozornit na fakt, že dceřiné společnosti mohou být veřejným podnikem ve smyslu § 2a InfZ – v takovém případy musí rovněž poskytovat informace, i když jen v omezeném rozsahu (viz § 2b InfZ). Založení dceřiné společnosti rovněž nevede bez dalšího k vynětí z povinnosti uveřejňovat smlouvy podle zákona o registru smluv, neboť definice v § 2 odst. 1 písm. m) ZRS zahrnuje právě i dceřiné společnosti. Konečně v oblasti veřejné kontroly nad **zadáváním veřejných zakázek** bude okruh veřejných zadavatelů z řad veřejně vlastněných podniků omezen. Založení dceřiné společnosti totiž může vést k tomu, že tato společnost již veřejným zadavatelem (na rozdíl od mateřské společnosti) nebude.

Vnitřní kontrola ze strany kontrolního orgánu

Klíčovou roli pro vnitřní kontrolu mají **kontrolní orgány**, typicky **dozorčí rada**. Ta u akciové společnosti ze zákona disponuje neomezeným **přístupem ke všem dokladům a záznamům týkajících se činnosti společnosti**, a to bez ohledu na obchodní tajemství.[61] Dozorčí rada je povinně zřizována také v dalších veřejně vlastněných podnicích (státní podniky, národní podnik) a může být zřízena i ve společnostech s ručením omezeným. Právní úprava je co do přístupu jejích členů k informacím obdobná jako v případě dozorčí rady akciové společnosti.[62] Členové dozorčích rad musí stejně jako členové jiných orgánů společnosti vykonávat svou funkci v souladu s povinností péče řádného hospodáře. To znamená, že pokud svou kontrolní činnost fakticky nevykonávají a společnosti v důsledku toho vznikne škoda, může jim z toho vzniknout právní odpovědnost. Problémem je, že informace o členech dozorčí rady by měly být snadno dostupné nejen na webových stránkách společnosti, ale i v dalších veřejně přístupných databázích a registrech. Současná situace, kdy jsou tyto informace často obtížně dostupné, vede k netransparentnosti a zvyšuje riziko, že dozorčí rada bude využívána jako trafika pro zasloužilé politiky a jejich spojence.

[61] § 447 ZOK, srov. § 201 ZOK.
[62] Viz § 13 odst. 1 písm. f) ZSP, § 201 ZOK.

Je proto nezbytné omezit nebo zcela vyloučit účast politiků ve statutárním orgánu (tedy v představenstvu, správní radě, případně na pozici ředitele státního či národního podniku) veřejně vlastněné společnosti. Přítomnost politiků ve statutárním orgánu představuje konflikt zájmů, kdy politici dozírají sami na sebe, což vede k neefektivnímu řízení a potenciálnímu zneužívání moci.

Zákon o obchodních korporacích umožňuje, aby **stanovy podmínily některá právní jednání statutárního orgánu předchozím souhlasem kontrolního orgánu**, popř. aby kontrolní orgán mohl **některá právní jednání zakázat**.[63] Lze jen doporučit, aby stanovy veřejně vlastněných podniků takové možnosti využily a např. významnější majetkové převody podmínily souhlasem kontrolního orgánu, popř. aby kontrolnímu orgánu umožnily vyhradit si udělení předchozího souhlasu k širší množině právních jednání.[64]

Pozornost je třeba věnovat rovněž jednacímu řádu kontrolního orgánu, nastavit dostatečnou periodicitu setkávání, vyhotovovat dostatečně podrobné zápisy z jednání a dbát na to, aby předseda kontrolního orgánu plnil svou koordinační úlohu.

Vnitřní oznamovací systém pro ochranu oznamovatelů

Podle § 8 odst. 1 zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, ve znění pozdějších předpisů, musí povinné subjekty zavést vnitřní oznamovací systém. Povinnými subjekty jsou ty veřejně vlastněné podniky, které jsou současně veřejným zadavatelem ve smyslu § 4 odst. 1 ZZVZ (s výjimkou veřejných zadavatelů zaměstnávajících k 1. lednu v průměru méně než 50 zaměstnanců, zadavatelů založených nebo zřízených za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, kteří nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, pokud kraj nebo obec tyto veřejné zadavatele převážně financuje, uplatňuje v nich rozhodující vliv, jmenuje nebo odvolává většinu osob, které jsou členy jejich statutárního nebo kontrolního orgánu, anebo v nich mají přímo nebo nepřímo podíl větší než 25 %), nebo které zaměstnávají k 1. lednu příslušného kalendářního roku nejméně 50 zaměstnanců (s výjimkou bank a finančních institucí). **Doporučujeme zavést tento systém dobrovolně** i v ostatních veřejně vlastněných podnicích, aby byla zajištěna účinná ochrana oznamovatelů o možném protiprávním jednání, k němuž došlo, resp. mělo dojít u veřejně vlastněného podniku.

Vnější kontrola ze strany veřejného vlastníka

Pokud jde o **samosprávné celky**, tak každý zastupitel má oprávnění:[65]

a) **vznášet dotazy, připomínky a podněty** na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, **na statutární orgány** právnických osob, jejichž zakladatelem je obec (či kraj), a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila (písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů), a

[63] § 49 ZOK.
[64] Srov. § 14 písm. c) zákona č. 77/2002 Sb.
[65] § 82 obecního zřízení, § 32 krajského zřízení.

b) **požadovat** od zaměstnanců obce (či kraje) zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, **informace** ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce (informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů).

Toto oprávnění, které je zvláště relevantní pro opoziční zastupitele a možnosti jejich kontroly, se uplatní jen u obchodních společností přímo založených samosprávným celkem.

Zastupitelé v praxi narážejí na to, že municipální společnosti **odmítají informace poskytnout s odkazem na obchodní tajemství**. Odborná literatura se však kloní k tomu, že na obchodní tajemství se v takové věci odkázat nelze.[66] Pro dotazy zastupitelů se subsidiárně uplatní procesní úprava v InfZ, neuplatní se však výjimky z práva na informace.[67] V případě jiných municipalitou vlastněných podniků mohou zastupitelé požadovat informace podle InfZ. Pokud však obchodní společnost není založená, zřízená či 100 % vlastněná samosprávou, popř. není-li veřejným podnikem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, právo na informace uplatnit nelze (resp. žádost o informaci podat lze, vlastněný podnik však nemá povinnost informace poskytnout). Jedinou další možností, jak se domáhat informací o municipalitou vlastněných podnicích, je požádat o informace podle InfZ přímo danou municipalitu.

