

# Odpovědné veřejné zadávání vede ke změně myšlení

*Téma odpovědného veřejného zadávání již před novelou ZZVZ čím dál častěji rezonovalo. Sílící zájem o něj je patrný ze strany nejen zadavatelů, ale také odborné veřejnosti a příslušných stakeholderů. Novela, jež začlenila principy inovací, sociálně a environmentálně odpovědného zadávání mezi základní zásady, však zaskočila i ty, kdo OVZ uplatňují či prosazují dlouhodobě. Otázka nové právní úpravy se tedy diskutuje ex post a stala se i klíčovým bodem konference, kterou uspořádalo MPSV v rámci projektu na podporu strategického veřejného zadávání.*



**Ing. Eva Chvalková**

Projekt odpovědný přístup k veřejným nákupům – Strategické zadávání veřejných zakázek MPSV

Členka redakční rady

**M**inisterstvo práce a sociálních věcí již od roku 2016 systematicky prosazuje, aby se odpovědné veřejné zadávání (OVZ) stalo standardní součástí zadávacích postupů obecně mezi zadavateli v České republice, přičemž úzce spolupracuje s Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem životního prostředí.

## Situace před novelou

V posledních dvou letech zaznamenalo téma významný rozvoj. Odpovědný, udržitelný či strategický přístup k veřejným nákupům se v Česku postupně stával trendem. Viditelně docházelo k postupnému přebírání kompetencí celou řadou významných, ale i menších veřejných zadavatelů. Čím dál více zadavatelů začalo OVZ vnímat v široké škále obecně společenských témat, která lze ve veřejných nákupech uplatnit. Zadavatelé postupně sami otevírali témata nová, čímž se potvrzovala zvyšující se

motivace a hledání pokročilejších řešení. Logicky se množily praktické příklady uplatňování OVZ v Česku, a to nejen z hlediska počtu, ale zejména s ohledem na šíři témat v různých oblastech nákupů.



**Právní úprava odpovědnému přístupu k veřejnému zadávání nijak nebránila ani před novelou a poskytovala dostatek nástrojů. Byla k dispozici i rozsáhlá metodická podpora, respektive znalostní báze a obecně přístupné vzdělávací možnosti. Přesto se nedalo mluvit o plošném uplatňování daných principů.**

Naopak bariéry uplatňování OVZ, které zadavatelé nejčastěji uváděli, přímo souvisejí s „kulturou veřejných nákupů“ obecně u nás. Stále převládá důraz na procesní správnost a s tím související pre-

ference uplatnění jednoduchého, nerizikového řešení. Pro řadu zadavatelů, i když motivovaných, je často komplikované rozmýšlet příležitosti strategického zadávání, zohledňovat náklady životního cyklu, řešit férové vztahy v dodavatelských řetězcích, rozvíjet cirkulární zadávání. Nákupní útvary bývají personálně poddimenzované, zadávání veřejných zakázek probíhá pod časovým tlakem a administrativní proces je náročný.

Na půdě Meziresortní pracovní skupiny pro uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy byla již na podzim 2019 otevřena otázka, zda by případné pevnější právní ukotvení OVZ v Česku zmírnilo některé bariéry jeho uplatňování a na druhou stranu napomohlo rozšíření a rozvoji sociálně, environmentálně odpovědných či inovativních řešení v rámci veřejných nákupů. Obecně z diskuse vyplynula podpora statu quo. Nicméně



ně již tehdy závěry napovídaly, že existují oblasti – zejména dodržování základních principů, například lidská práva, spravedlivý obchod, férové dodavatelské vztahy – kde lze hledat konsensus nad obecnou platností. A jevílo se legitimní, aby se při realizaci plnění za veřejné prostředky dané principy dodržovaly plošně bez rozdílu.

