

# Metodika k veřejnému zadávání v rámci meziobecní spolupráce při využití institutu společenství obcí



Asociace společenství  
obcí České republiky

**Autorka:** Pavlína Hojná

**Odborná konzultace:** Ministerstvo pro místní rozvoj

Metodika vznikla díky spolupráci [Asociace společenství obcí](#) a [Lobbio](#) a díky finanční podpoře [Aliance pro moderní stát](#)



<b>I. Úvod</b>	<b>2</b>
<b>II. Společenství obcí</b>	<b>2</b>
Účel a cíle společenství obcí jako typu právnické osoby	2
<b>III. Zjednodušení zadávání veřejných zakázek ve společenství obcí – možnosti a podmínky</b>	<b>3</b>
<b>IV. Veřejné zadávání</b>	<b>4</b>
Postavení veřejného zadavatele	4
Vertikální spolupráce (tzv. in-house)	7
Co je vertikální spolupráce a proč je důležitá?	7
Právní rámec	8
Příklady z praxe k in-house výjimkám	13
Obrácená vertikální spolupráce	13
<b>V. Způsoby zadávání</b>	<b>15</b>
Centrální zadávání	15
<b>Společné zadávání</b>	<b>16</b>
<b>VI. Možné varianty zadávacích vztahů</b>	<b>17</b>
Vazba 1: Členská obec - Společenství obcí	17
Vazba 2: Členská obec - Organizace zřízená společenstvím obcí	19
Vazba 3: Organizace zřízená společenstvím obcí – Organizace zřízená členskou obcí	21
Vazba 4: Společenství obcí – Organizace zřízená členskou obcí	23
<b>VII. Často kladené otázky FAQ</b>	<b>25</b>
Lze aplikovat režim in-house na všechny typy organizací, které obce nebo společenství obcí zakládají či zřizují?	25
Je v organizacích zřízených členskou obcí nebo společenstvím obcí přípustná majetková účast soukromého kapitálu?	25
Je možné pronajmout tyto organizace třetím stranám, přičemž obec by se podílela pouze na uplatnění svých majetkových práv?	25
Lze využít režim in-house mezi organizací obce, která není členem společenství obcí, a organizací zřízenou společenstvím obcí? Pokud ano, za jakých podmínek?	25
Za jakých podmínek může společenství obcí samo zajišťovat společné zadávání pro sebe, své organizace a pro jednotlivé členské obce a jejich organizace?	27
Může společenství obcí nebo jeho organizace zajišťovat centralizované zadávání pro nečlenské obce? Jaké jsou v takovém případě podmínky?	28
Může se společenství obcí či jeho organizace účastnit zadávacích řízení realizovaných jinými obcemi v pozici dodavatele?	29

## I. Úvod

Metodika představuje praktický návod k zadávání veřejných zakázek mezi subjekty v rámci společenství obcí, které chtějí efektivně spolupracovat, sdílet své zdroje a zkvalitňovat veřejné služby. Účelem metodiky je zajistit systematický, transparentní a právně ukotvený postup při nastavování a řízení meziobecní spolupráce. Poskytuje jednotný přehled legislativních možností, opatření a praktických postupů, které umožňují efektivní využití výjimek z povinnosti zadávání podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“ nebo „zákon“).

## II. Společenství obcí

### Účel a cíle společenství obcí jako typu právnické osoby

Společenství obcí představuje klíčový nástroj moderní meziobecní spolupráce, který umožňuje obcím efektivněji reagovat na současné výzvy a poskytovat kvalitnější služby občanům. Jeho hlavní účel spočívá ve zvýšení efektivity a kvality výkonu veřejné správy, což se projevuje optimalizací interních procesů i lepším uspokojováním potřeb obyvatel. Společenství obcí se nesoustředí pouze na spolupráci členských obcí, ale rovněž na společné zajišťování výkonu správních činností, čímž se rozšiřuje rozsah a dosah jejich působnosti. Tato spolupráce může zahrnovat široké spektrum aktivit, od správy území a plánování rozvoje až po konkrétní projekty a služby poskytované občanům.

Významným účelem společenství je také společné zajišťování specifických agend, např. zřizování škol, společné odpadové hospodářství, realizace investičních projektů nebo plánování a implementace dlouhodobých rozvojových záměrů, infrastrukturních projektů a opatření směřujících k udržitelnému rozvoji daného území.

Pro správné fungování a rozvoj meziobecní spolupráce je klíčové, aby obce měly k dispozici jasné metodické pokyny a doporučení. Metodické materiály Ministerstva vnitra k meziobecní spolupráci poskytují podrobné informace a doporučení týkající se právního rámce, procesních postupů a praktických aspektů fungování společenství obcí. Tyto metodiky zdůrazňují význam meziobecní spolupráce pro efektivní výkon veřejné správy a regionální rozvoj. Podrobné dokumenty a další informace jsou k dispozici na webových stránkách: <https://spolecenstviobci.gov.cz/>.

### III. Zjednodušení zadávání veřejných zakázek ve společenství obcí – možnosti a podmínky

Cílem metodiky je poskytnout obcím a jejich organizacím ucelený a praktický návod k efektivnějšímu zadávání veřejných zakázek v rámci společenství obcí. Metodika obsahuje konkrétní způsoby využití vybraných postupů a výjimek z působnosti ZZVZ, které obce a jimi zřízené organizace<sup>1</sup> mohou aplikovat tak, aby se snížila administrativní zátěž a zároveň byly dodrženy veškeré zákonné požadavky.

Pro zjednodušení zadávání veřejných zakázek ve společenství obcí lze využít následující instituty:

#### → **Vertikální spolupráce (tzv. in-house výjimka)**

Vertikální spolupráce je tzv. in-house výjimkou, která může umožnit společenství obcí, obcím a společenstvím či obcí zřízeným organizacím realizovat veřejnou zakázku mimo režim ZZVZ. V kontextu společenství obcí tato forma spolupráce představuje možnost pro členské obce a společenství obcí efektivněji organizovat a zajišťovat poskytování veřejných služeb. Podrobněji o vertikální spolupráci pojednává kapitola Vertikální spolupráce.

#### → **Centrální zadávání**

Centrální zadávání je způsob zadávání dle ZZVZ, v rámci něhož centrální zadavatel, který nese veškerou právní odpovědnost za správnost a soulad průběhu zadávacího řízení se zákonem, realizuje zadávací řízení pro pověřující zadavatele. Centrální zadavatel vystupuje v roli nadřazeného subjektu, pořizuje dodávky, služby nebo stavební práce jménem a na účet dalších zadavatelů, nebo pořizuje plnění a následně jej těmto zadavatelům „přeprodá“ za stejnou cenu. Centrálním zadavatelem může být společenství obcí, členská obec i organizace jimi zřízené. Podrobněji o centrálním zadávání pojednává kapitola Centrální zadávání.

#### → **Společné zadávání**

Společné zadávání, je stejně jako centrální zadávání, způsob zadávání dle ZZVZ. Zúčastnění zadavatelé jsou při společném zadávání rovnocenní partneři.

---

<sup>1</sup> Terminologická poznámka: Pro účely této metodiky se pojmem „organizace zřízená společenstvím obcí“ nebo „organizace zřízená členskou obcí“ rozumí obecně právnická osoba, která byla společenstvím obcí nebo členskou obcí založena nebo zřízena, a to bez ohledu na její konkrétní právní formu. Tento pojem tedy zahrnuje právnické osoby veřejného práva (např. příspěvkové organizace) i právnické osoby soukromého práva (např. obchodní společnosti).

Odpovědnost za dodržení zákona při společném zadávání nesou společně a nerozdílně. Náklady a výsledné plnění jsou mezi zadavateli rozděleny dle dohody, nikoli nutně rovným dílem. Při využití postupu společného zadávání zadavatelé uzavřou dohodu, v níž si vymezí své role v rámci zadávacího řízení a případného uzavření smlouvy s dodavatelem. Podrobněji o společném zadávání pojednává kapitola Společné zadávání.

Je nezbytné zdůraznit, že zatímco vertikální spolupráce představuje výjimku dle ZZVZ, centrální a společné zadávání jsou způsoby zadávání dle ZZVZ. Uvedené skutečnosti znamenají, že v případě využití in-house výjimky zadavatel není povinen postupovat při zadávání veřejné zakázky v režimu zákona.

Při využití centrálního a společného zadávání, jakožto způsobů zadávání, je zadavatel povinen postupovat dle ZZVZ a dodržet veškeré zákonné podmínky. Přesto platí, že tyto způsoby zadávání mohou zadavatelům zjednodušit pořizování dodávek, služeb či stavebních prací prostřednictvím spolupráce a sdílení kapacit.