Rada ani její pověřený člen (typicky radní), který je politicky odpovědný za fungování společnosti, nemá ze zákona vůči akciové společnosti žádné zvláštní informační či kontrolní oprávnění. V praxi to vede k tomu, že příslušný radní bývá současně členem její dozorčí rady, popř. že orgány společnosti tyto informace poskytují dobrovolně.

Pokud jde o **státem vlastněné podniky**, zákon nestanoví žádná zvláštní kontrolní oprávnění pro odpovědného ministra, vládu či poslance (a to ani pro opozici). Jedinou výjimkou jsou státní podniky, v nichž musí zakladatel (stát zastoupený příslušným ministerstvem) vykonávat kontrolní činnost. Podle § 15 odst. 1 písm. g) ZSP má zakladatel právo a povinnost požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku a kontrolovat a ověřovat tyto informace způsobem stanoveným zvláštním předpisem.[68] Žádný zákon nedává členům Parlamentu oprávnění žádat informace od orgánů obchodních společností založených státem či s majetkovou účastí státu – poslanci a senátoři se proto musí obracet na orgány výkonné moci.

Z veřejnoprávních předpisů **neplyne žádné zvláštní informační nebo kontrolní oprávnění zástupce státu či samosprávného celku** při účasti na valné hromadě. To stejné platí pro radu samosprávného celku, která rozhoduje ve věcech obce či kraje jako jediného společníka. Uplatní se pouze obecná úprava o (relativně širokém) právu na informace společníka společnosti s ručením omezeným podle § 155 zákona o obchodních korporacích a o právu na vysvětlení akcionáře akciové společnosti podle § 357 a násl. téhož zákona, které je výrazně omezené tím, že je uplatnitelné pouze na valné hromadě.[69]

---

[66] Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 498. Neanuluje se povaha obchodního tajemství, ale pouze jeho ochrana se přesouvá na daného zastupitele

[67] Viz https://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-odk-c-1-2016-pravo-clena-zastupitelstva-obce-na-informace.aspx.

[68] § 15 ZSP.

[69] Tato práva mohou být vymáhána soudně.

Stanovy společnosti však mohou stanovit širší informační a kontrolní oprávnění, než jaká upravuje zákon. Ve vztahu ke společnostem s většinovou majetkovou účastí obce či kraje je v souladu s doporučeními Oživení vhodné uvažovat o následujících úpravách stanov, které směřující k efektivnější veřejné kontrole radou i zastupitelstvem (při každé individuální změně stanov je však nutné zvážit oprávněné zájmy minoritního společníka/akcionáře):[70]

- oprávnění finančního výboru kontrolovat hospodaření společností s většinovou majetkovou účastí samosprávného celku v obdobném rozsahu jako dozorčí rada (zakotveno ve stanovách společnosti, prováděno na základě pověření zastupitelstvem),
- povinnost statutárního orgánu podávat průběžné zprávy o činnosti společnosti radě a zastupitelstvu a rovněž *ad hoc* zprávy o předem vymezených významných skutečnostech,
- povinnost statutárního orgánu poskytnout radě (popř. pověřenému členu rady) na vyžádání informace ve stejném rozsahu jako dozorčí radě (tedy včetně obchodních tajemství),[71] a
- povinnost statutárního orgánu poskytnout zastupiteli na vyžádání informace alespoň v rozsahu stanoveném zákonem o svobodném přístupu k informacím.

Je však nutné pamatovat na **ochranu obchodního tajemství** těchto municipalitami vlastněných společností, a dalších citlivých informací. Již podle stávající právní úpravy platí, že pokud jsou členu zastupitelstva obce v souladu se zákonem poskytnuty informace, které jinak nejsou volně šiřitelné či zveřejnitelné, odpovídá takový zastupitel (a nikoliv obec nebo obcí vlastněný podnik) za jejich případné zneužití.

Při vhodném nastavení kontrolních mechanismů lze směřovat k vyšší profesionalizaci orgánů veřejně vlastněných společností, neboť odpadne důvod pro dosazování politických představitelů do dozorčích rad (v situaci omezených kontrolních a informačních možností pro radní i zastupitele). Důležitý je především profesionální a zároveň apolitický management firem, a to včetně jejich představenstev.

Vnější kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem

Zcela klíčovou roli při kontrole veřejně vlastněných podniků by mohl hrát **Nejvyšší kontrolní úřad** (NKÚ). Ten v současnosti **nemůže kontrolovat hospodaření samospráv nebo jejich podniků**, veřejnoprávních médií ani veřejných akciových společností. Mimo jeho působnost tedy tedy zůstává dohled nad veřejnými prostředky v (odhadované) výši přes 1,5 bilionů korun. Doporučujeme proto **rozšířit jeho působnost** na všechny veřejně vlastněné podniky popsané výše. Na rozdíl od dozorčích rad disponuje NKÚ vysokou profesionalitou, expertizou a nezávislosti. Blíže jsme se v této problematice věnovali např. zde, zde či zde.

[70] Viz https://www.oziveni.cz/nase-temata/mestske-obchodni-spolecnosti/.

[71] V případě, že by únikem obchodního tajemství došlo k poškození zájmu společnosti, resp. minoritního akcionáře, lze uvažovat o aplikaci § 71 ZOK.

Vnější kontrola ze strany veřejnosti

Kontrola veřejně vlastněných podniků ze strany veřejnosti může být v jisté míře realizována skrze dva instituty: uplatnění **práva na informace** a **zveřejňování smluv** ve veřejném registru. Případně lze uvažovat o zavedení interpelace občanů na zastupitelstvech nad rámec již existujícího práva požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce (§ 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích) a podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty (§ 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích).

Povinnými subjekty podle InfZ jsou mj. i veřejné instituce vymezené v § 2 a veřejné podniky vymezené v § 2a. Výklad pojmu **veřejné instituce** si prošel postupným vývojem, přičemž judikatura dospěla k závěru, že se shoduje s kategorií **podniků plně ovládaných (100% majetková účast) státem či územně samosprávným celkem**.[72] V reakci na právo EU však byla zavedena **nová kategorie** veřejného podniku, která zahrnuje širší množinu právnických osob, přičemž operuje s pojmem relevantní činnosti podle zákona o zadávání veřejných zakázek a výkonu dominantního vlivu ze strany subjektů povinných podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

§ 2a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím:

Veřejný podnik

(1) Povinným subjektem je dále veřejný podnik, kterým se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba, která není povinným subjektem podle § 2 odst. 1 a

a) která
*1. **vykonává relevantní činnost podle zákona o zadávání veřejných zakázek**,*
2. jedná jako poskytovatel veřejných služeb podle čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70,
3. jedná jako letecký dopravce, který plní závazky veřejné služby podle čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství, nebo
4. jedná jako majitel lodi, který plní závazky veřejných služeb podle čl. 4 nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž), a
*b) v níž může povinný subjekt podle § 2 odst. 1 vykonávat **přímo nebo nepřímo dominantní vliv** na základě majetkové účasti v této právnické osobě nebo pravidel, jimiž se řídí.*

(2) Má se za to, že podmínka dominantního vlivu je splněna, pokud povinný subjekt podle § 2 odst. 1 přímo nebo nepřímo a) drží většinový podíl na upsaném základním kapitálu veřejného podniku, b) disponuje s většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na veřejném podniku, nebo c) může jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu veřejného podniku.