Došlo ke shodě, že je důležité dále rozvíjet zejména aktivity a nástroje pro tzv. pozitivní motivaci k implementaci a uplatňování OVZ. Jde především o sdílení příkladů dobré praxe, obecně vzdělávání a osvětu, širokou spolupráci s Asociací krajů a Svazem měst a obcí s cílem rozšířit koncept na úrovni samospráv a případně zahrnout OVZ v rámci jednotlivých operačních programů. O tom všem informuje také zpráva o vyhodnocení přínosu uplatňování pravidel odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek, kterou zpracovalo MPSV společně s MŽP a kterou vzala letos v dubnu na vědomí vláda.

### Jak vnímají OVZ mezi základními zásadami zadavatelé?

Již na přelomu roku se diskuse o novele přirozeně otevřely i na půdě Platformy odpovědného veřejného zadávání, neformálně sdružující zadavatele, kteří se pravidelně scházejí, sdílejí své zkušenosti z praxe, přístup k implementaci, inspirují se a rozvíjejí navzájem, ale současně komunikují a šíří téma navenek. V dubnu pak Platforma s odstupem čtvrt roku od účinnosti novely provedla k otázce ustanovení povinného odpovědného zadávání průzkum mezi svými členy, jehož se účastnili zástupci 28 institucí. Vyplývalo z něj, že i když zadavatele přijetí novely zaskočilo, většine z nich nečiní uplatnění nové zásady OVZ vážnější problémy.

Hlavní otázkou průzkumu bylo vyhodnocení možností, jak s novým ustanovením zásady odpovědného veřejného zadávání a inovací naložit. Většina členů se přiklání k úpravě § 6 odst. 4 ZZVZ tak, aby měl zadavatel povinnost

zvážit využití OVZ a inovací a zohlednit je ve veřejných zakázkách tam, kde by to bylo „vhodné“. Současná úprava přitom stanoví, že se zásada zohlední tam, kde to je „možné“. Pro nalezení vhodného řešení je ovšem důležitá diskuse.



**Přes nejasnosti, jež novela přinesla, považují zadavatelé sociálně a environmentálně odpovědný přístup za neoddelitelnou součást zakázek, která do ZZVZ patří. Zrušení ust. § 6 odst. 4 ZZVZ neboli návrat k původnímu znění tak hodnotili jako nejhorší z variant.**

### Konference „Odpovědné veřejné zadávání – pět měsíců s novelou“

Odborná diskuse ke stávajícímu právnímu ukotvení OVZ a inovací s odstupem pěti měsíců představovala také klíčové téma konference, kterou v květnu uspořádalo

MPSV v rámci projektu na podporu strategického veřejného zadávání. Předmět diskusí netvořila jen technická stránka novely, tedy právní definice ustanovení, na niž se dosud debaty povětšinou zaměřovaly. Cílem bylo otevřít debatu významných aktérů o smyslu změny a o vizi OVZ. Co měla změna ve formě povinnosti v zákoně přinést? A co reálně přinesla?

Konferenci otevřela Ingrid Štegmannová, státní tajemnice MPSV, krátkým vhledem do právního ukotvení odpovědného veřejného zadávání v některých evropských zemích. Rozvoj OVZ, včetně jeho pozitivních dopadů na relevantní socioekonomická témata, je v souladu s diskusemi na úrovni Unie. Evropská komise totiž stále více akcentuje odpovědné zadávání včetně povinného zohledňování, a to jak v obecné rovině, tak v rámci „sektorové legislativy“, což ve své úvodní řeči potvrdila Katharina Knappton-Vierlich, pověřená vedoucí oddělení veřejných zakázek v DG Grow Evropské komise.

Markéta Adámková, vedoucí legislativního oddělení odboru práva veřejných zakázek a koncesí MMR jako zástupce gestora ZZVZ, v úvodu vedle formálních připomínek prezentovala také legitimní

připomínky ministerstva k úpravě z věcného hlediska: „MMR vidí rizika v rozsahu povinnosti, která dopadá na všechny veřejné zakázky, všechny zadavatele a všechny zadávací postupy, na což české prostředí nebylo připraveno. Nejasný text navíc nestanoví, do jaké míry musí být uplatněny odpovědné požadavky tak, aby zásady dostatečně naplnily.