## IV. Veřejné zadávání

### Postavení veřejného zadavatele

Při zadávání veřejných zakázek na úrovni společenství obcí je zásadní správně určit postavení veřejného zadavatele. Tato identifikace je klíčová nejen proto, že ZZVZ předepisuje pro veřejné zadavatele specifické povinnosti a postupy, ale především proto, že pouze veřejný zadavatel může za splnění zákonných podmínek využít výjimky ze zákona, jako je institut vertikální spolupráce (in-house).

Subjekty zapojené do veřejných zakázek v souvislosti se společenstvím obcí jsou:

- Společenství obcí
- Členská obec
- Právnícká osoba založená společenstvím obcí
- Právnícká osoba založená členskou obcí

Zatímco u členské obce je posouzení jejího postavení jako veřejného zadavatele jednoduché, neboť členská obec, jakožto územní samosprávný celek, je veřejným zadavatelem z definice § 4 odst. 1 písm. d) ZZVZ. U společenství obcí<sup>2</sup> a jím či členskou obcí zřizovaných právnických osob (organizací) je nutné posoudit jejich postavení specificky.

K posouzení postavení právnícké osoby jako veřejného zadavatele se použije § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ, dle něhož platí, že aby byla právnícká osoba považována za

---

<sup>2</sup> Společenství obcí je dle § 53a odst. 1 ve spojení s § 49 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen: „zákon o obcích“) právníckou osobou.

veřejného zadavatele ve smyslu uvedeného ustanovení, musí být kumulativně splněna podmínka založení nebo zřízení za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a zároveň podmínka existence kvalifikovaného vztahu k veřejnému zadavateli (převážné financování, rozhodující vliv nebo jmenování nadpoloviční většiny členů statutárního či kontrolního orgánu).

Pro posouzení, zda je právnická osoba veřejným zadavatelem, je tedy klíčové, že její činnost zahrnuje uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslový nebo obchodní charakter. To ovšem neznamená, že by se musela zabývat výhradně těmito potřebami. Stejně tak není rozhodující, v jakém rozsahu jsou tyto činnosti vykonávány ve srovnání s jejími ostatními aktivitami. Pro kvalifikaci jako veřejný zadavatel podle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ postačí, pokud právnická osoba alespoň okrajově vykonává činnosti sloužící k uspokojování veřejných potřeb, které nejsou průmyslové nebo obchodní povahy, a současně splňuje i ostatní zákonné podmínky. Při výkladu této podmínky je třeba přihlížet k judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Zjednodušeně řečeno, se o potřebu veřejného zájmu, která má obchodní nebo průmyslovou povahu, zpravidla nejedná, pokud právnická osoba splňuje kumulativně následující podmínky:

- a) je zaměřena 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 její činnosti se nepodílí financování z veřejných zdrojů (ve smyslu dotování její činnosti).

Podmínka kvalifikovaného vztahu k veřejnému zadavateli je naplněna, pokud právnickou osobu jiný veřejný zadavatel (či zadavatelé) převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.

Společenství obcí vznikají za účelem spolupráce obcí při zajišťování potřeb veřejného zájmu, které přesahují hranice jednotlivých obcí.<sup>3</sup> Jedná se o úkoly, které by jednotlivé obce nemohly efektivně nebo ekonomicky výhodně zajišťovat samostatně a tyto činnosti jsou již ze samotné podstaty zřízení společenství obcí jednoznačně zaměřeny na uspokojování potřeb veřejnosti a nemají primárně komerční cíl. V případě společenství obcí je kvalifikovaný vztah k veřejnému zadavateli poněkud specifický, neboť společenství obcí je tvořeno samotnými veřejnými zadavateli - členskými obcemi. Členské obce mají rozhodující vliv na společenství obcí, protože určují jeho cíle a zaměření, schvalují jeho rozpočet

---

<sup>3</sup> Viz § 53a odst. 2 zákona o obcích: „Předmětem činnosti společenství obcí je vedle činností svazku obcí podle § 50 odst. 1 zajišťování koordinace veřejných služeb na území členských obcí a strategického rozvoje tohoto území.“

a hospodaření, volí a kontrolují jeho orgány. Společenství obcí je nástrojem, skrze který členské obce realizují své společné záměry a vykonávají veřejnou správu.

Právnícké osoby zřízené společenstvím obcí nebo členskými obcemi jsou obvykle zakládány za konkrétním účelem, který slouží k naplňování potřeb veřejného zájmu. Může se jednat o zajišťování služeb v oblasti technické infrastruktury (vodovody, kanalizace), dopravy, školství, sociálních služeb, odpadového hospodářství, nebo o realizaci rozvojových projektů. Tyto činnosti jsou typicky neziskové a slouží k uspokojování potřeb občanů, které by trh sám o sobě neposkytoval, případně je poskytoval v nedostatečné míře či kvalitě.

Právnícká osoba zřízená společenstvím obcí je ve vztahu k tomuto společenství v zásadě podřízená. Společenství má možnost ovlivňovat její strategické cíle a klíčová rozhodnutí. Tento vliv se projevuje například skrze financování činnosti právnícké osoby, možnost jmenování nebo volby členů jejích orgánů nebo schopnost určovat její dlouhodobé zaměření. Obdobně je tomu u právnícké osoby zřízené členskou obcí, kde má obec jako zřizovatel možnost kontroly a řízení.

Z uvedeného textu tedy vyplývá, že společenství obcí splňuje obě definiční podmínky a je veřejným zadavatelem dle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ. Ohledně právnícké osoby založené společenstvím obcí a právnícké osoby založené členskou obcí nelze bez dalšího říci, že jsou ve všech případech veřejnými zadavateli, neboť u těchto subjektů nemusí být nutně splněna podmínka účelu uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu. Postavení těchto právníckých osob je tak nezbytně nutné vždy posoudit ad hoc.



**Právnícká osoba je veřejným zadavatelem, pokud splňuje následující podmínky:**

**1. Účel**

Byla založena nebo zřízena k tomu, aby uspokojovala potřeby veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu.

**2. Kvalifikovaný vztah k veřejnému zadavateli**

Existuje alespoň jeden z následujících vztahů s jiným veřejným zadavatelem:

- převážně ji financuje,
- má rozhodující vliv na její rozhodování,
- jmenuje nebo volí více než polovinu členů statutárního nebo kontrolního orgánu

Veřejným zadavatelem je:

- Společenství obcí
- Členská obec

Právní postavení právnické osoby založené společenstvím obcí a právnické osoby založené členskou obcí je třeba posuzovat *ad hoc*.

## Vertikální spolupráce (tzv. in-house)

### Co je vertikální spolupráce a proč je důležitá?

Vertikální spolupráce představuje speciální výjimku ze standardních pravidel pro zadávání veřejných zakázek a nabízí tak významné zjednodušení pro veřejné zadavatele. Umožňuje jim v případě splnění podmínek zadat veřejnou zakázku bez nutnosti provádět klasické zadávací řízení.

Základním předpokladem pro využití této možnosti je nutnost, aby všechny zúčastněné subjekty byly správně identifikovány. Ve své podstatě je vertikální spolupráce legální způsob, jak si veřejný zadavatel může zadat zakázku „sám sobě“ prostřednictvím subjektu, který plně kontroluje a který pracuje převážně pro něj, čímž se obchází nutnost složitého řízení dle režimu zákona a zefektivňuje se zajišťování veřejných služeb v rámci těchto propojených struktur.

V rámci meziobecní spolupráce je klíčové nalézt mechanismy, které umožňují flexibilní a efektivní zadávání veřejných zakázek. Vertikální spolupráce představuje důležitou výjimku ze standardních postupů zadávání veřejných zakázek, která je zakotvena v § 11 ZZVZ. Jak bylo vysvětleno v předchozí kapitole, správné určení



subjektů je nezbytným předpokladem pro možnost využití této výjimky. V kontextu společenství obcí tato forma spolupráce umožňuje členským obcím a společenství obcí efektivněji organizovat a zajišťovat poskytování veřejných služeb vzájemně mezi sebou či prostřednictvím svých zřízených organizací.

Tato výjimka je v rámci meziobecní spolupráce výhodná, jelikož dovoluje obcím nebo jejich společenstvím efektivnější vzájemné poskytování veřejných služeb. Tyto služby si mohou poskytovat společenství obcí a členská obec buď přímo mezi sebou, nebo prostřednictvím organizací, které společně založili a řídí. Těmito organizacemi mohou být například sdílené technické služby a konkrétními službami svoz odpadu nebo údržba veřejných komunikací. Výjimku lze aplikovat i na poptávku dodávek či stavebních prací, v oblasti služeb však půjde o nejčastější praxi.