[72] Nález Ústavního soudu ze dne 20.6.2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

Relevantní činnosti vymezuje zákon o zadávání veřejných zakázek v § 153. Jedná se činnosti, při nichž se zpravidla přirozeně vytváří monopol či oligopol. Zejména se jedná o odvětví energetiky, vodárenství a činnost související s železniční a jinou veřejnou dopravou (vč. provozování letišť a přístavů) či s poskytováním poštovních služeb.

Řada veřejně vlastněných podniků, které nejsou zároveň tzv. veřejnou institucí (nemají 100 % veřejnou majetkovou účast) znaky veřejného podniku podle § 2a InfZ nenaplňují a vypadávají tak z režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Např. z 21 obchodních společností vlastněných hlavním městem Prahou vykonávají tzv. relevantní činnost pouze 3 společnosti (ostatní společnosti nejsou ve všech případech veřejnou institucí a tedy ani povinným subjektem podle InfZ).

Pokud jde o zákon o **registru smluv**, povinnost zveřejňovat smlouvy se vztahuje mj. na právnické osoby, v nichž má **stát** nebo **územní samosprávný celek** sám nebo s jinými územními samosprávnými celky **většinovou majetkovou účast**, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby. Množství povinných subjektů z řad veřejně vlastněných podniků je tak ve srovnání s InfZ podstatně širší. Na druhou stranu je však třeba upozornit na celou řadu výjimek, které okruh uveřejňovaných smluv zužují (ve srovnání s okruhem smluv, které by musely být poskytnuty na základě žádosti o informace dle InfZ), viz např. výjimka v § 3 odst. 2 písm. k) ZRS (vylučuje smlouvy uzavřené obchodní společnosti s většinovou majetkovou účastí obce s jinou než rozšířenou působností) nebo v § 3 odst. 2 písm. q) ZRS.

ČÁST D – VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Tato část policy paperu se zabývá problémy spojenými s určením veřejně vlastněných podniků, které jsou tzv. veřejnými či sektorovými zadavateli veřejných zakázek, a s transparentností zadávání veřejných zakázek a s tím související veřejnou kontrolou (včetně využití tzv. in-house výjimky).

Veřejně vlastněné podniky jako zadavatelé veřejných zakázek

Významná část veřejně vlastněných obchodních společností při nákupu zboží, dodávek či služeb vystupuje v roli veřejného zadavatele. Subjekty, které jsou veřejným zadavatelem, definuje § 4 ZZVZ. V případě veřejně vlastněných podniků je relevantní zejména § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ.

Veřejný zadavatel je právnická osoba, na kterou dopadají práva a povinnosti v ZZVZ v nejširším možném rozsahu. To má vést mimo jiné k tomu, aby procesy zadávání veřejných zakázek byly transparentní, spravedlivé a odpovědné a aby plnily veřejné služby. Primárním účelem veřejně vlastněného podniku má být naplňování potřeb veřejného zájmu (jak bylo uvedeno výše). Tyto potřeby pak mohou veřejně vlastněné podniky, které jsou veřejnými zadavateli ve smyslu ZZVZ, naplňovat pořizováním dodávek, služeb a stavebních prací, a to formou zadání veřejné zakázky v **zadávacím řízení** (výjimky z tohoto procesu jsou např. v § 29 až 31 ZZVZ). Veřejný zadavatel musí zajistit, aby procesy nákupu byly transparentní, spravedlivé a odpovědné. Tedy aby proces zadání veřejné zakázky probíhal způsobem, který zajišťuje, že veřejný zadavatel získá za peníze odpovídající hodnotu, a zároveň v procesu zadávání zakázek nedochází ke korupci nebo zvýhodňování či znevýhodňování některého z účastníků zadávacího řízení. To znamená, že by veřejní zadavatelé měli **pečlivě vybírat dodavatele a minimalizovat riziko korupce a nepotismu**.

Podle ZZVZ (resp. dle směrnicové právní úpravy) je v roli veřejného zadavatele povinný vystupovat každý veřejně vlastněný podnik, který splní definované podmínky. Jak již bylo uvedeno, relevantním právním ustanovením které tyto podmínky vymezuje pro veřejně vlastněné podniky, je § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ. Podle uvedeného ustanovení platí, že veřejným zadavatelem je právnická osoba, pokud byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a zároveň ji jiný veřejný zadavatel převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.

Vymezení veřejného zadavatele v § 4 odst. 1 písm. e) vychází z evropského práva. Při výkladu tohoto ustanovení je proto nezbytné přihlížet i k relevantní judikatuře Soudního dvora Evropské unie, která mimo jiné upravuje podrobnější vymezení podmínek v § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ.

Aby byl veřejně vlastněný podnik považován za veřejného zadavatele ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ, musí být splněny následující **dvě podmínky**, přičemž druhá podmínka má tři možné varianty naplnění:[73]

1. Byl založen nebo zřízen **za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu**, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu. O potřebu veřejného zájmu, která nemá obchodní nebo průmyslovou povahu, se zpravidla nejedná, pokud veřejně vlastněný podnik současně splňuje následující podmínky:
    a. je zaměřen především na vytváření zisku,
    b. působí na trhu za zcela standardních tržních podmínek,
    c. nese plně ekonomická rizika spojená s výkonem své činnosti, a
    d. na jeho činnosti se nepodílí financování z veřejných zdrojů.
2. Existuje zde tzv. **kvalifikovaný vztah k jinému veřejnému zadavateli**, a to:
    a. veřejně vlastněný podnik je financován jiným veřejným zadavatelem,
    b. jiný veřejný zadavatel může ve veřejně vlastněném podniku uplatňovat rozhodující vliv,
    c. jiný veřejný zadavatel jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jeho statutárním nebo kontrolním orgánu.