**Zahraniční zkušenosti potvrzují, že má OVZ přirozeně pozitivní vliv na efektivnost nákupů**

*To je nyní otázkou pro rozhodovací praxi. Negativní postoj ministerstva k této konkrétní změně v žádném případě neznamena negativní přístup k odpovědnému veřejnému zadávání jako takovému. MMR jej vnímá jako důležitou součást veřejných zakázek.“*

Adéla Havlová z advokátní kanceláře Havel & Partners sdílela svůj pohled na právní nastavení OVZ v praxi: „Novela byla jednoznačně překvapením pro všechny. Velká obava, které čelili všichni zadavatelé, se podle názorů většiny řečníků nenaplnila. Velmi dobře zafungovala informační kampaň MPSV a MMR, na níž se podílel také Úřad pro ochranu hospodářské soutě-

že a Asociace pro veřejné zakázky. Za krátkou dobu pěti měsíců došlo k obrovskému posunu v přístupu napříč veřejnými i sektorovými zadavateli, ale i kontrolními orgány. Za mě hlavně vidím bezprecedentní urychlení ochoty zadavatelů se tématem zabývat a začít jej do praxe fakticky promítat. Řada zadavatelů se překlenuje přes obtížné řešení otázky ‚proč to dělat‘ ke konstruktivnímu ‚jak to pojmut‘. Bylo pro mě příjemným překvapením, kolik se jich tématu ujal upřímně a konstruktivně a snaží se o jeho smysluplné zasazení do praxe.“

Zejména menší města a obce, jež se tématem OVZ dosud nezabývaly či disponují pro zadávání veřejných zakázek jen omezeným personálním aparátem, zastihla novela nepřipravené, a to i s ohledem na minimální legisvakanci lhůtu. Svaz měst a obcí ve spolupráci s MPSV dlouhodobě prosazuje implementaci OVZ ve městech a obcích, ale danou zákonnou úpravu s dopadem i na nejmenší veřejné zakázky vnímá jako nešťastnou.

**Došlo k posunu od usnesení vlády, jisté dobrovolnosti a pozitivní motivace k mnohem silnějšímu nástroji pro téma OVZ. Odhlédneme-li od nešťastné textace, stala se novela nesporně milníkem v odpovědném přístupu k veřejným nákupům a zásadním způsobem urychlila rozvoj praxe.**

Výkonná ředitelka Svazu Radka Vladyková zmínila velkou potřebu po praktických metodických nástrojích, které zástupcům měst pomohou při formulaci a výběru jednotlivých sociálně nebo

environmentálně odpovědných či inovativních řešení ve veřejných nákupech. Současně sdílela obavy měst z budoucí kontrolní praxe. Přiklání se k úpravě textace novel tak, že by měl zadavatel povinnost zvážit využití OVZ a inovací a zohlednit je ve veřejných zakázkách tam, kde by to bylo „vhodné“, s tím že by se uvedená povinnost nevztahovala minimálně na zakázky malého rozsahu, případně ani na podlimitní veřejné zakázky.

Poslanec Martin Kolovratník měl jako tvůrce nových zásad příležitost osvětlit motivaci či filozofii změny. I s odstupem ji vnímá jako pozitivní signál pro trh, který je – jak se postupně potvrzuje – na výzvy s akcentem na sociální, environmentální témata a inovace připraven. V daném ohledu je třeba zdůraznit, a ověřilo se to v praxi, že je trh připraven reagovat na požadavky zadavatelů a dodavatelé jsou schopni nabídnout sociální přidanou hodnotu či ekologicky šetrná řešení, pokud zadavatel takový zájem dostatečně a transparentně komunikuje.

Předseda ÚOHS Petr Mlsna potvrdil, že komunikace tvoří klíčový nástroj pro úspěch celé snahy nejen o „odpovědné“ zadávání. Může jít současně o vodítko či doporučení ve změně přístupu k veřejným nákupům. Předseda zároveň vnímá postupnou změnu paradigmatu myšlení zadavatelů, kteří přirozeně požadují nejlepší plnění, a to i s ohledem na celospolečenská témata.