**Základní předpoklad:** Ovládající subjekt musí být veřejným zadavatelem. Samotná ovládaná právnická osoba nemusí být veřejným zadavatelem, pokud jsou splněny podmínky § 11 ZZVZ.

**Zjednodušení pro veřejné zadavatele:** Zákon umožňuje společenství obcí, členským obcím a jejich organizacím zadat veřejnou zakázku bez nutnosti realizovat klasické zadávací řízení podle režimu zákona.

**Užitečné pro obce:** Výjimka dovoluje obcím nebo jejich společenstvím vzájemně poskytovat veřejné služby (např. svoz odpadu, údržba komunikací) či dodávky nebo stavební práce buď přímo mezi sebou, nebo prostřednictvím organizací, které společně založily a řídí (např. společnou firmu technických služeb) bez realizace zadávacího řízení.

## Právní rámec

Podmínky pro využití vertikální spolupráce jsou upraveny v § 11 ZZVZ. Vertikální spolupráci mezi subjekty představuje smlouva, kterou uzavírá veřejný zadavatel s jinou právnickou osobou jako dodavatelem, pokud kumulativně platí, že veřejný zadavatel:

- sám nebo společně s jinými veřejnými zadavateli ovládá tuto osobu obdobně jako své vnitřní organizační jednotky,
- v takto ovládané osobě nemá majetkovou účast jiná osoba než ovládající veřejný zadavatel nebo ovládající veřejní zadavatelé, a
- 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.

Podle § 11 odst. 2 ZZVZ platí, že veřejný zadavatel ovládá právnickou osobu obdobně jako své vnitřní organizační jednotky, pokud má rozhodující vliv na strategické cíle i významná rozhodnutí takto ovládané právnické osoby. Za strategické cíle se obecně považují nejvyšší cíle ovládané právnické osoby, které konkretizují její poslání a vizi, koncepční vymezení jejího zaměření a cílů do budoucna. K takovému ovládnutí může docházet i ze strany jiné právnické osoby, která je sama týměž veřejným zadavatelem ovládána obdobně jako jeho vnitřní organizační jednotka.

Podle § 11 odst. 3 ZZVZ, který je v kontextu společenství obcí a splnění první podmínky zcela zásadní, platí, že veřejní zadavatelé společně ovládají právnickou osobu podle § 11 odst. 1 písm. a) ZZVZ, pokud orgány s rozhodovacím oprávněním takto ovládané právnické osoby jsou složeny nebo ustaveny na základě jednání ve shodě všech společně ovládajících veřejných zadavatelů, ovládající veřejní zadavatelé mají společně rozhodující vliv na strategické cíle a významná rozhodnutí takto ovládané právnické osoby, a takto ovládaná právnická osoba nesleduje žádné zájmy, které jsou v rozporu se zájmy ovládajících veřejných zadavatelů.

Zatímco podmínka přímé majetkové účasti ovládajícího veřejného zadavatele či ovládajících veřejných zadavatelů je pro posouzení zcela jednoznačná. Podmínka zavádějící povinnost provádět více než 80 % celkové činnosti ovládané osoby plněním úkolů, které jí byly svěřeny ovládajícím veřejným zadavatelem nebo jinými právnickými osobami, které ovládající veřejný zadavatel rovněž ovládá jako své vnitřní organizační jednotky, je interpretačně nejsložitější.

Aby byla podmínka vertikální spolupráce splněna, musí ovládaná právnická osoba vykonávat více než 80 % svých celkových aktivit na základě úkolů, které jí svěřil ovládající veřejný zadavatel. Důležité je přitom samotné zadání úkolu od ovládajícího subjektu; nezáleží na tom, zda je tento ovládající veřejný zadavatel i přímým příjemcem nebo beneficentem výsledků daného plnění. Musí se však vždy jednat o činnosti, které mu náležejí. Za činnosti vykonávané pro pověřujícího veřejného zadavatele lze považovat pouze ty, které spadají do jeho věcné působnosti a odpovědnosti a které by jinak byl povinen nebo oprávněn zajišťovat vlastními kapacitami. Musí se tedy jednat o výkon veřejné služby či plnění veřejného úkolu, jenž mu byl svěřen na základě zákona nebo veřejnoprávní smlouvy. Příkladem může být nakládání s komunálním odpadem pro vlastní území obce, údržba místních komunikací, veřejného osvětlení a zeleně či provoz kulturních, sportovních nebo vzdělávacích zařízení, které obec zřídila k zajištění veřejných služeb na svém území.

Naopak nelze považovat za svěřenou činnost výkon komerční agendy obecní obchodní společností, byť k němu dochází se souhlasem obce, tedy například provozování čerpací stanice pohonných hmot, provozování hotelu apod. Rovněž není možné, aby obec přenášela úkoly, které jí nepřísluší. Za svěřenou činnost pro účely výpočtu obrátového kritéria proto nebude považován svoz odpadu pro sousední obec, pokud odpovědnost za nakládání s odpadem nebyla přenesena na pověřujícího zadavatele veřejnoprávní smlouvou.

Pro praktický výpočet 80% podílu podle § 13 ZZVZ lze použít finanční ukazatele. Konkrétně jde o průměrný obrát ovládané osoby za poslední tři účetní období, nebo alternativně o její celkové náklady za stejné období. Toto použití obrátu či nákladů jako měřítka nemusí být na první pohled zcela zřejmé z textu § 11 ZZVZ, který hovoří obecně o „celkové činnosti“. Ustanovení § 13 ZZVZ však poskytuje konkrétní způsob, jak tento podíl činností pro účely posouzení podmínky vypočítat. Pro určení podílu činností podle § 11 odst. 1 písm. c) se bere v úvahu průměrný obrát, pokud lze činnost vhodně vyjádřit prostřednictvím obrátu (typicky u činností hrazených jejich příjemci). Není-li možné takto postupovat, použijí se jako základ pro výpočet v případě vertikální spolupráce celkové náklady právnické osoby vzniklé v souvislosti s činnostmi, kterých se tato spolupráce týká. Podíl činností se vypočítá v souhrnu za tři účetní období předcházející účetnímu období, ve kterém došlo k uzavření smlouvy. Vznikla-li nebo zahájila-li právnická osoba příslušnou činnost později, nebo došlo k reorganizaci jejich činností, postačí, pokud je dosažení podmínek podle odstavce 1 věrohodné, zejména na základě plánů činnosti.

Pro stanovení konkrétního podílu činnosti v případě, kdy ovládaná právnická osoba musí pro zadavatele vykonávat více než 80 % činnosti, která je realizována při plnění úkolů, jež jí byly svěřeny ovládajícím zadavatelem či zadavateli, je nutno vzít v úvahu průměrný obrát, pokud je činnost, která je předmětem smlouvy, hrazena jejími příjemci v plné výši (pokud by se jednalo o spolupráci při likvidaci komunálního odpadu, která by byla hrazena pouze z poplatků za likvidaci odpadu hrazených obyvateli). Nejedná se o podíl zadavatele na relevantním trhu, ale o činnosti, které zadavatel vykonává mimo horizontální spolupráci pro jiné odběratele než jsou zadavatelé zúčastnění na spolupráci, tedy na trhu.

Kritérium 80% podílu činnosti se posuzuje vždy na straně subjektu, který ve vztahu vystupuje jako ovládaná osoba, a to bez ohledu na jeho právní formu. Typicky tedy budou posuzovány organizace zřizované členskými obcemi nebo společenstvím obcí. Společenství obcí tedy bude posuzováno kritériem 80 % pouze v případě, kdy vystupuje jako dodavatel, tj jako ovládaná osoba ve smyslu § 11 ZZVZ.

Pro účely splnění podmínky 80 % je rozhodující, aby většina činností ovládané osoby byla skutečně vykonávána ve prospěch ovládajících veřejných zadavatelů, tedy společenství obcí, členských obcí nebo jejich zřízených organizací. Do tohoto podílu se započítávají činnosti vykonávané pro tyto zadavatele bez ohledu na způsob jejich zajištění. Typicky půjde o činnosti, jako je správa a údržba majetku obcí, technické služby, nakládání s odpady, vodohospodářská infrastruktura, správa komunikací, kulturní a vzdělávací činnost nebo jiné služby poskytované v rámci výkonu veřejné správy.