Při posuzování, zda byly v případě konkrétního veřejně vlastněného podniku podmínky naplněny (a jedná se o jinou právnickou osobu podle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ), je **rozhodující účel podniku**. Přihlíží se nejen ke stavu v okamžiku založení či zřízení, ale i k aktuální situaci. Je-li účelem existence uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, bude jedna z podmínek naplněna. Potřeba má průmyslovou nebo obchodní povahu zejména v případě, že osoba, která ji uspokojuje, působí v hospodářské soutěži za standardních tržních podmínek, usiluje o dosažení zisku a nese ztráty plynoucí z výkonu své činnosti. Dalším rozhodujícím faktorem pro posouzení, zda se jedná o veřejně vlastněný podnik, který je veřejným zadavatelem, je míra vlivu jiného veřejného zadavatele na tento podnik. Zkoumá se účast veřejného zadavatele na jeho financování, složení jeho orgánů nebo míra vlivu veřejného zadavatele. Je-li převažující alespoň u jedné z kategorií uvedených v § 4 odst. 1 písm. e) bod 2, bude i takový veřejně vlastněný podnik veřejným zadavatelem.[74]

Uvedené lze shrnout tak, že **veřejně vlastněný podnik bude veřejným zadavatelem** v případě, kdy **není zaměřen především na vytváření zisku**, nepůsobí na trhu za zcela standardních tržních podmínek, **nenese plně ekonomická rizika** spojená s výkonem své činnosti, na jeho činnosti se podílí **financování z veřejných zdrojů** a zároveň některým z

[73] Srov. ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 4[Zadavatel]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 30.

[74] Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. In: ASPI [právní informační systém]. Praha: Wolters Kluwer ČR [vid. 2023-03-12].

uvedených způsobů naplní podmínku kvalifikovaného vztahu k veřejnému zadavateli (tzn. je financován jiným veřejným zadavatelem, jiný veřejný zadavatel v něm může uplatňovat rozhodující vliv, nebo jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jeho statutárním nebo kontrolním orgánu).

Sektorové veřejné zakázky

Veřejně vlastněný podnik je i v případě, kdy není veřejným zadavatelem, povinen postupovat v režimu ZZVZ při zadávání tzv. sektorové veřejné zakázky (ačkoliv s „mírnějšími pravidly" než při zadávání např. nadlimitní veřejné zakázky v otevřeném řízení). Sektorovou veřejnou zakázkou je dle § 151 odst. 1 ZZVZ veřejná zakázka, kterou zadává veřejný zadavatel **při výkonu tzv. relevantní činnosti**. Dle § 151 odst. 2 ZZVZ je sektorovou veřejnou zakázkou také veřejná zakázka, kterou zadává jiná osoba při výkonu relevantní činnosti, pokud relevantní činnost vykonává na základě zvláštního nebo výhradního práva podle § 152 ZZVZ, nebo pokud nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo nebo nepřímo uplatňovat dominantní vliv.

Relevantní činnosti jsou pro účely ZZVZ definovány v § 153. Relevantními činnostimi jsou takové činnosti, v rámci nichž se zpravidla přirozeně vytváří monopol či oligopol, a to s ohledem na skutečnost, že se jedná o **sektory vodárenství, energetiky, dopravy, poštovních služeb a těžby paliv**, u nichž je oblast činností do značné míry regulovaná. Kvůli nastíněnému administrativnímu nebo přirozenému monopolu či oligopolu nejsou zadavatelé v sektorové oblasti vystaveni dostatečné konkurenci. Omezení, případně úplná absence tlaku konkurence v oblastech služeb, které jsou často obecného hospodářského významu, tak opodstatňuje podřazení činnosti těchto osob režimu ZZVZ.[75]

Paradox režimu právní úpravy sektorových veřejných zakázek

Právní úprava sektorových veřejných zakázek obsažená v části sedmé ZZVZ mnohdy umožňuje zadavatelům zadávajícím sektorové veřejné zakázky postupovat podle **mírnějších pravidel**, než při zadávání jiných než sektorových veřejných zakázek. Zadavatelé při výkonu relevantní činnosti typicky zadávají podle ZZVZ jen nadlimitní sektorové veřejné zakázky a mají další úlevy oproti veřejným zadavatelům veřejných zakázek, např. v oblasti možných požadavků na kvalifikaci. To má mít podle účelu ZZVZ za následek menší administrativní a časovou náročnost zadávacího řízení.

Tento mírnější přístup, jakkoliv je jeho prvotním účelem zabezpečení hospodárného, účelného a celkově efektivního vynakládání finančních prostředků, poskytuje **prostor pro machinace se sektorovými zakázkami**. Problematické je v tomto kontextu zejména to, že s ohledem na charakter relevantních činností v § 153 ZZVZ (viz výše) a skutečnost, že konečným konzumentem služeb je veřejnost, v řadě případů zadavatelé v sektorových oblastech přímo hospodaří s prostředky přidělenými z veřejných rozpočtů (typicky jsou pod dominantním vlivem veřejného zadavatele a těží z jeho zdrojů).

[75] Srov. ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 151 [Sektorová veřejná zakázka]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1064.

Z účelu směrnice č. 2014/25/EU je zřejmé, že záměrem výslovného podřazení relevantních činností pod působnost samostatné směrnice byla právě snaha o regulaci monopolních či oligopolních oblastí v alespoň minimálním rozsahu.[76] Jakkoliv tedy regulace pouze nadlimitních sektorových veřejných zakázek v ZZVZ vyplývá z doslovné transpozice směrnice č. 2014/25/EU, nenaplňuje její původní záměr. Tento argument na evropské úrovni podporuje také např. interpretační sdělení Evropské Komise o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek.[77]

V rámci tohoto bodu lze tedy uzavřít, že **aktuální stav**, kdy jsou veřejní zadavatelé povinni zadávat standardní podlimitní veřejné zakázky v režimu ZZVZ, zatímco podlimitní sektorové veřejné zakázky nikoliv, **postrádá jakékoliv logické odůvodnění**, jelikož jde v obou případech o vynakládání veřejných finančních prostředků. Zároveň tento stav ani **nemá oporu v evropské právní úpravě**.

Uvedený závěr je ještě více alarmující v kontextu finančních limitů sektorových veřejných zakázek. Dle § 158 odst. 1 ZZVZ totiž platí, že *„zadavatel není povinen v zadávacím řízení zadat sektorovou veřejnou zakázku, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje finanční limit stanovený prováděcím právním předpisem podle § 25."* V souladu s citovaným ustanovením tedy **zadavatel není povinen postupovat v zadávacím řízení** (resp. v režimu ZZVZ) při zadávání sektorové veřejné zakázky, která nedosahuje finančního limitu stanoveného nařízením vlády[78], tj. **u podlimitních sektorových veřejných zakázek a sektorových veřejných zakázek malého rozsahu**.

