

2. 6. 2025

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

FSR EU o zahraničních subvencích a více než rok jeho aplikace v oblasti veřejných zakázek

Poslanecká sněmovna 19. 3. 2025 byla vyhlášena novela zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory, kterou se mj. implementuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2560 o zahraničních subvencích narušujících vnitřní trh ("FSR"). V tomto ohledu novela přináší změny spíše technického rázu, nicméně poskytuje vhodnou příležitost ohlédnout se za tím, co přineslo téměř jeden a půl roku účinnosti FSR, jaké lze pozorovat trendy v jeho vymáhání a co čekat v roce 2025. Tento článek se zaměřuje primárně na oblast veřejných zakázek, v jejichž kontextu bylo FSR hojně uplatňováno.

Co je to FSR

Pro připomenutí, FSR zavedlo režim prověřování, který dává Evropské komisi ("**Komise**") nástroje k zajištění rovných soutěžních podmínek potenciálně narušených subvencemi třetích států. Za tímto účelem FSR mj. ukládá oznamovací povinnost účastníkům o veřejnou zakázku, jejíž hodnota překračuje 250 milionů euro a kteří v posledních třech letech obdrželi finanční příspěvky od třetích států ve výši 4 miliony euro či více.[\[1\]](#)

Samotný finanční příspěvek pak může mít mnoho podob od přímého převodu hotovosti až po dodávku zboží či poskytnutí úvěrové záruky za netržních podmínek.[\[2\]](#) Po učinění oznámení pak Komise ve lhůtě dvaceti dnů posuzuje, zda zahraniční subvence umožnila podniku podat v zadávacím řízení nabídku, která je „nepřiměřeně výhodná“.[\[3\]](#)

Na oficiální pokyny Komise, které by přiblížily její pohled na výklad některých pojmů a přístup při hodnocení efektů subvence na vnitřní trh se stále čeká.[\[4\]](#) Taktéž rozhodovací praxe zatím v zásadě neexistuje. Dosud spatřilo světlo světa pouze jediné rozhodnutí, které bylo výsledkem tzv. hloubkového šetření.[\[5\]](#)

V blízké době však lze očekávat zveřejnění návrhu znění pokynů pro účely veřejné diskuze. FSR totiž Komisi ukládá povinnost pokyny přijmout nejpozději do ledna 2026, přičemž Komise cílí na 16. ledna 2026. V červenci 2024 však Komise vydala alespoň nezávazný pracovní dokument, jehož účelem je primárně omezit příval chybně podaných a vyplněných oznámení. V dokumentu Komise částečně a ve velmi omezené míře přibližuje svůj pohled na tzv. koncept narušení.

Přístup Komise ke konceptu narušení

Koncept narušení je zakotven v článku 4 FSR. Ten stanovuje, že narušení vnitřního trhu existuje, pokud zahraniční subvence může zlepšit konkurenční postavení podniku na vnitřním trhu, čímž skutečně nebo potenciálně negativně ovlivňuje hospodářskou soutěž na vnitřním trhu. Zahraniční subvence narušuje vnitřní trh, splňuje-li dvě základní podmínky: (i) subvence zlepšuje soutěžní postavení jejího příjemce a (ii) toto vylepšení pozice má potenciál negativně ovlivnit soutěž na vnitřním trhu.[\[6\]](#)

První podmínka tedy cílí na určení vztahu mezi subvencí a aktivitami jejího příjemce na vnitřním trhu. Komise jako příklad subvence, která tuto podmínku nespĺňuje, uvádí situaci, kdy je subvence

poskytnuta třetím státem za účelem rozvoje lokální aktivity mimo EU.[7] Nicméně jedním dechem upozorňuje na tzv. křížové subvencování, při kterém úspory vzniklé díky lokálně poskytnuté subvenci, mohou být použity k financování aktivit vyvíjených na vnitřním trhu.[8] V takovém případě by dle Komise totiž bylo možné vztah mezi subvencí a aktivitami příjemce na vnitřním trhu dovodit.[9]

Druhá podmínka pak určuje, že negativní účinky zahraniční subvence mohou být jak skutečné, tak potenciální.^[10] Zde Komise konzistentně se svým dosud jediným rozhodnutím uvádí, že posouzení účinků se vztahuje jak k současným, tak k možným budoucím aktivitám příjemce.[11]

Koncept narušení v kontextu veřejných zakázek

Pokud jde o veřejné zakázky, článek 27 FSR rámeč konceptu narušení velmi omezuje co do účinků subvence i aktivit příjemce. Stanovuje totiž, že zadávací řízení narušují subvence, jež umožňují podání nepřiměřeně výhodné nabídky. Stejný článek také omezuje substantivní posouzení výlučně na zadávací řízení, ve vztahu k němuž bylo oznámení učiněno. Posouzení vlivu zahraniční subvence se tak vždy musí výlučně týkat konkrétní nabídky v konkrétním zadávacím řízení.