Naopak do tohoto podílu nelze zahrnovat činnosti vykonávané pro jiné odběratele mimo strukturu ovládajících zadavatelů, zejména komerční zakázky pro soukromé subjekty nebo nečlenské obce, které nejsou součástí společenství. Tyto činnosti představují tzv. externí činnost a mohou tvořit nejvýše 20 % celkové činnosti ovládané osoby. Překročení tohoto limitu by znamenalo nesplnění podmínky vertikální spolupráce a znemožnilo by využití výjimky z režimu zákona.

Pro výpočet 80 % podílu se použijí finanční údaje za tři uzavřená účetní období předcházející uzavření smlouvy, a to buď ve formě průměrného obrátu, pokud lze činnost vyjádřit prostřednictvím obrátu, nebo ve formě celkových nákladů, pokud se jedná o činnost u níž nelze obrat použít jako vhodné měřítko. Pokud ovládaná osoba dosud nezahájila činnost nebo nemá dostatečnou historii, postačí věrohodné doložení plánovaného rozsahu činností ve prospěch ovládajících zadavatelů.

Podmínku 80 % činnosti tak typově splňují zejména organizace zřízené společenstvím obcí nebo členskými obcemi, které zajišťují infrastrukturu a služby pro své zřizovatele – např. technické služby, správu majetku, vodovody, kanalizace, školská či kulturní zařízení. Subjekty, které vykonávají činnost převážně pro jiné subjekty než své zřizovatele (např. poskytují služby nečlenským obcím nebo komerčním odběratelům), se již do rámce tohoto kritéria nevejdou.



Aby mohl veřejný zadavatel využít výjimku vertikální spolupráce a zadat zakázku jiné právnické osobě (dodavatel) přímo, musí být současně splněny všechny tři podmínky:

**Ovládání:** Veřejný zadavatel (sám nebo spolu s jinými veřejnými zadavateli) musí tuto právnickou osobu ovládat podobně, jako by šlo o jeho vlastní vnitřní oddělení nebo organizační jednotku.

**Vlastnictví:** V ovládané právnické osobě nesmí mít majetkový podíl žádná soukromá osoba nebo firma, která není ovládajícím veřejným zadavatelem. Vlastníky mohou být pouze ovládající veřejný zadavatel (nebo zadavatelé).

**Hlavní činnost pro zadavatele:** Více než 80 % celkové činnosti této ovládané osoby musí spočívat v plnění úkolů, které jí zadal ovládající veřejný zadavatel (nebo zadavatelé), případně další jimi ovládané osoby. Není podstatné, kdo je konečným příjemcem plnění ze smlouvy.

---

**Co znamená "ovládat"?** Mít rozhodující vliv na strategické cíle a důležitá rozhodnutí této ovládané osoby. Toto ovládání může být i nepřímé, například prostřednictvím jiné společnosti, kterou zadavatel již takto ovládá.

**Společné ovládání více zadavateli:** Více zadavatelů ovládá firmu společně, pokud se na jejím řízení shodnou, společně rozhodují o strategii a firma nesleduje jiné zájmy než zájmy těchto zadavatelů.

**Jak vypočítat obrátové kritérium?** Zjišťuje se z finančních údajů za poslední tři roky, obvykle podle obrátu, případně podle nákladů. Pokud subjekt ještě nemá dostatečnou historii, může splnění doložit i věrohodným plánem činnosti.



## Příklady z praxe k in-house výjimkám

### **Příklad 1:**

Společenství obcí zřídí školskou právní osobu, která provozuje základní školu navštěvovanou dětmi z členských obcí.

**Otázka:** Může školu v režimu in-house využívat jednotlivá členská obec, například pro potřeby své školy?

**Odpověď:** Ano. Společenství obcí školu ovládá, vlastní ji pouze veřejní zadavatelé (členské obce) a její činnost směřuje výhradně k nim. Podmínky pro využití výjimky podle § 11 ZZVZ jsou splněny.

### **Příklad 2:**

Společenství obcí založí akciovou společnost pro správu obecního majetku a přizve do ní soukromého investora.

**Otázka:** Mohou členské obce využívat služeb této a. s. bez zadávacího řízení?

**Odpověď:** Ne. Vstupem soukromého investora není splněna podmínka veřejného vlastnictví - in-house režim není možný.

### **Příklad 3:**

Společenství obcí zřídí příspěvkovou organizaci „Kulturní akce“. Tato organizace zajišťuje pro jiné subjekty než členské obce komerční akce a festivaly v rozsahu více než 20 % své celkové činnosti.

**Otázka:** Může společenství obcí objednat u příspěvkové organizace konání festivalu pro děti bez zadávacího řízení?

**Odpověď:** Ne. Není splněna podmínka více než 80 % celkové činnosti.

## Obrácená vertikální spolupráce

Podstata klasické vertikální spolupráce spočívá v tom, že veřejný zadavatel zadá zakázku přímo své ovládané právní osobě. Obrácená či reverzní vertikální spolupráce představuje zrcadlově obrácenou situaci: v tomto případě ovládaná právní osoba (v pozici zadavatele) uzavírá smlouvu svým ovládajícím veřejným zadavatelem (v pozici dodavatele). Důvodem pro existenci této specifické výjimky je zajištění efektivního fungování v rámci vertikální struktury veřejné správy, kde ovládaná entita potřebuje získat služby, dodávky či stavební práce od svého zřizovatele nebo mateřské organizace, která disponuje potřebnými kapacitami, odborností nebo vybavením.

Podmínky pro aplikaci reverzní vertikální spolupráce jsou vymezeny v § 11 odst. 4 ZZVZ a musí být splněny kumulativně. Podle tohoto ustanovení jsou podmínky pro obrácený in-house následující:

→ **Smlouvu uzavírá ovládaná právnická osoba**

Klíčové je, že v pozici zadavatele, tedy toho, kdo poptává plnění a uzavírá smlouvu, je subjekt, který je ovládán jiným veřejným zadavatelem.

→ **Dodavatelem je subjekt bez soukromé majetkové účasti**

Smlouva na plnění se uzavírá s dodavatelem, ve kterém nemá přímou majetkovou účast žádná soukromá osoba. Toto je zásadní požadavek, který má zajišťuje, že plnění zůstává čistě v rukou veřejných subjektů a nedochází tak k nedovolenému zvýhodnění soukromých dodavatelů bez řádné soutěže.

→ **Dodavatelem je ovládající veřejný zadavatel nebo jím ovládaná osoba**

Jakkoliv to ZZVZ výslovně neuvádí, je pro aplikaci obrácené vertikální spolupráce třeba, aby byla splněna i podmínka podle § 11 odst. 1 písm. c) ZZVZ (tzv. obrátové kritérium).

Dodavatelem plnění může být přímo veřejný zadavatel, který danou právnickou osobu ovládá, nebo jiná právnická osoba, kterou tentýž zadavatel rovněž ovládá. V takovém případě jde o aplikaci in-house výjimky na horizontální úrovni mezi „sesterskými“ subjekty). Tím je zajištěno, že plnění probíhá v rámci jedné „vertikální“ struktury veřejné správy.

Institut obrácené vertikální spolupráce umožňuje ovládaným subjektům v rámci společenství obcí efektivně získávat služby, dodávky či stavební práce od svých zřizovatelů (jednotlivých obcí nebo společenství jako celku) nebo od jiných sesterských organizací v rámci téže majetkové struktury veřejné správy. Pokud jsou podmínky podle § 11 odst. 4 ZZVZ splněny, nemusí ovládaná právnická osoba na dané plnění realizovat zadávací řízení.



Aby mohla ovládaná právnická osobě bez zadávacího řízení zadat veřejnou zakázku ovládacím veřejnému zadavateli, musí být současně splněny tyto podmínky:

- Dodavatelem je přímo ovládací veřejný zadavatel, nebo jiná právnická osoba, kterou ovládá tentýž veřejný zadavatel.
- Dodavatel nemá žádný přímý majetkový podíl soukromé osoby. Vlastníky mohou být jen veřejní zadavatelé.
- Dodavatel vykonává více než 80 % celkové činnosti při plnění úkolů, které jí byly svěřeny ovládacím veřejným zadavatelem.

**Příklad z praxe:**

Príspevková organizace města - „Městské kulturní centrum“ potřebuje zajistit správu IT infrastruktury.

**Otázka:** Může tyto služby bez zadávacího řízení poptat u městské společnosti IT služby, s. r. o., kterou město plně vlastní a ovládá?

**Odpověď:** Ano, za předpokladu, že:

- společnost IT služby ovládá stejný veřejný zadavatel jako příspěvkovou organizaci (v tomto případě město), a současně
- ve společnosti IT služby, s. r. o. nemá žádná soukromá osoba přímý majetkový podíl - jejím jediným vlastníkem je město.
- společnost IT služby vykonává více než 80 % celkové činnosti pro ovládacího veřejného zadavatele.