Finanční limity pro podlimitní sektorové zakázky přitom nejsou nízké, konkrétně se jedná o finanční objem plnění do 10 826 000 Kč bez DPH u sektorových veřejných zakázek na dodávky a služby a do 135 348 000 bez DPH u sektorových veřejných zakázek na stavební práce.[79] Paradoxem zůstává, že u jiných než sektorových podlimitních veřejných zakázek je zadavatel podle § 26 odst. 2 ZZVZ obecně povinen podle ZZVZ postupovat.

---

[76] Viz např. bod 1 Preambule: *„S ohledem na výsledky pracovního dokumentu Komise ze dne 27. června 2011 nazvaného „Hodnotící zpráva – Dopad a účinnost právních předpisů EU v oblasti veřejných zakázek" se zdá být vhodné zachovat pravidla pro zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, neboť vnitrostátní orgány jsou i nadále schopné ovlivnit jednání dotyčných subjektů, a to i prostřednictvím kapitálové účasti nebo zastoupením v jejich správních, řídících nebo dozorčích orgánech. Dalším z důvodů pro ponechání právní úpravy zadávání zakázek v těchto odvětvích je uzavřený charakter trhů, na kterých subjekty z těchto odvětví působí, způsobený tím, že členské státy udělují zvláštní nebo výhradní práva na dodávky, obstarávání nebo provozování sítí pro poskytování dotčených služeb."*
Rovněž bod 2 Preambule: *„Za účelem zajištění otevření zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb hospodářské soutěži je žádoucí, aby byla vypracována ustanovení koordinující postupy při zadávání zakázek překračujících určitou hodnotu. Tato koordinace je nezbytná k zajištění účinnosti zásad zakotvených ve Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU"), zejména volného pohybu zboží, svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i zásad z toho vyplývajících, jako je rovné zacházení, zákaz diskriminace, vzájemné uznávání, proporcionalita a transparentnost. S ohledem na povahu odvětví, kterých se týká, by měla koordinace zadávacích řízení na úrovni Unie, při zachování uvedených zásad, vytvořit rámec pro řádnou obchodní praxi a měla by povolit co největší pružnost."*

[77] Dostupné zde: INTERPRETAČNÍ SDĚLENÍ KOMISE o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek.

[78] Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

[79] Abstrahujeme od finančních limitů na sektorové veřejné zakázky na služby, u které více než 50 % předpokládané hodnoty tvoří sociální a jiné zvláštní služby podle přílohy č. 4 ZZVZ, u kterých limit pro určení nadlimitní veřejné zakázky činí 24 440 000 Kč.

U podlimitních sektorových veřejných zakázek je „právní úprava“ podobná jako u veřejných zakázek malého rozsahu, tedy v zásadě žádná. Zadavatel nezadává podlimitní sektorovou veřejnou zakázku v zadávacím řízení a postupuje stejně jako v případě veřejných zakázek malého rozsahu podle § 31 ZZVZ. **Musí však stále naplnit základní zásady** v § 6 ZZVZ – transparentnost, rovné zacházení, zákaz diskriminace, přiměřenost, sociálně a environmentálně odpovědné zadávání a inovace.[80] **Zneužívání institutu veřejných zakázek malého rozsahu je přitom v praxi poměrně časté**.[81] Tím spíše je problematické, že u podlimitních sektorových veřejných zakázek je finanční limit oproti veřejným zakázkám malého rozsahu podstatně vyšší. I tyto zakázky přitom mohou být s ohledem na absentující právní úpravu zadávány tzv. „z ruky“.

V praxi zadávání „z ruky“ znamená, že zadavatel si postup pro zadání zakázky stanoví prakticky sám. Navíc u zakázek „z ruky“ není možné využít zákonných prostředků ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele, tj. **nelze podat námitky** podle § 241 a násl. ZZVZ. Tyto zakázky ani **nespadají pod kontrolní pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže** s výjimkou přezkumu toho, zda postup zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, je v souladu se ZZVZ.[82]

Výše nastíněnou problematickou situaci **může definitivně vyřešit pouze legislativní změna**. I přesto však **mohou veřejně vlastněné podniky přijmout opatření**, která situaci částečně vyřeší a omezí prostor pro korupci a klientelismus. Jako vhodná se jeví zejména opatření v podobě zavedení či revize stávajících **interních směrnic** v oblasti sektorových veřejných zakázek. Vhodné je zejména stanovení povinnosti postupovat při zadávání podlimitních sektorových zakázek v režimu zadávacího řízení podle ZZVZ (tedy **dobrovolný postup zadavatele v režimu ZZVZ**). Přijetí závazné metodiky pro podlimitní sektorové zakázky zadávané obcí či městskými společnostmi může být obsahově inspirována metodikou pro veřejné zakázky malého rozsahu zpracovanou Ministerstvem pro místní rozvoj, Datlab Institutem a organizací Oživení (dostupná zde). Při zavedení povinnosti postupovat při zadávání podlimitních sektorových zakázek podle pravidel srovnatelných s pravidly pro postup v zadávacím řízení podle ZZVZ zde ovšem nebudou dostupné prostředky přezkumu postupu zadavatele, tj. námitky a podání návrhu k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Dalším vhodným opatřením je pak **zavedení pravidelného interního auditu** dodržování vhodně nastavených interních směrnic u sektorových veřejných zakázek.

[80] Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2019, č.j. 62 Af 90/2017-54 však platí, že veřejný zadavatel musí i při zadání podlimitní sektorové veřejné zakázky mimo zadávací řízení náležitě vypořádat námitky dle § 245 ZZVZ.
[81] Viz např. www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/hospodareni-statniho-zdravotniho-ustavu–rozdelovani-zakazek–nefunkcni-kontrola-a-poruseni-rozpoctove-kazne-za-67-milionu-korun-id9404/
[82] § 248 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

Problematika in-house výjimky dle ZZVZ

Závěrem této části policy paperu je třeba upozornit na **vertikální spolupráci** ve smyslu § 11 ZZVZ, kterou již nyní využívají některé obce (např. hl. m. Praha) a která v důsledku znamená, že veřejný zadavatel může za splnění stanovených podmínek uzavřít smlouvu na plnění potřeb zadavatele s jinou právnickou osobou bez nutnosti zadávat zakázku postupem podle ZZVZ (označováno též jako **in-house** nebo **interní zadávání**). Zadavatel se tímto postupem vyhne režimu podle ZZVZ, který zajišťuje veřejnou kontrolu nad zadáváním veřejných zakázek. Protože se nejedná o veřejnou zakázku, nemusí být dodrženy ani základní zásady podle § 6 ZZVZ (viz výše). Z tohoto důvodu klade ZZVZ řadu podmínek, které musí být pro využití in-house výjimky splněny, a to v době jejího využití.[83] V pochybnostech se uplatní restriktivní výklad, tedy je nutné se přiklonit k povinnosti postupovat tak, jako by se jednalo o veřejnou zakázku.

