

7. 2. 2019

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

# Horizontální spolupráce mezi veřejnými zadavateli

Má-li veřejný zadavatel zájem o plnění ve formě stavebních prací, dodávek či služeb, zahájí (za splnění zákonem stanovených podmínek) zadávací řízení za účelem zadání příslušné veřejné zakázky vybranému dodavateli. Jak je tomu ale v situaci, kdy je takové plnění možné obstarat i společnou činností veřejných zadavatelů?



Tuto specifickou situaci upravuje § 12 zákona č. [134/2016](#) Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), pod názvem „horizontální spolupráce“. Předmětné ustanovení stanoví podmínky, při jejichž splnění se uzavření smlouvy mezi veřejnými zadavateli nepovažuje za veřejnou zakázku a zadavatelé tedy mohou takovou smlouvu uzavřít bez zadávacího řízení.

Smlouva uzavřená mezi veřejnými zadavateli se nepovažuje za veřejnou zakázku při kumulativním splnění těchto tří podmínek:

- smlouva zakládá nebo provádí spolupráci mezi veřejnými zadavateli za účelem dosahování jejich společných cílů směřujících k zajišťování veřejných potřeb, které mají tito veřejní zadavatelé zajišťovat,
- tato spolupráce se řídí pouze ohledy souvisejícími s veřejným zájmem a
- každý z veřejných zadavatelů vykonává na (otevřeném) trhu méně než 20 % svých činností, kterých se spolupráce týká.

V první řadě je třeba zdůraznit, že uzavření smlouvy splňující jinak znaky veřejné zakázky (tj. smlouvy, na jejímž základě zadavatel pořizuje za úplaty stavební práce, dodávky nebo služby), je dle podmínky uvedené pod písm. a) mezi veřejnými zadavateli možné, směřuje-li k realizaci cíle, který (i) je těmto veřejným zadavatelům společný (ii) směřuje k zajišťování veřejných potřeb a (iii) mají příslušní veřejní zadavatelé zajišťovat. Je zřejmé, že tato podmínka omezuje možnost spolupráce pouze na ty případy, ve kterých by veřejní zadavatelé o plnění příslušných cílů usilovali v zásadě i bez vzájemné spolupráce, jelikož tyto cíle pro ně vyplývají např. z právních předpisů, zakladatelských právních jednání apod.

V souvislosti s podmínkami uvedenými pod písm. a) je dále nepochybně namístě se ptát, co se rozumí „spoluprací“, tedy zda se např. musí oba veřejní zadavatelé na společném cíli podílet stejnou měrou a stejnými činnostmi, či zda je v tomto ohledu možná určitá disproporce nebo rozdělení činností. Za důležité interpretační vodítko je v oblasti horizontální spolupráce možné považovat zejména

rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ve věci C-480/06, Komise v. Německo. SDEU zde posuzoval smlouvu, jejíž předmět „*primárně spočívá v závazku technických služeb města Hamburku dát každoročně čtyřem dotčeným Landkreise k dispozici kapacitu k úpravě odpadů o objemu 120 000 tun odpadů za účelem jejich tepelného využití v zařízení v Rugenberger Damm.*“ SDEU přitom konstatoval, že „*veřejný orgán může plnit úkoly ve veřejném zájmu, které mu přísluší, svými vlastními prostředky, aniž by byl povinen obrátit se na vnější subjekty nenáležící k jeho organizačním složkám, a že tak může činit také ve spolupráci s jinými veřejnými orgány.*“ SDEU rovněž uvedl, že „*kdyby spolupráce, o kterou zde jde, našla svůj výraz v založení veřejnoprávního subjektu, který by jednotlivé dotčené celky pověřily plněním poslání ve veřejném zájmu spočívajícího v odstraňování odpadů, připustil by, že využívání elektrárny dotčenými Landkreise nespadá do působnosti práva veřejných zakázek*“. V daném případě tedy SDEU shledal (stručně shrnuto), že pokud veřejný zadavatel umožňuje ostatním veřejným zadavatelům využívat kapacity ve své spalovně a tito v ní odpad likvidují, jedná se o dovolený případ horizontální spolupráce, přičemž společným cílem veřejných zadavatelů uskutečňovaným ve veřejném zájmu je zde nakládání s odpady.