Samotné posouzení se tedy zabývá dvěma základními otázkami:

- i. zda je podaná nabídka nepřiměřeně výhodná a
- ii. zda podání nepřiměřeně výhodné nabídky umožnila přímo či nepřímo zahraniční subvence.

Při posuzování výhodnosti nabídky Komise vychází zejm. ze srovnání s ostatními podanými nabídkami a s podklady zadavatele, ze kterých vycházel při stanovování hodnoty zakázky.[12] Hodnocení přiměřenosti nabídky se v souladu s bodem 53 preambule FSR částečně opírá o dosavadní úpravu veřejných zakázek týkající se vysvětlení mimořádně nízkých nabídek zejm. pak články 69 a 82 směrnice 2014/24/EU a související judikaturu.[13] Je-li tedy výhodnost nabídky objektivně zdůvodnitelná např. efektivitou výrobního procesu, inovací nebo novým technickým řešením, pak není nepřiměřeně výhodná a řízení končí.[14]

Naopak, dojde-li Komise k závěru, že nabídka je nepřiměřená, pokračuje substantivní posouzení hledáním vztahu mezi poskytnutou subvencí a nabídkou.[15] Pracovní dokument uvádí, že vztah může být dovozen přímo (např. poskytnutím subvence účelově určené ke zlepšení výroby v EU) nebo nepřímo (např. pokrývá-li subvence významnou část odhadované hodnoty zakázky).[16] Posledně jmenovaný byl případ všech tří doposud zahájených hloubkových šetření v oblasti veřejných zakázek.

Spíše než upřesnění výkladu vycházející z již relativně hojně vymáhací praxe Komise, tedy pracovní dokument představuje jakési ucelené shrnutí textu FSR. Nad rámeč samotného textu FSR tedy dokument přináší velmi málo.

Na tomto místě se hodí poznamenat, že výklad obecných konceptů (jako např. narušení) uplatňovaný Komisí v kontextu veřejných zakázek se může lišit od výkladu uplatňovaného v kontextu spojování podniků. Je tomu tak proto, že vymáhání FSR je svěřeno dvěma různým ředitelstvím—DG GROW a DG COMP. Zatímco DG GROW zabývající se veřejnými zakázkami spadá pod komisaře pro Prosperitu a průmyslovou strategii, Stephana Sejourneho, DG COMP zabývající se spojováním spadá pod Teresu Riberu, komisařku pro čistou, spravedlivou a konkurenceschopnou transformaci. Míra koordinace mezi oběma komisaři a jejich ředitelstvími při vymáhání FSR je zatím nejasná. Z jejich prohlášení při slyšení v Evropském parlamentu a z pověřovacích dopisů předsedkyně Komise však lze předpokládat, že obě složky budou při dosahování cílů FSR postupovat koordinovaně.[17]

Trendy ve vymáhací praxi

Při předložení návrhu FSR do legislativního procesu, Komise očekávala přibližně 36 notifikací týkajících se veřejných zakázek ročně.[18] Skutečnost však tato očekávání mnohonásobně předčila, když dle neoficiálních dat k září roku 2024 obdržela přibližně 1.300 podání týkajících se více než 200 tendrů.[19] Pokračoval-li by tento trend stejným tempem, můžeme předpokládat, že k dnešnímu dni se počet podání blíží dvěma tisícům. Hlubkové šetření však bylo zahájeno pouze v rámci tří řízení, tedy přibližně ve dvou tisícinách případů. Pro srovnání, v uplynulých 35 letech kontroly spojování podniků bylo notifikováno 9.590 spojení, přičemž Komise přistoupila k hloubkovému šetření ve 304 případech, tj. 3 setiny případů (proporčně více než 10x více).[20] Ačkoliv cíle obou rámců jsou odlišné, z holé statistiky se zdá, že notifikační kritéria FSR jsou příliš nízká.

Všechny tři případy hloubkového šetření se týkaly uchazečů z Číny. První případ se týkal nabídky čínského státního výrobce vlaků na dodávku elektrických vlaků v Bulharsku.[21] Zdrojem obav Komise byly zejm. dotace, které uchazeč obdržel, jejichž výše pětkrát překračovala hodnotu jeho nabídky, která zároveň byla podstatně nižší než nabídka druhého uchazeče.[22] Čínský uchazeč však svoji nabídku stáhl dříve, než Komise stačila rozhodnout.

Další dvě šetření se opět týkala nabídek podaných čínskými uchazeči v rámci zadávacího řízení na návrh, výstavbu a provoz solárního parku v Rumunsku.[23] Obavy Komise opět plynuly primárně z faktu, že uchazeči obdržené subvence výrazně převyšovaly hodnotu samotné zakázky.[24] V obou případech však uchazeči opět své nabídky dobrovolně stáhli předtím, než Komise dospěla k rozhodnutí.