Veřejný zadavatel – obvykle územní samosprávný celek – může v rámci in-house výjimky z pozice zadavatele uzavírat smlouvy s veřejně vlastněným podnikem, který je zde v pozici dodavatele, pokud jsou splněny všechny **podmínky** v § 11 odst. 1 ZZVZ:

a) Zadavatel sám nebo společně s jinými veřejnými zadavateli ovládá tuto osobu (tedy veřejně vlastněný podnik) obdobně jako své vnitřní organizační jednotky, tedy má rozhodující vliv na strategické cíle i významná rozhodnutí takto ovládané právnické osoby (jedná se přitom o faktické ovládání, nestačí možnost tento vliv vykonat, jak vyplývá z obecné právní úpravy v ZOK). K takovému ovládání může docházet i ze strany jiné právnické osoby, která je sama týmž veřejným zadavatelem ovládána obdobně jako jeho vnitřní organizační jednotka.

b) V takto ovládané osobě (veřejně vlastněném podniku) nemá majetkovou účast jiná osoba než ovládající veřejný zadavatel nebo ovládající veřejní zadavatelé (což eliminuje veřejně vlastněné podniky, v nichž mají majetkovou účast soukromé osoby, které nesplňují definici veřejného zadavatele v § 4 ZZVZ). Podrobně je tato podmínka popsána v § 11 odst. 3 ZZVZ.

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. Pro určení podílu činností se bere v úvahu průměrný obrat, a pokud jej nelze určit, pak celkové náklady dodavatele vzniklé v souvislosti s činností týkající se vertikální spolupráce.

Kromě výše uvedené in-house výjimky je v § 11 odst. 4 ZZVZ upraven rovněž **tzv. reverzní in-house**, který spočívá v tom, že veřejně vlastněný podnik v pozici zadavatele uzavře smlouvu na plnění s ovládajícím veřejným zadavatelem (typicky s územním samosprávným celkem, který je v pozici dodavatele).

[83] Nestačí tedy uzavřít smlouvu podle in-house výjimky s dodavatelem, který nesplňuje podíl činnosti vyžadovaný v rámci třetí z výše uvedených podmínek (§ 11 odst. 1 písm. c) ZZVZ), jak konstatoval ÚOHS v kauze města Dobříš, sp. zn. R0091/2020/VZ.

Vertikální spolupráce (a tedy uzavření smlouvy bez zadávacího řízení) je použitelná rovněž vůči právnické osobě, která není přímo ovládající osobou, ale je týmž ovládajícím veřejným zadavatelem ovládána obdobně, jako tento veřejný zadavatel ovládá svoje vnitřní organizační jednotky. Takovou právnickou osobou bude sesterská společnost ovládané právnické osoby. Uvedený postup je však umožněn pouze tehdy, když v ovládajícím veřejném zadavateli nebo jiné právnické osobě ovládané týmž ovládajícím veřejným zadavatelem nemá přímou majetkovou účast žádná soukromá osoba.[84]

Lze uzavřít, že **využití in-house výjimky je (zcela záměrně) poměrně komplikované a vyžaduje vždy důkladnou analýzu** naplnění podmínek pro její aplikaci. Obecně lze proto doporučit zadávat veřejné zakázky ve „standardních" zadávacích řízeních, nebo i v případě využití in-house výjimky **dobrovolně zveřejňovat informace** nad rámec právních předpisů tak, aby byla zajištěna větší míra veřejné kontroly.

Uveřejňovací povinnosti veřejně vlastněných podniků jako veřejných zadavatelů

Veřejně vlastněné podniky, které jsou kvalifikovány jako veřejní zadavatelé podle ZZVZ, mají zákonné povinnosti ohledně uveřejňování informací o realizovaných zadávacích řízeních a plnění smluv. Mezi tyto povinnosti patří zejména zveřejňování:

1. **Oznámení o zadávání veřejných zakázek**: Veřejní zadavatelé musí zveřejnit oznámení o plánovaných nebo probíhajících zadávacích řízeních v souladu se ZZVZ.
2. **Dokumentů a informací o zadávacím řízení**: Veřejní zadavatelé musí zveřejnit podrobné informace o zadávacím řízení, jako jsou zadávací podmínky, požadavky na účastníky, lhůty, kritéria hodnocení nabídek a podmínky smlouvy.
3. **Informací o plnění smluv**: Veřejní zadavatelé jsou povinni zveřejňovat informace o plnění smluv, včetně hodnoty smluv, jména smluvních stran, data uzavření smlouvy a doby trvání smlouvy.
4. **Dalších informací**: Veřejní zadavatelé jsou také povinni zveřejňovat další informace, jako jsou oznámení o změnách v plnění smluv a výsledky zadávacích řízení.

Tyto povinnosti mají za cíl zajistit transparentnost a konkurenci v procesu zadávání veřejných zakázek a chránit zájmy veřejnosti.

Kromě uveřejňovacích povinností mají veřejní zadavatelé také povinnosti týkající se průběhu samotného zadávacího řízení. Měli by zajistit, aby měli všichni účastníci **stejný přístup k informacím**, a aby bylo zadávací řízení provedeno v souladu se **základními zásadami** v § 6 ZZVZ (viz výše). Dále by měli respektovat soukromí účastníků a **chránit citlivé informace**, jako jsou např. obchodní tajemství či bezpečnostní zájmy státu. Veřejní zadavatelé musí také **zajistit, aby byly smlouvy plněny** v souladu s dohodnutými podmínkami a termíny.

Pokud dojde ke změně podmínek smlouvy, musí být změna řádně zdůvodněna a uveřejněna v souladu s § 222 ZZVZ (neboť tím může být popřen celý smysl zadávání veřejné zakázky

[84] *Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol.* Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 83.

v zadávacím řízení). Je důležité si uvědomit, že plnění těchto povinností je klíčové pro správné a transparentní zadávání veřejných zakázek a pro zajištění rovných příležitostí pro všechny dodavatele. **Uveřejňování informací o veřejných zakázkách probíhá prostřednictvím:**

1. **Profilu zadavatele**: Veřejní zadavatelé jsou povinni zveřejňovat informace o veřejných zakázkách (včetně plnění smluv) na profilu zadavatele, který musí být zřízen na internetových stránkách zadavatele. Profil musí obsahovat alespoň následující informace: název zadavatele, kontaktní údaje, identifikační číslo zadavatele (IČO), seznam veřejných zakázek a podrobné informace o veřejných zakázkách včetně hodnoty smluv, jména smluvních stran, dat uzavření smlouvy a doby trvání smlouvy.