Pokud jsou tyto tři podmínky naplněny, může příspěvková organizace poptat služby napřímo, protože se jedná o tzv. in-house zadání.

## V. Způsoby zadávání

### Centrální zadávání

Centrální zadávání představuje model spolupráce, kdy jeden zadavatel (tzv. centrální zadavatel) realizuje zadávací řízení na pořízení dodávek, služeb nebo stavebních prací jménem a na účet dalších (pověřujících) zadavatelů, nebo pořizuje plnění, které následně těmto zadavatelům dále úplatně převádí za stejnou cenu.

Klíčovým rysem centrálního zadávání je postavení centrálního zadavatele, který oproti ostatním zúčastněným zadavatelům zaujímá nadřazenou roli. Centrální zadavatel nese právní odpovědnost za správnost a soulad zadávacího řízení se zákonem, přičemž tuto odpovědnost nelze smluvně přenést na zúčastněné zadavatele. Role pověřujících zadavatelů je naopak v průběhu zadávacího řízení v podstatě pasivní.

Centralizované zadávání zpravidla zakládá dlouhodobější vztah pro nákup dodávek, služeb nebo stavebních prací. Výhodami tohoto modelu jsou především pravděpodobnější dosažení ekonomicky výhodnější nabídky s ohledem na vyšší celkový objem poptávaného plnění a snížení administrativní zátěže na straně pověřujících zadavatelů. Jejich role je v procesu zadávání zcela pasivní – namísto několika samostatných řízení je realizováno pouze jedno.

Výhodou centralizovaného zadávání, zejména při jeho soustavném využívání, je možnost využití standardizovaných postupů. V rámci meziobecní spolupráce může tuto roli plnit společenství obcí pro své členy a zřizované organizace. V rámci meziobecní spolupráce by šlo vzít do úvahy soustavné zajišťování realizace zadávacích řízení společenstvím obcí pro členské obce a jimi zřizované organizace, kde je možnost využití standardizovaných postupů. Tento model přináší nižší riziko chyb, možnost specializace pracovníků, a celkové ulehčení pověřujícím zadavatelům.

## Společné zadávání

Společné zadávání představuje právně jednodušší formu spolupráce, kdy dva nebo více zadavatelů realizují zadávací řízení společně. Může jít o jednorázovou i dlouhodobější kooperaci.

Před zahájením společného zadávacího řízení jsou zúčastnění zadavatelé povinni uzavřít písemnou smlouvu, která upraví jejich vzájemná práva a povinnosti a stanoví způsob jejich jednání vůči třetím stranám.

Narozdíl od centrálního zadávání, při společném zadávání vystupují zúčastnění zadavatelé jako rovnocenní partneři. Odpovědnost za dodržení zákona při společném zadávání nesou společně a nerozdílně (s výjimkou úkonů prováděných zadavatelem pouze svým jménem a na svůj účet). Náklady a výsledné plnění jsou mezi partnery rozděleny podle dohody, nikoli nutně rovným dílem.

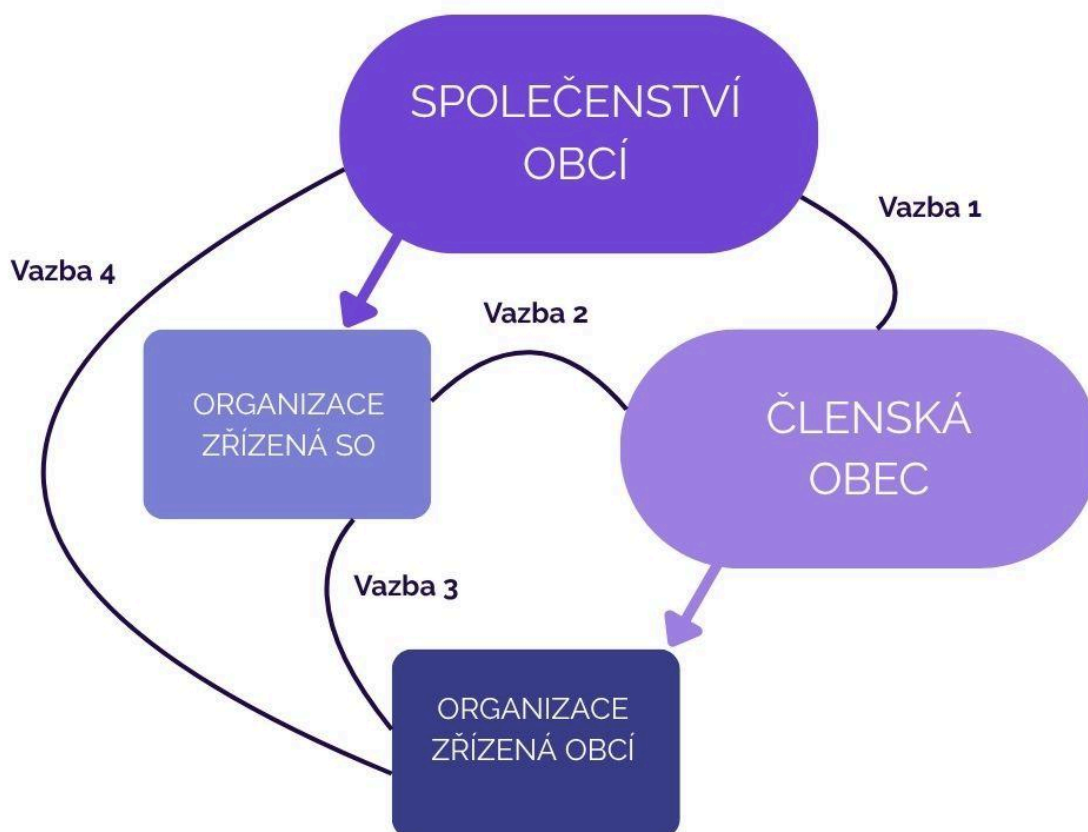
Hlavními výhodami společného zadávání jsou podobně jako u centrálního zadávání:

- ekonomičtější nabídky díky sdružení poptávky a vyššímu objemu zakázky,
- snížení individuální administrativní zátěže díky rozložení práce a nákladů mezi zúčastněné zadavatele,
- možnost využití specializace zadavatelů na určité typy plnění při přípravě a průběhu zadávacího řízení.

Společné zadávání je vhodné pro dvě nebo více členských obcí při společné realizaci investiční akce. Právně je možné i mezi společenstvím obcí a členskými obcemi, avšak pouze v případě rovnocenného partnerství z hlediska odpovědnosti, nákladů a plnění. Pokud by měla jedna strana (např. společenství

obcí) dominantní roli a nést výhradní odpovědnost, je z hlediska práva pro takovou spolupráci vhodnější institut centrálního zadávání.

## VI. Možné varianty zadávacích vztahů



### Vazba 1: Členská obec - Společenství obcí

Klíčovým a prakticky nejvýznamnějším vztahem v rámci meziobecní spolupráce je přímá vazba mezi samotným společenstvím obcí jako právnickou osobou a jeho členskými obcemi. Tato relace představuje ideální základ pro aplikaci principů vertikální spolupráce (in-house zadávání), neboť oba subjekty jsou úzce propojeny svým účelem, vlastnickou strukturou a vzájemnou kontrolou.

V rámci tohoto vztahu je třeba zkoumat možnost zadávání veřejných zakázek in-house podle pravidel v § 11 ZZVZ. Pro aplikaci této výjimky je nezbytné splnit

tří podmínky uvedené v § 11 odst. 1 ZZVZ, přičemž první z nich se týká ovládnutí právnické osoby veřejným zadavatelem.

Podle § 11 odst. 2 ZZVZ se za ovládnutí právnické osoby veřejným zadavatelem považuje stav, při kterém má veřejný zadavatel rozhodující vliv na strategické cíle a významná rozhodnutí dané právnické osoby, obdobně jako by se jednalo o jeho vnitřní organizační jednotky. Členské obce rozhodují o všech podstatných záležitostech společenství obcí prostřednictvím svého zastoupení ve shromáždění starostů<sup>4</sup>. Toto zastoupení lze považovat za projev rozhodujícího vlivu členských obcí na společenství obcí. V případě společenství obcí lze konstatovat, že je první podmínka ovládnutí podle § 11 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 ZZVZ splněna.

Druhá podmínka v § 11 odst. 1 písm. b) ZZVZ, stanoví, že v ovládané právnické osobě nesmí mít majetkovou účast jiný subjekt než ovládající veřejný zadavatel nebo ovládající veřejní zadavatelé. V případě společenství obcí je z podstaty tohoto právního uspořádání vyloučena účast jakéhokoli jiného subjektu než členských obcí. Účast soukromého kapitálu je tudíž vyloučena a podmínka § 11 odst. 1 písm. b) ZZVZ je splněna.