Svémi zkušenostmi přispěl do diskuse také Jaroslav Lexa, místopředseda slovenského Úradu pro verejné obstarávanie, kde byla povinnost sociálně odpovědného veřejného zadávání ukotvena v zákoně již v roce 2018, s účinností od minulého roku, a to ve formě kvót. Ačkoliv byli u sousedů s úpravou rychlejší, inspiraci čerpali paradoxně v Česku. V současné době je již k dispozici taková škála témat

k uplatnění ve veřejných zakázkách, že nemají obavu, že by slovenští zadavatelé zákonem upravenou povinnost nenaplnili. Současně vnímají pozitivní vliv OVZ na efektivnost nákupů. Promyšlená řešení přinášejí kvalitu za dobrou cenu a často ještě přidanou hodnotu. Obavy z prodražení veřejných zakázek se tak nenaplnily.

Mimořádnou jarní konferenci uzavřela pozitivním přístupem k uplatňování OVZ prezentace inspirativních příkladů konkrétních veřejných zakázek některých „pokročilých“ zadavatelů. Celý záznam konference naleznete na [institut.sovz.cz](http://institut.sovz.cz). ▲

MPSV v rámci projektu „Odpovědný přístup k veřejným nákupům – Strategické zadávání veřejných zakázek“ poskytuje zadavatelům koncepční metodickou podporu. Vydalo již řadu odborných publikací a metodických materiálů, nabízí praktické postupy, otevřelo vzdělávací institut, vytváří síť progresivních zadavatelů pro sdílení dobré praxe a v návaznosti na zahraniční příklady otevírá nová témata, jež lze účinně řešit právě skrze veřejné nákupy. Více na [sovz.cz](http://sovz.cz).

## SHRNUTÍ

- **Novela přinesla spoustu obav a kontroverzí nad tématem OVZ, ale také množství nových aktivit a inspirace. Cílem bylo otevřít s relevantními aktéry diskusi, jak k OVZ přistoupit a zda do ZZVZ patří.**
- **Z diskusí na konferenci vyplynulo, že je na stole otázka úpravy či precizace textace v zákoně. Návrh úpravy směřuje k povinnosti zvážit využití OVZ a inovací a zohlednit je ve VZ tam, kde by to bylo „vhodné“, s možným vyjmutím zakázek malého rozsahu.**
- **Novela zásadně urychlila rozvoj praxe, z hlediska metodické podpory a možností vzdělávání i z hlediska přístupu zadavatelů a rozvoje nových témat. V oblasti OVZ se tak stala nesporně milníkem, který může mít pozitivní dopad na kulturu a praxi VZ.**
- **Novela následuje evropské trendy. Je legitimní maximálně využít obrovský potenciál veřejných nákupů k řešení obecně společenských výzev i v kontextu socioekonomické krize v důsledku pandemie a trendy v OVZ urychlit.**
- **Klíčový bude v následujícím období dlouhodobě jednotný postup kontrolních orgánů.**
- **Zkušenosti ze zahraničí potvrzují, že má OVZ přirozeně pozitivní vliv na efektivnost nákupů, jelikož promyšlená řešení přinášejí kvalitu a přidanou hodnotu za dobrou cenu.**
- **U mnoha zadavatelů stále chybí strategie a komplexnější pojetí. Existuje však již spousta příkladů organizací, které k OVZ přistoupily koncepčně, přijaly strategii a stanovily si jasné cíle, jež chtějí sledovat a skrze VZ je realizovat.**
- **Změnou přístupu k VZ se mění pohled na celkové řízení nákupu. Řeší se efektivita, nové metody a přístupy k samotnému procesu zadávání VZ, například otevřenost k metodám hodnocení, hledání rovnováhy ve vztahu s dodavatelem, komunikace s trhem, ústup od pouhého důrazu na formální správnost, která je podmínkou, nikoliv cílem.**