2. **Úřední desky (elektronické):** Zadavatel musí zveřejnit oznámení o zahájení řízení o zadání veřejné zakázky včetně podmínek zadávacího řízení, výzvy k předkládání nabídek a výsledky zadávacího řízení na úřední desce – v elektronickém úložišti dostupném na internetových stránkách Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

3. **Certifikovaného elektronického nástroje:** Veřejní zadavatelé jsou povinni využívat systém (certifikovaný elektronický nástroj) pro elektronické zadávání veřejných zakázek.[85] Zadavatelé zde musí zveřejnit informace o zadávaných veřejných zakázkách včetně zadávacích podmínek, dokumentaci o zadání veřejné zakázky a informace o průběhu zadávacího řízení.

4. **Registru smluv**: Veřejní zadavatelé jsou povinni zveřejňovat informace o uzavřených smlouvách v centrálním registru smluv, který je spravován Ministerstvem vnitra. Informace zahrnují například hodnotu smluv, smluvní strany, předmět smlouvy a další údaje.

5. **Věstníku veřejných zakázek** (dále jen „VVZ") **a Úředního věstníku Evropské unie** (dále jen „TED")

Uveřejňování ve VVZ a v TED

Při uveřejňování ve VVZ a TED je **podstatný druh veřejné zakázky**, podle kterého se určuje rozsah uveřejňovaných informací. Veřejné zakázky malého rozsahu nepodléhají režimu uveřejňování ve VVZ ani v TED, u podlimitních veřejných zakázek jsou zadavatelé povinni plnit uveřejňovací povinnosti ve VVZ a u nadlimitních veřejných zakázek je zákonná povinnost uveřejňovat ve VVZ i v TED. V TED jsou přitom informace o nadlimitních veřejných zakázkách uveřejňovány duplicitně k VVZ.

Věstník veřejných zakázek je jednotným místem pro uveřejňování základních informací o veřejných zakázkách, které jsou zadávány v souladu se ZZVZ. Správcem VVZ je Ministerstvo pro místní rozvoj. Ve VVZ se uveřejňují následující informace:

- předběžné oznámení dle § 34 ZZVZ,

[85] Například Národní elektronický nástroj (NEN), E-ZAK, Eveza, eZakazky apod.

- oznámení o zahájení zadávacího řízení (právní úprava je v závislosti na druhu zadávacího řízení uvedena v § 56 odst. 1, § 58, §61 odst. 1, § 68 odst. 1, § 72 odst. 1, § 129 odst. 3 písm. a) a § 180 ZZVZ),
- oznámení o výsledku zadávacího řízení podle § 126 ZZVZ,
- oznámení o zrušení zadávacího řízení podle § 128 ZZVZ,
- oznámení o uzavření smlouvy na základě rámcové dohody podle § 137 ZZVZ,
- oznámení o výsledku zadávacího řízení v případě zavedení dynamického nákupního systému podle § 139 odst. 8 ZZVZ a oznámení o změně podle § 139 odst. 9 ZZVZ,
- oznámení o uzavření smlouvy v dynamickém nákupním systému podle § 142 ZZVZ,
- oznámení o zahájení soutěže o návrh podle § 145 odst. 1 ZZVZ a užší soutěže o návrh podle § 146 odst. 1 ZZVZ,
- oznámení o výsledku soutěže o návrh podle § 150 odst. 1 ZZVZ,
- předběžné oznámení k uveřejnění nebo oznámení o zavedení systému kvalifikace v případě zadávání sektorové veřejné zakázky v užším řízení nebo jednacím řízení s uveřejněním podle § 164 odst. 1 ZZVZ,
- oznámení o zavedení systému kvalifikace podle § 165 odst. 2 ZZVZ,
- oznámení o výsledku koncesního řízení v případě koncesního řízení podle § 185 ZZVZ,
- oznámení o poddodávce podle § 208 odst. 1 ZZVZ, a
- změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku – pouze v některých případech podle § 222 odst. 8 ZZVZ.

Ve VVZ je zadavatel povinen uveřejnit podle § 214 ZZVZ také profil zadavatele, resp. internetovou adresu profilu zadavatele, kterou odešle k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek způsobem podle § 212 ZZVZ. Tato uveřejňovací povinnost je relevantní i ke splnění uveřejňovací povinnosti na profilu zadavatele, neboť informace na profilu zadavatele se považují za uveřejněné podle ZZVZ nejdříve od okamžiku uveřejnění internetové adresy profilu zadavatele ve VVZ.

Uveřejňování na profilu zadavatele

Při uveřejňování na profilu zadavatele je podobně jako při uveřejňování ve VVZ podstatný druh veřejné zakázky (veřejná zakázka malého rozsahu, podlimitní veřejná zakázka nebo nadlimitní veřejná zakázka), ačkoliv ZZVZ při uveřejňování na profilu zadavatele spojuje uveřejňovací povinnosti s druhem zadávacího řízení (zejm. zjednodušené podlimitní a nadlimitní řízení).

U **zjednodušeného podlimitního řízení** zadavatel uveřejňuje podle § 53 odst. 1 ZZVZ výzvu k podání nabídek, kterou vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání nabídky a zároveň tak zadávací řízení zahajuje. Zadávací dokumentace přitom musí být uveřejněna po celou dobu lhůty pro podávání nabídek. Pokud si to zadavatel v zadávací dokumentaci (výzvě)

vyhradí, může v souladu s § 53 odst. 5 uveřejnit na profilu zadavatele rovněž oznámení o vyloučení účastníka zadávacího řízení nebo oznámení o výběru dodavatele. Zároveň je povinen podle § 53 odst. 8 ZZVZ oznámit na profilu zadavatele do 5 pracovních dnů rozhodnutí o zrušení zjednodušeného podlimitního řízení.

Při zvolení **nadlimitního režimu** uveřejní zadavatel podle § 96 odst. 1 ZZVZ zadávací dokumentaci na profilu zadavatele ode dne uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo od odeslání výzvy k podání žádosti o účast podle § 58 odst. 5 ZZVZ nejméně do konce lhůty pro podání nabídek (to neplatí pro jednací řízení bez uveřejnění). Obdobně uveřejňuje zadavatel podle § 164 odst. 2 ZZVZ zadávací dokumentaci i u **sektorových veřejných zakázek**. Opomenout nelze ani povinnost uveřejňovat na profilu zadavatele změnu nebo doplnění zadávací dokumentace podle § 99 odst. 1 ZZVZ či vysvětlení zadávací dokumentace podle § 98 odst. 1 ZZVZ.

U každého zadávacího řízení bez ohledu na jeho režim je zadavatel povinen podle § 217 odst. 5 ZZVZ uveřejnit do 30 pracovních dnů od ukončení na profilu písemnou zprávu zadavatele se všemi povinnými informacemi a náležitostmi podle § 217 ZZVZ.