Třetí podmínka podle § 11 odst. 1 písm. c) ZZVZ stanoví, že ovládaná právnická osoba musí vykonávat více než 80 % své činnosti ve prospěch veřejného zadavatele nebo jiných veřejných zadavatelů, kteří ji ovládají. Společenství obcí je zřízeno k plnění úkolů svěřených členskými obcemi a jeho činnost směřuje k naplňování veřejného zájmu těchto obcí. Je nutné v každém jednotlivém případě *ad hoc* ověřit, že i tato podmínka bude splněna a to zejména v případě, kdy společenství či členská obec provádí tržní činnosti ve větším rozsahu.

Vztah mezi společenstvím obcí a jeho členskými obcemi splňuje podmínky pro aplikaci výjimky podle § 11 odst. 1 a odst. 4 písm. a) ZZVZ. Pro uzavírání smluv lze aplikovat režim vertikální spolupráce (in-house) i režim obrácené vertikální spolupráce (reverzní in-house). Tyto smluvní vztahy nejsou považovány za zadání veřejné zakázky a nevztahují se na ně postupy pro zadávání veřejných zakázek stanovené ZZVZ. Výjimku lze aplikovat ve směru členská obec – společenství obcí i ve směru opačném.

Vztah mezi společenstvím obcí a jeho členskými obcemi je natolik úzký a zákonem definovaný, že splňuje všechny podmínky pro vertikální i reverzní vertikální spolupráci neboli in-house zadávání či reverzní in-house zadávání. To v praxi znamená významné zjednodušení: při vzájemném poskytování služeb či dodávek mezi společenstvím obcí a jeho členy není nutné vypisovat na veřejně

---

<sup>4</sup> Viz § 53d zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.



zakázky výběrové řízení podle ZZVZ, což přináší časové a administrativní úspory. Tento zjednodušený režim lze využít obousměrně – když společenství poptává od obcí i když obce poptávají od společenství.

Vztah mezi společenstvím obcí a členskými obcemi umožňuje přímou spolupráci bez nutnosti zadání veřejné zakázky dle režimu zákona.

### **Jak to funguje?**

Zákon uznává, že členská obec splňuje vůči společenství obcí podmínku ovládnutí a ve společenství obcí není žádný soukromý kapitál – subjekty tak mohou spolupracovat napřímo.

### **Hlavní výhoda:**

Společenství obcí a členské obce si mohou vzájemně zadávat veřejné zakázky rychleji a jednodušeji bez realizace zadávacího řízení, což šetří čas i náklady na administrativu.

### **Praktické a obousměrné:**

Tento režim platí pro veřejné zakázky od členských obcí pro společenství obcí i od společenství pro členské obce.

## Vazba 2: Členská obec - Organizace zřízená<sup>5</sup> společenstvím obcí

Dalším relevantním scénářem pro aplikaci in-house pravidel v rámci meziobecní spolupráce je situace, kdy poptávajícím subjektem (zadavatelem) je členská obec a plnění zajišťuje právnická osoba zřízená společenstvím obcí (např. společný technický podnik, s. r. o., apod.). I v tomto případě ZZVZ umožňuje, za předpokladu splnění zákonných podmínek, využít výjimku pro vertikální spolupráci.

Členská obec je v souladu s § 4 odst. 1 písm. d) ZZVZ veřejným zadavatelem. Pro možnost aplikace výjimky vertikální spolupráce není rozhodující, zda organizace zřízená společenstvím obcí naplňuje znaky veřejného zadavatele podle § 4 ZZVZ, ale zda jsou ve vztahu k ní splněny podmínky stanovené v § 11 ZZVZ. Výjimka vertikální spolupráce pro vztah mezi členskou obcí a organizací zřízenou společenstvím obcí je upravena v § 11 odst. 2 ZZVZ. Podle tohoto ustanovení se za ovládnutí právnické osoby veřejným zadavatelem považuje stav, kdy zadavatel

<sup>5</sup> Pro účely tohoto výkladu se pojmem „organizace zřízená společenstvím obcí“ rozumí právnická osoba veřejného práva zřízená podle zvláštního právního předpisu (např. příspěvková organizace), i právnická osoba soukromého práva založená společenstvím obcí (např. obchodní společnost).

vykonává rozhodující vliv na strategické cíle a klíčová rozhodnutí právnické osoby, a to obdobně, jako by se jednalo o jeho vnitřní organizační jednotky. Podmínka ovladatelnosti není limitována pouze na vztah mezi veřejným zadavatelem a jím ovládanou osobou, ale může být uplatněna i prostřednictvím dalších právnických osob, které jsou také veřejnými zadavateli a ovládají svoji organizaci obdobným způsobem.

Členská obec ovládá společenství obcí obdobně jako své vnitřní organizační jednotky (viz [Vazba 1: Společenství obcí - Členská obec](#)). V případě, že společenství obcí splní podmínku ovládání vůči organizaci, kterou založilo, platí, že členská obec má v kontextu vazby 1 rozhodující vliv rovněž na tuto organizaci. Tento vztah mezi členskou obcí a organizací zřízenou společenstvím obcí pak splňuje podmínku ovládání podle § 11 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

Za předpokladu, že budou splněny i ostatní podmínky uvedené v § 11 odst. 1 ZZVZ, přičemž je zejména nutné ověřit splnění podmínky obrátového kritéria, má každá členská obec možnost využít výjimku vertikální spolupráce v souvislosti s organizací, kterou společenství obcí zřídilo.

Na základě rozboru podmínek ovládání lze uzavřít, že i ve vztahu mezi členskou obcí a právnickou osobou zřízenou společenstvím obcí je možné aplikovat výjimku pro vertikální spolupráci podle § 11 ZZVZ. Klíčovým aspektem je nepřímé ovládání, kdy členská obec ovládá společenství obcí a to zase ovládá svou zřízenou organizaci, čímž členská obec získává rozhodující vliv i na tuto organizaci zřízenou společenstvím obcí. Za předpokladu splnění ostatních zákonných podmínek pro in-house (zejména absence soukromého kapitálu v dodavatelské organizaci a splnění podmínky více než 80 % činnosti pro ovládající zadavatele) tak členské obce mohou využít přímé zadávání zakázek subjektu zřízenému společenstvím obcí.

**Obec poptává, organizace společenství obcí dodává:** Vztah mezi členskou obcí a organizací zřízenou společenstvím obcí (škola, technické služby, příspěvková organizace apod.) umožňuje přímou spolupráci bez nutnosti složitých soutěží.

**Jak to funguje?** Jelikož členská obec ovládá společenství obcí a společenství ovládá svou organizaci, má obec dostatečnou kontrolu i nad touto organizací.

**Stejná pravidla platí pro dodavatele:** Organizace společenství, která dodává obci, nesmí mít soukromé vlastníky a musí většinu své práce (přes 80 %) dělat pro "své" veřejné zřizovatele (včetně členských obcí).

### Vazba 3: Organizace zřízená společenstvím obcí – Organizace zřízená členskou obcí

Složitější, avšak v praxi neméně významnou situací je vazba mezi dvěma právními osobami, které byly zřízeny a jsou ovládány různými, byť spřízněnými veřejnými zadavateli v rámci struktury společenství obcí – konkrétně mezi organizací zřízenou samotným společenstvím obcí a organizací zřízenou některou z jeho členských obcí. Ačkoli zde neexistuje přímý vztah „matka-dcera“, ZZVZ umožňuje za určitých okolností aplikovat výjimku vertikální spolupráce i v této situaci. Klíčem k využití této výjimky je prokázání, že jsou obě právní osoby ovládány týmž veřejným zadavatelem nebo veřejnými zadavateli vykonávajícími společnou kontrolu ve smyslu § 11 ZZVZ.

Postavení těchto organizací jako veřejných zadavatelů se posuzuje individuálně podle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ a nemusí být vždy naplněno; tato skutečnost však není sama o sobě rozhodující pro aplikaci výjimky vertikální spolupráce podle § 11 ZZVZ. Výjimka vertikální spolupráce pro vztah mezi organizací zřízenou společenstvím obcí (organizace A) a organizací zřízenou členskou obcí (organizace B) je upravena v § 11 odst. 4 písm. b) ZZVZ. Podle tohoto ustanovení se za zadání veřejné zakázky nepovažují případy, kdy právní osoba ovládaná veřejným zadavatelem podle § 11 odst. 1 písm. a) ZZVZ uzavře smlouvu s dodavatelem, v němž nemá žádná soukromá osoba přímou majetkovou účast a který je jinou právní osobou ovládanou veřejným zadavatelem podle § 11 odst. 4 písm. a) ZZVZ.