Evropská komise uvedené rozhodnutí SDEU následně interpretovala tak, že: „*Na základě rozsudku ve věci Hamburg se spolupráce zaměřuje na společné zajištění výkonu veřejného úkolu, který mají provést všichni spolupracující partneři. Pro tento společný výkon je charakteristická účast a vzájemné povinnosti smluvních partnerů, což vede k vzájemným synergickým účinkům. Neznamená to nutně, že se všichni spolupracující partneři musí účastnit skutečného provedení úkolu rovným dílem - spolupráce může být založena na rozdělení úkolů nebo na určité specializaci. Ve smlouvě však musí být uveden společný cíl, tedy společný výkon téhož úkolu.*“[1]

Lze tedy konstatovat, že spolupracující veřejní zadavatelé nemusí za účelem dosažení společného cíle vykonávat tutéž činnost ve stejné míře. Limitem by zde však patrně byla situace, ve které by jeden veřejný zadavatel vykonával veškerou činnost a „spolupráce“ jiného veřejného zadavatele by spočívala pouze v poskytování úplaty. Lze se domnívat, že takovéto nastavení smluvního vztahu by již neodpovídalo „rozdělení úkolů“ či „specializaci“, která by mohla vést ke vzájemným synergickým účinkům, jak zmiňuje Evropská komise, a nejednalo by se proto o dovolenou horizontální spolupráci ve smyslu § 12 ZZVZ. K takové interpretaci se přiklání též odborná literatura.[2]

Uvedené však neznamená, že by mezi spolupracujícími veřejnými zadavateli nemohlo docházet k poskytování žádného finančního plnění - v takovém případě by se ostatně vůbec nejednalo o veřejnou zakázku, bez ohledu na § 12 ZZVZ. Při poskytování finančního plnění mezi veřejnými zadavateli je nicméně třeba přihlídnout k podmínce uvedené výše pod písm. b), dle které se spolupráce řídí pouze ohledy souvisejícími s veřejným zájmem. Účelem vzájemné spolupráce by tedy neměl být ekonomický zisk některého z veřejných zadavatelů a jednou z podmínek spolupráce by naopak mělo být poskytování pouze takových úhrad, které kryjí náklady (avšak nepředstavují zisk).[3]

Lze dodat, že v rámci postupu dle § 12 ZZVZ je samozřejmě nutné dodržet též podmínku uvedenou pod písm. c), spočívající v tom, že žádný z veřejných zadavatelů zároveň na trhu nesmí vykonávat více než 20 % činnosti, která by byla předmětem příslušné smlouvy.

S ohledem na uvedené lze uzavřít, že spojuje-li určité veřejné zadavatele společný cíl, který je ve veřejném zájmu a který mají tito zadavatelé naplňovat, nemusí (při splnění dalších popsanych zákonných podmínek) potřebná plnění zadávat jako veřejné zakázky v zadávacím řízení, ale mohou za tímto účelem přistoupit k uzavření smlouvy mezi sebou.

**Mgr. Martin Bulušek,**  
advokát

Rubešova 162/8  
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 247 215  
e-mail: [info@akbrodec.cz](mailto:info@akbrodec.cz)

---

[1] Pracovní dokument útvarů Komise týkající se použití práva EU o zadávání veřejných zakázek na vztahy mezi zadavateli („spolupráce v rámci veřejného sektoru“), SEK(2011) 1169, v konečném znění ze dne 4. října 2011.

[2] Srov. DVOŘÁK, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 78.

[3] Tamtéž.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://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](#)