V kontextu uveřejňování na profilu zadavatele je podstatné také **uveřejňování smluv či rámcových dohod** podle § 219 ZZVZ. Veřejný zadavatel uveřejní na profilu zadavatele smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků, a to do 30 dnů od jejich uzavření nebo od konce každého čtvrtletí v případě veřejných zakázek zadávaných na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému. **To neplatí** pro smlouvu, jejíž cena nepřesáhne 500 000 Kč bez DPH, smlouvu, u které veřejný zadavatel postupoval v souladu s § 29 odst. 1 písm. a) až c) nebo l) bod 2, § 30 písm. l) až n) ZZVZ, pro zadavatele, který je zpravodajskou službou podle jiného právního předpisu, nebo smlouvu uveřejněnou v registru smluv. Rámcovou dohodu pak zadavatel uveřejní na profilu do 15 dnů od jejího uzavření.

Kromě povinnosti uveřejnění smlouvy a rámcové dohody upravuje § 219 ZZVZ také povinnost uveřejnit **skutečně uhrazenou cenu** za plnění smlouvy. Tuto informaci je zadavatel povinen uveřejnit u smluv, na něž se vztahuje uveřejňovací povinnost podle § 219 odst. 1 ZZVZ ve lhůtě 3 měsíců od splnění smlouvy. U smlouvy, jejíž doba plnění přesahuje 1 rok, uveřejní veřejný zadavatel nejpozději do 31. března následujícího kalendářního roku cenu za plnění smlouvy v předchozím kalendářním roce.

Z § 219 odst. 3 ZZVZ, který upravuje povinnost uveřejňovat skutečně uhrazenou cenu veřejné zakázky, lze dovodit, že jestliže veřejný zadavatel není povinen uveřejnit na svém profilu smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku podle tohoto ustanovení (zejména pokud splní některou z výjimek v § 219 odst. 1 písm. a) až d) ZZVZ), nemá povinnost uveřejňovat informace o výši skutečně uhrazené ceny. Zejména relevantní je uvedené v kontextu uveřejňování smlouvy v registru smluv. Z právní úpravy totiž vyplývá, že pokud veřejný zadavatel uveřejní smlouvu na veřejnou zakázku v registru smluv, není dále povinen smlouvu uveřejňovat na profilu zadavatele a zároveň také není povinen na profilu zadavatele uveřejňovat informaci o skutečně uhrazené ceně (posledně uvedený názor plyne z

jazykového výkladu tohoto ustanovení). Uveřejnění smlouvy v registru smluv a s tím i uveřejnění ceny v uzavřené smlouvě však dochází k uveřejnění odlišných informací (hodnot) než skutečně uhrazené ceny (hodnoty) smlouvy na profilu zadavatele.

Uveřejňování v registru smluv

Vztah uveřejňování podle ZZVZ a zákona o registru smluv je řešen ve dvou ustanoveních zmiňovaných zákonů. Konkrétně se jedná o § 219 odst. 1 písm. d) ZZVZ, podle kterého platí, že *„veřejný zadavatel uveřejní na profilu zadavatele smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků, a to do 15 dnů od jejich uzavření nebo od konce každého čtvrtletí v případě veřejných zakázek zadávaných na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému.”*. Uvedené neplatí pro smlouvu uveřejněnou podle jiného právního předpisu (typicky podle zákona o registru smluv). Dále pak § 8 odst. 4 zákona o registru smluv udává, že *„je-li v souladu s tímto zákonem uveřejněna smlouva, která má být uveřejněna podle zákona o veřejných zakázkách, je tím splněna povinnost uveřejnit ji podle zákona o veřejných zakázkách; to platí obdobně o údajích uveřejňovaných jako metadata podle tohoto zákona.”*

Z výše uvedeného odstavce je patrné, že vztah obou právních předpisů zákony dobře vyjasňují. Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vydaly k vyjasnění problematiky vztahu povinnosti uveřejnit smlouvu na veřejnou zakázku podle ZZVZ a povinnosti uveřejnit smlouvu podle zákona o registru smluv společné stanovisko[86], podle kterého *„ve výčtu smluv, na které se povinnost jejího uveřejnění na profilu zadavatele neuplatní, jsou také smlouvy, které byly uveřejněny podle jiného právního předpisu - § 219 odst. 1 písm. d) ZZVZ. Takovýmto jiným právním předpisem je zejména zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).* (...) *Obecně tedy platí, že* ***pokud je smlouva uveřejněna podle zákona o registru smluv, není třeba ji uveřejňovat duplicitně i dle ZZVZ****."*

S ohledem na výše uvedené však nelze opomenout, že **rozsah uveřejňovaných smluv se v obou zákonech liší**. Zásadní rozdíl představuje finanční částka, při jejímž překročení vzniká povinnost smlouvy uveřejnit. V případě zákona o registru se jedná o 50 tis. Kč bez DPH, v případě ZZVZ se jedná o limit 500 tis. Kč bez DPH. Rozdíl je v tom, že v případě zákona o registru smluv není rozhodující cena předmětu plnění smlouvy, ale skutečná hodnota předmětu plnění (nelze proto obejít zákon sjednáním „symbolické“, resp. podlimitní ceny), zatímco v případě ZZVZ jde o sjednanou cenu. Rozdílná výše obou finančních limitů bude mít vliv zejména na smlouvy na veřejné zakázky malého rozsahu, které budou podléhat uveřejnění v registru smluv i přesto, že současně nebudou podléhat uveřejnění na profilu zadavatele, protože jejich cena nepřesáhne limit 500 tis. Kč bez DPH.[87]

S výjimkou uvedené rozdílné finanční hranice pro uveřejňování se v uvedených zákonech liší i sankce udělované za neuveřejnění smlouvy, rozsah zveřejňovaných údajů, povinná forma

[86] Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Sekce_VZ/Metodiky/Spolecne-stanovisko-MMR-MV-UOHS-k-problematice-uverejnovani-smluv.pdf

[87] Srov. Robert Krč, Petr Bouda: Konkurence uveřejňování smluv podle zákona o registru smluv a podle zákona o zadávání veřejných zakázek, str. 120.

smlouvy a zejména lhůty pro uveřejnění. ZZVZ a zákon o registru smluv stanovují pro uveřejňování smluv rozdílné lhůty. ZZVZ stanoví 15 denní lhůtu pro zveřejnění smluv (včetně změn a dodatků) nebo od konce každého čtvrtletí v případě zakázek zadávaných na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému. Oproti tomu zákon o registru smluv stanoví lhůtu 30 dnů od uzavření smlouvy k zaslání smlouvy do registru smluv.[88]

[88] Tamtéž, str. 121.