Pokud tedy členská obec sama nebo společně s ostatními členskými obcemi vykonává rozhodující vliv na organizaci A tak, jak bylo uvedeno v kapitole [Vazba 2: Členská obec - Organizace zřízená společenstvím obcí](#), a zároveň ovládá organizaci B, dochází k situaci, kdy členská obec vykonává rozhodující vliv na obě organizace. V takovém případě je za splnění podmínky absence soukromé majetkové účasti v osobě dodavatele a podmínky podle § 11 odst. 1 písm. c) ZZVZ možné, aby uzavření smlouvy mezi organizacemi A a B naplnilo zákonné předpoklady pro využití výjimky vertikální spolupráce.

Jak vyplývá z výše uvedeného, i vazba mezi právní osobou zřízenou společenstvím obcí a právní osobou zřízenou členskou obcí může splnit podmínky pro aplikaci výjimky vertikální spolupráce podle § 11 ZZVZ. Rozhodující je zde existence přímého či nepřímého ovládaní obou organizací týmž veřejným zadavatelem, případně společné kontroly vykonávané více veřejnými zadavateli ve smyslu § 11 ZZVZ. Pokud je daná členská obec schopna prokázat rozhodující vliv jak na organizaci zřízenou jí samotnou, tak nepřímo (prostřednictvím společenství obcí) i na organizaci zřízenou společenstvím, a jsou-li splněny další obecné podmínky in-house – zejména absence soukromé majetkové účasti

v dodavatelské organizaci a požadavek, aby podstatná část její činnosti byla vykonávána ve prospěch ovládajícího veřejného zadavatele nebo veřejných zadavatelů vykonávajících společnou kontrolu – lze mezi těmito dvěma organizacemi uzavírat smlouvy mimo standardní zadávací řízení. Splnění tohoto požadavku na činnost je přitom rozhodující bez ohledu na to, zda je daná organizace sama veřejným zadavatelem podle § 4 ZZVZ. Tento model současně rozšiřuje možnosti interní kooperace a efektivního sdílení v rámci celého systému společenství obcí.

Organizace zřízená společenstvím obcí a organizace zřízená touto členskou obcí (např. školy, technické služby či jiné příspěvkové organizace) si mohou za splnění podmínek § 11 zákona o zadávání veřejných zakázek zadávat veřejné zakázky přímo. Klíčové je, že obě organizace jsou ovládány týmž veřejným zadavatelem, a to buď přímo, nebo nepřímo prostřednictvím společenství obcí; případně podléhají společné kontrole více veřejných zadavatelů ve smyslu tohoto ustanovení.

Současně musí být splněny i další obecné podmínky vertikální spolupráce, zejména absence soukromé majetkové účasti v dodavatelské organizaci a požadavek, aby podstatná část její činnosti byla vykonávána ve prospěch ovládajícího veřejného zadavatele nebo veřejných zadavatelů vykonávajících společnou kontrolu; splnění tohoto požadavku je rozhodující.

Tento model umožňuje efektivní interní spolupráci a sdílení činností v rámci systému společenství obcí, aniž by bylo nutné postupovat v zadávacím řízení podle uvedeného zákona. Přímé zadávání mezi organizacemi zřízenými různými obcemi není samo o sobě přípustné; výjimku podle § 11 ZZVZ lze v takovém případě použít pouze při splnění podmínky ovládnutí týmž veřejným zadavatelem nebo společné kontroly více veřejnými zadavateli.



### **Spolupráce mezi obecními organizacemi**

Organizace zřízená společenstvím obcí a organizace zřízená toutéž členskou obcí (např. školy, technické služby nebo příspěvkové organizace) si mohou za určitých podmínek zadávat veřejné zakázky přímo, tedy bez klasického výběrového řízení.

#### **Jak to funguje?**

Rozhodující je, že obě organizace jsou řízeny stejnou obcí „shora“ – jedna přímo a druhá nepřímo prostřednictvím společenství obcí, případně pod společnou kontrolou více obcí.

#### **Jaké podmínky musí dodavatel splnit?**

Dodavatelská organizace nesmí mít soukromé vlastníky a musí většinu své činnosti vykonávat pro své veřejné zřizovatele.

## Vazba 4: Společenství obcí – Organizace zřízená členskou obcí

Vedle již popsaných vertikálních vztahů se v rámci společenství obcí můžeme setkat také s vazbou mezi samotným společenstvím obcí jako zadavatelem a právnickou osobou, kterou zřídila některá z členských obcí (a tedy není přímo „dcerou“ společenství). Ačkoli zde chybí přímé ovládnání společenství obcí nad organizací členské obce, výjimka vertikální spolupráce se vztahuje i na situace založené na nepřímé kontrole skrze společného jmenovatele – ovládající členskou obec.

Společenství obcí je v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ veřejným zadavatelem. Výjimka vertikální spolupráce pro vztah mezi společenstvím obcí a organizací zřízenou členskou obcí je upravena v § 11 odst. 4 písm. b) ZZVZ. Podle tohoto ustanovení se za zadání veřejné zakázky nepovažují případy, kdy právnická osoba ovládaná veřejným zadavatelem podle § 11 odst. 1 písm. a) ZZVZ uzavře smlouvu s dodavatelem, v němž nemá žádná soukromá osoba přímou majetkovou účast a který je jinou právnickou osobou ovládanou veřejným zadavatelem podle § 11 odst. 4 písm. a) ZZVZ.

Členská obec naplňuje vůči společenství obcí podmínku ovládnání (viz kapitola [Vazba 1: Společenství obcí - Členská obec](#)). Pokud členská obec ovládá také svou organizaci obdobně jako své vnitřní organizační jednotky – tedy má rozhodující vliv na strategické cíle a významná rozhodnutí této organizace, obdobně jako by se jednalo o její vnitřní organizační jednotky, je za splnění podmínky absence soukromé majetkové účasti v osobě dodavatele a podmínky podle § 11 odst. 1 písm. c) ZZVZ možné, aby uzavření smlouvy mezi společenstvím obcí

a organizací zřízenou členskou obcí naplnilo zákonné předpoklady pro využití výjimky vertikální spolupráce.

Z výše uvedeného vyplývá, že ani vztah mezi společenstvím obcí a právnickou osobou zřízenou členskou obcí není z pohledu in-house zadávání zcela vyloučen. Klíčovým předpokladem pro využití této možnosti je prokázání, že příslušná členská obec vykonává rozhodující vliv vůči společenství obcí i své zřízené organizaci. Pokud je tato podmínka společného ovládání skrze členskou obec naplněna a dodavatelská organizace zřízená členskou obcí zároveň splňuje ostatní obecné požadavky in-house (absence soukromého kapitálu a plnění většiny činností pro své zřizovatele), může společenství obcí zadat zakázku této organizaci členské obce bez nutnosti standardního zadávacího řízení. Tento mechanismus tak dále rozšiřuje pole působnosti pro vnitřní kooperaci v rámci sítě společenství obcí a jejich členů.

Vztah mezi společenstvím obcí a organizací zřízenou členskou obcí (kulturní zařízení, příspěvková organizace apod.) umožňuje přímou spolupráci bez nutnosti složitých soutěží.

**Jak to funguje?** Výjimka platí, pokud ovládající členská obec kontroluje společenství obcí i svou zřízenou organizaci.

**Stejná pravidla platí pro dodavatele:** Organizace členské obce, která dodává společenství obcí, nesmí mít soukromé vlastníky a musí většinu své práce (přes 80 %) dělat pro „své“ veřejné zřizovatele.

## VII. Často kladené otázky FAQ

**Lze aplikovat režim in-house na všechny typy organizací, které obce nebo společenství obcí zakládají či zřizují?**

Ano, aplikace režimu in-house je možná pro všechny typy organizací, které obce nebo společenství obcí zakládají, avšak za předpokladu splnění podmínek stanovených v § 11 odst. 1 ZZVZ (tedy zjednodušeně podmínky ovládnutí, majetkové účasti a činnosti). Typ právní formy organizace, jako například akciová společnost nebo společnost s ručením omezeným, není rozhodující.

**Je v organizacích zřízených členskou obcí nebo společenstvím obcí přípustná majetková účast soukromého kapitálu?**

Ne, majetková účast soukromých osob je vyloučena jak podle § 11 odst. 1 písm. b) ZZVZ, tak i v souladu s § 11 odst. 4 ZZVZ. Pro účely odstavce 4 je definice soukromé osoby uvedena v § 11 odst. 5 ZZVZ<sup>6</sup>. Pokud je v organizacích zřízených členskou obcí majetková účast soukromého kapitálu, není možné využít in-house výjimku a zadavatel musí zadat veřejnou zakázku v ZZVZ.