Lze tedy pozorovat určité zaměření Komise na uchazeče původem z Číny. Nicméně, Bence Horváth, úředník DG GROW, na zmíněné panelové diskuzi zdůraznil, že Komise ve svém posouzení nezohledňuje zemi původu hospodářských subjektů. Dominanci čínských uchazečů v počtu hloubkových šetření je tak zřejmě nutno přisuzovat spíše obecné vyšší provázanosti soukromého a veřejného sektoru v Číně než zaujetím Komise.

Z hlediska sektorů se Komise zaměřuje zejm. na strategické sektory jako je čistá energie, bezpečnostní technologie, infrastruktura, doprava a telekomunikace. Takový přístup koresponduje s politickými cíli EU v oblasti zelené a digitální transformace a bezpečnosti a pověřovacími dopisy obou komisařů.[25]

Co čekat v roce 2025

Lze očekávat, že v roce 2025 Komise bude pokračovat v důkladném vymáhání FSR. Mnohé lze vyčíst zejm. z tzv. grilování nových komisařů Ribery a Sejourneho v Evropském parlamentu a z pověřovacích dopisů pokračující předsedkyně Komise von der Leyen. Oba komisaři se nechali slyšet, že budou pokračovat v důsledném vymáhání FSR, aby zajistili rovné podmínky a konkurenceschopnost pro evropské podniky.

Důraz na konkurenceschopnost evropských podniků v globální soutěži, dekarbonizaci a digitální tranzici se také linou jako červená nit pověřovacími dopisy předsedkyně Komise. Z dopisů lze předpokládat, že zaměření na sektory strategického významu pro zelenou a digitální tranzici budou nadále středem pozornosti. Četné apely na posílení konkurenceschopnosti evropských podniků navazující na Dragiho zprávu naznačují, že FSR bude jedním z pilířů snahy posilovat postavení evropských podniků při střetu s globální konkurencí na trzích EU.

Na druhé straně ale pověřovací dopis vyzývá komisaře Séjourné ke snížení regulace a administrativní zátěže podniků.[26] Séjourné se pak v Evropském parlamentu nechal slyšet, že v

rámci svého mandátu přehodnotí notifikační kritéria FSR, která, jak často zaznívá, jsou příliš nízká.[27]

Zkušenosti z ostatních členských států naznačují, že především tzv. PPP projekty (*public-private-partnership*) by mohly být jedním z hlavních typů zakázek, kde uchazeči budou podléhat povinné FSR notifikaci. Příkladem jsou dva výše zmíněné případy hloubkových šetření v rámci rumunského zadávacího řízení. To směřovalo na návrh, výstavbu a provoz solárního parku, což jsou typické znaky PPP projektu. Taktéž některé PPP projekty realizované napříč EU před účinností FSR by dnes již velmi pravděpodobně vyžadovaly FSR oznámení. Příkladem jsou rozšíření železničního vozového parku ve Spojeném království v hodnotě 5,7 miliardy eur realizované společností Hitachi (japonský konglomerát)[28] nebo výstavba dopravního spojení s Bruselským letištěm za více než půl miliardy eur realizovaná společností Amber Infrastructure (britská investiční společnost)[29].

Důvody, proč PPP projekty mohou být cílem FSR, jsou především dva. Tím prvním je, že preference PPP modelu na straně státu stoupá se stoupající finanční náročností projektu, a tedy v drtivé většině případů dojde k naplnění prahové hodnoty zakázky. Tím druhým je, že vysoká hodnota zakázky rovněž zvyšuje atraktivitu projektů pro velké nadnárodní uchazeče, kteří běžně obchodují se třetími státy. Pravděpodobnost, že obě prahové hodnoty FSR notifikace budou splněny, je tedy v případě PPP projektů vyšší, než je tomu u běžných zakázek.

Díky úspěchu při výstavbě dálnice D4 a omezení příjmů z fondů EU Česká vláda plánuje PPP model více využívat pro výstavbu a provoz velkých infrastrukturních projektů.[30] Veškeré dosud zveřejněné plánované PPP projekty na výstavbu dopravní infrastruktury v České republice svojí hodnotou překračují práh 250 milionů eur, tj. dostavba dálnic D35, D3, D55, Pražského okruhu, železničního spojení Letiště Václava Havla s Prahou, vysokorychlostního železničního spojení na Moravě a další.