**Je možné pronajmout tyto organizace třetím stranám, přičemž obec by se podílela pouze na uplatnění svých majetkových práv?**

Ne, pronájem těchto organizací třetím stranám by znamenal, že obec nesplňuje podmínku ovládnutí podle § 11 odst. 2 ZZVZ. V případě, že by organizaci řídila třetí strana, obec by ztratila rozhodující vliv na strategické cíle a významná rozhodnutí takto ovládané právnické osoby.

**Lze využít režim in-house mezi organizací obce, která není členem společenství obcí, a organizací zřízenou společenstvím obcí? Pokud ano, za jakých podmínek?**

Ne, v tomto případě nelze režim in-house zadávání aplikovat. Mezi obcí, která není členem společenství obcí, a organizací zřízenou tímto společenstvím nevzniká ovládací vztah ve smyslu ZZVZ. Taková obec se nachází zcela mimo síť vzájemných vztahů, která je podmínkou pro využití výjimky z režimu veřejného zadávání. Nečlenská obec tedy nemůže využít vertikální spolupráci ani vůči samotnému společenství obcí, ani vůči jeho zřízené organizaci, neboť není zapojena do struktury ovládnutí.

---

<sup>6</sup> Pro účely odstavce 4 se soukromou osobou rozumí jiná osoba než stát, veřejnoprávní korporace, jiná právnická osoba zřízená zákonem nebo právnická osoba, v níž mají účast pouze stát, veřejnoprávní korporace nebo jiná právnická osoba zřízená zákonem.



### **Příklad z praxe:**

Ve společenství obcí působí příspěvková organizace – Středisko služeb školám, která poskytuje administrativní a metodickou podporu základním a mateřským školám.

**Otázka:** Může jejich služeb napřímo využít i obec, která není členem daného společenství, nebo škola zřizovaná touto obcí?

**Odpověď:** Nemůže. Není-li obec členem společenství obcí, není mezi ní a organizací zřízenou společenstvím naplněn ovládací vztah podle § 11 ZZVZ. Tím pádem nejsou splněny zákonné podmínky pro využití režimu in-house a jakékoliv poskytnutí služeb by muselo proběhnout na základě řádného zadávacího řízení podle ZZVZ.

Výjimku by představovala pouze situace, kdy by daná organizace měla jinou právní formu (např. akciová společnost) a obec by v ní současně držela majetkovou účast – za podmínky splnění všech kritérií podle § 11 ZZVZ. Pokud by organizace zřízená společenstvím obcí byla akciovou společností a nečlenská obec by v této společnosti měla majetkovou účast, mohlo by za kumulativního naplnění všech podmínek podle § 11 odst. 1 ZZVZ dojít k využití vertikální spolupráce i ze strany nečlenské obce.



### **Příklad z praxe:**

Společenství obcí založilo společně s dalšími obcemi akciovou společnost za účelem správy majetku obcí (např. školských zařízení, technické infrastruktury apod.).

**Otázka:** Může služeb této akciové společnosti využít i obec, která není členem společenství obcí, ale podílela se spolu se společenstvím na jejím založení? Například prostřednictvím své základní školy?

**Odpověď:** Ano, za předpokladu, že jsou kumulativně splněny zákonné podmínky, tj.:

- obec má v dané akciové společnosti majetkovou účast a vykonává nad ní rozhodující vliv (ovládací vztah),
- v akciové společnosti nemá majetkovou účast žádná soukromá osoba,
- daná akciová společnost vykonává převážnou část své činnosti (alespoň 80 %) ve prospěch svých veřejných akcionářů.

Pokud jsou tyto podmínky splněny, může obec využít režim in-house zadávání vůči této společnosti, i přestože není členem společenství obcí.

Je však třeba zdůraznit, že pokud by do akciové struktury organizace vstoupil jakýkoliv soukromý subjekt, vertikální spolupráce by byla vyloučena, a to i pro společenství obcí, které danou organizaci založilo. Alternativním řešením pro zapojení nečlenské obce by mohlo být využití institutu centralizovaného zadávání podle § 9 ZZVZ.

**Za jakých podmínek může společenství obcí samo zajišťovat společné zadávání pro sebe, své organizace a pro jednotlivé členské obce a jejich organizace?**

Podmínky pro centralizované zadávání jsou upraveny v § 9 ZZVZ. Centralizované zadávání je postupem, při němž centrální zadavatel (v tomto případě by se jednalo o společenství obcí) realizuje zadávací řízení nebo zvláštní postupy pro pověřující zadavatele.

Existují dvě varianty centralizovaného zadávání:

- I. Centrální zadavatel pořizuje dodávky nebo služby svým jménem na svůj účet a následně je pověřujícím zadavatelům přeprodává za cenu nikoliv vyšší než za kterou je pořídil.
- II. Centrální zadavatel pouze realizuje proces zadávacího řízení pro pověřující zadavatele, přičemž tito zadavatelé uzavírají smlouvy s dodavateli samostatně. Tato varianta je aplikovatelná i na stavební práce.

Centrální zadavatel nese odpovědnost za správnost zadávacího řízení, s výjimkou situací, které jsou výslovně uvedeny v zákoně.

ZZVZ vyžaduje, aby byl v zadávací dokumentaci jasně vymezen okruh zadavatelů, pro které je centralizované zadávání realizováno. Pokud by tedy centrálním zadavatelem bylo společenství obcí a pověřujícími zadavateli, pro něž by bylo centralizované zadávání prováděno, by byly členské obce společenství, byl by tento okruh v zadávací dokumentaci vymezen.

Pokud by se jednalo o všechny členské obce, postačilo by je identifikovat konstatováním, že centralizované zadávání bude realizováno pro všechny členské obce společenství obcí.

Okruh zadavatelů není nutné vymezovat tehdy, pokud je zaváděn dynamický nákupní systém, neboť okruh pověřujících zadavatelů je u dynamického nákupního systému neuzavřený (v průběhu jeho trvání mohou přistupovat nejen další dodavatelé, ale i další pověřující zadavatelé). Totožné pak platí pro centralizovaně zadávané podlimitní veřejné zakázky, i zde je možné rozšiřování okruhu pověřujících zadavatelů.

Lze tedy shrnout, že za dodržení výše uvedených podmínek podle § 9 ZZVZ může společenství obcí vystupovat v pozici centrálního zadavatele pro své členské obce.

### **Může společenství obcí nebo jeho organizace zajišťovat centralizované zadávání pro nečlenské obce? Jaké jsou v takovém případě podmínky?**

Ano, společenství obcí nebo jeho organizace mohou zajišťovat centralizované zadávání také pro nečlenské obce. Pověřujícím zadavatelem může být jakýkoliv subjekt, který projevuje zájem o centralizované zadávání ve spolupráci se společenstvím obcí a pro něhož je společenství obcí ochotno vykonávat činnosti centrálního zadavatele. Podmínkou je, aby byly splněny všechny zákonné náležitosti a aby existoval konsenzus mezi společenstvím obcí a nečlenskou obcí o spolupráci v rámci centralizovaného zadávání.

## Může se společenství obcí či jeho organizace účastnit zadávacích řízení realizovaných jinými obcemi v pozici dodavatele?

Ano, společenství obcí i jeho organizace se mohou účastnit zadávacích řízení v roli dodavatelů. V takovém případě se však již nejedná o činnosti, které byly společenství obcí nebo jeho organizaci svěřené ovládajícím zadavatelem, a tudíž se tyto aktivity nezapočítávají do podílu činností podle § 11 odst. 1 písm. c) ZZVZ. Tato situace představuje běžný obchodní vztah. Existuje riziko, že účast na těchto řízeních by mohla vést k překročení zákonem stanovené meze celkového obratu, což by mohlo znemožnit splnění podmínky minimálního podílu činností ve výši 80 % podle uvedeného ustanovení. Tím by se společenství obcí nebo jeho organizaci mohla omezit možnost využití vertikální spolupráce.

### **Pozor!**

Pokud se společenství obcí nebo jeho organizace účastní veřejných zakázek v roli dodavatele, je nezbytné pečlivě sledovat strukturu příjmů a podíl externích činností.

Jakmile by objem těchto zakázek překročil 20 % z celkové činnosti dané organizace, došlo by k porušení podmínky podle § 11 odst. 1 písm. c) ZZVZ. Tím by zanikla možnost využívat výjimku z režimu veřejného zadávání (tzv. in-house).