Každý uchazeč o tyto projekty (vč. uchazečů usazených v EU), který obdržel v posledních třech letech plnění od třetích států, jehož hodnota v součtu přesahuje 4 milion eur, tedy bude muset svoji účast oznámit Komisi. Samotná zadávací dokumentace s notifikací počítá, když vyžaduje po účastnících doložení souladu s FSR. V České republice by proto FSR mohlo hrát významnou roli a je možné, že se vedle prvního hloubkového šetření v oblasti spojování s českou stopou dočkáme také prvního hloubkového šetření české veřejné zakázky.



Tomáš Procházka
Senior Associate



Jan Dobrý
Counsel



Matěj Pavlík
Junior Lawyer

C L I F F O R D
C H A N C E

[Clifford Chance Prague Association s.r.o., advokátní kancelář](#)

Jungmannova Plaza
Jungmannova 24
110 00 Praha 1

Tel.: +420 222 555 222

Fax: +420 222 555 000

e-mail: office@cliffordchanceprague.com

[1] Článek 28 odst. 1 FSR.

[2] Článek 3 FSR, Komise. Staff Working Document - Initial clarifications on the application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market. 26. 7. 2024. SWD(2024) 201 final; dostupné >>> [zde](#), („pracovní dokument“), str. 5.

[3] Článek 27 a 30 odst. 2 FSR.

[4] Dne 5. 3. 2025 zahájila Komise veřejnou konzultaci >>> [zde](#).

[5] Rozhodnutí Komise ze dne 24. 9. 2024, č. j. FS.100011 - e&/PPF Telecom Group.

[6] Pracovní dokument, str. 1 a 2.

[7] Ibid. str. 1.

[8] Ibid.

[9] Ibid.

[10] Ibid. str. 2.

[11] Srov. rozhodnutí Komise e&/PPF Telecom Group, body 257-8.

[12] Pracovní dokument, str. 4.

[13] Srov. pracovní dokument, str. 4.

[14] Ibid.

[15] Ibid.

[16] Ibid. str. 4 a 5.

[17] Srov. přepis slyšení v Evropském parlamentu Stephana Sejourneho, dostupné >>> [zde](#), str. 18-9 a přepis slyšení v Evropském parlamentu Teresy Ribery, str. 5, 10, 13-4.

[18] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zahraničních subvencích narušujících vnitřní trh ze dne 5. 5. 2021, COM(2021) 223 final, 2021/0114 (COD), dostupné >>> [zde](#), str. 60.

[19] Sdělení Ivety Stoyanové a Bence Horvátha na konferenci v Bruselu dne 20. 11. 2024, dostupné >>> [zde](#).

[20] K dispozici >>> [zde](#).

[21] Komise. Komise zahajuje první hloubkové šetření podle nařízení o zahraničních subvencích. 16. 2. 2024., dostupné >>> [zde](#).

[22] Komise. Summary notice concerning the initiation of an in-depth investigation in case FSP.100147 pursuant to Articles 10(3)(d) of Regulation (EU) 2022/2560. 29. 2. 2024, C/2024/1913, dostupné >>> [zde](#), str. 2.

[23] Komise. Komise zahájila dvě hloubková šetření podle nařízení o zahraničních subvencích v odvětví solární fotovoltaiky. 3. 4. 2024, dostupné >>> [zde](#).

[24] Komise. Souhrnné oznámení o zahájení hloubkového šetření ve věci FSP. 100154 podle čl. 10

odst. 3 písm. d) nařízení (EU) 2022/2560. 22. 4. 2024, C/2024/2832, dostupné >>> [zde](#).

[25] Srov. Pověřovací dopisy Ursuly von der Leyen ze dne 17. 9. 2024 adresovaný Terese Ribeře a Stephanu Sejournemu, dostupné >>> [zde](#).

[26] Dopis Sejournemu, str. 4; dopis Ribeře, str. 4.

[27] Přepis slyšení Sejourneho v Evropském parlamentu, str. 18-9.

[28] K dispozici >>> [zde](#).

[29] K dispozici >>>[zde](#).

[30] Srov. >>> [zde](#).

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - DUBEN 2026](#)
- [Prokazování dostupnosti technického vybavení při zadávání veřejných zakázek - limity sdílení technického vybavení](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - BŘEZEN 2026](#)
- [Zdrojové kódy jako „pojistka“ proti vendor-lock-inu: judikatorní korekce a její meze](#)
- [Spolupráce zadavatele a developera z pohledu rozhodovací praxe ÚOHS a plánovacích smluv](#)
- [Listinné nabídky v éře elektronizace: přestupek, nebo legitimní postup?](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - ÚNOR 2026](#)
- [Změna poddodavatele v průběhu zadávacího řízení](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - LEDEN 2026](#)
- [Metoda Design & Build na poli veřejných zakázek](#)
- [Požadavek zadavatele na prokazování referencí prostřednictvím staveb občanské vybavenosti ve světle rozhodovací praxe](#)