

**NÁRODNÍ STRATEGIE VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ
V ČESKÉ REPUBLICE
PRO OBDOBÍ LET 2024 AŽ 2028**

Obsah

OBSAH	2
1 ZÁKLADNÍ INFORMACE O STRATEGII	3
2 KONTEXT VZNIKU STRATEGIE	4
2.1 STRATEGICKÉ ZADÁVÁNÍ	4
3 VIZE	6
4 ÚČEL STRATEGIE	6
5 SUBJEKTY, KTERÝCH SE STRATEGIE PŘÍMO DOTÝKÁ	8
6 DEFINICE ŘEŠENÉHO PROBLÉMU	9
7 LOGIKA INTERVENCE	10
8 CÍLE A OPATŘENÍ V RÁMCI JEDNOTLIVÝCH TÉMAT	11
8.1 KVALITA A INOVACE	11
8.2 EFEKTIVNÍ SOUTĚŽ	16
8.3 ENVIRONMENTÁLNĚ A SOCIÁLNĚ ODPOVĚDNÉ VEŘEJNÉ ZADÁVÁNÍ	20
8.4 PROFESIONALIZACE	27
8.5 PODPORA CENTRÁLNÍCH NÁKUPŮ A SPOLUPRÁCE	32
8.6 PODPORA STRATEGICKY VÝZNAMNÝCH INVESTIC A ZADAVATELŮ (SVIZ)	38
8.7 PRÁVNÍ JISTOTA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	41
8.8 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY VE STAVEBNICTVÍ	50
8.9 DATA A DIGITALIZACE	57
9 VZÁJEMNÉ VAZBY MEZI JEDNOTLIVÝMI VĚCNÝMI OKRUHY	62
10 ZPŮSOB IMPLEMENTACE	64
10.1 ODPOVĚDNOST ZA IMPLEMENTACI STRATEGIE	64
10.2 ČASOVÝ HARMONOGRAM	64
10.3 ROZPOČET A ZDROJE FINANCOVÁNÍ	65
10.4 VYHODNOCOVÁNÍ MÍRY SPLNĚNÍ STANOVENÝCH CÍLŮ	68
11 POSTUP TVORBY STRATEGIE	69
12 ZKRATKY	70
13 PŘÍLOHY	72
13.1 POPIS EXISTUJÍCÍHO PRÁVNÍHO STAVU	72
13.2 ZÁKLADNÍ DATA O VÝVOJI	75

1 Základní informace o strategii

Název strategie	Národní strategie veřejného zadávání v České republice pro období let 2024 až 2028
Kategorie strategie	Národní, střednědobá, s celospolečenským dopadem
Zadavatel strategie	Vláda České republiky
Gestor tvorby strategie	Ministr pro místní rozvoj
Koordinátor tvorby strategie	Ministerstvo pro místní rozvoj
Rok zpracování strategie	2023
Schvalovatel strategie	Vláda České republiky
Datum schválení	[Bude doplněno]
Forma schválení	Usnesení vlády
Poslední aktualizace	-
Doba realizace strategie	1. 1. 2024 až 31. 12. 2028
Odpovědnost za implementaci	Ministerstvo pro místní rozvoj

2 Kontext vzniku strategie

Nákupy veřejného sektoru dosahují ročně výše 990 mld. Kč¹, tedy zhruba 15 % HDP ČR. Veřejné nákupy a investice tak představují zcela zásadní hybnou a formující sílu pro ekonomiku a český trh. Z pohledu nemandatorních výdajů vlády ČR i samospráv se jedná o nejdůležitější nástroj realizace veřejných politik.

Tuto nákupní sílu lze využít i v reakci na celoevropské trendy a současné **výzvy ekonomické, sociální, digitální či environmentální transformace** v rámci měnící se ekonomiky a k naplnění vizí v prioritních oblastech.

Dobře řízené veřejné zakázky mohou podporovat inovace, včetně environmentálních či sociálních inovací, rozvoj malých a středních podniků (MSP), rozvoj udržitelných řešení a zaměstnanosti. Nákupy inovativních výrobků, stavebních prací a služeb hrají klíčovou úlohu při zvyšování efektivity a kvality veřejných služeb. Zelené veřejné zakázky mohou průmyslu poskytnout pobídky pro vývoj ekologických produktů a služeb a tím k transformaci k udržitelnějším byznysovým modelům.

Nelze také opomenout, že v současné situaci socioekonomické krize nabývá strategické pojetí veřejných nákupů významnějšího rozměru a je důležité, aby stát a samospráva svými nákupy pomáhaly v rekonvalescenci ekonomiky.

Způsob zadávání veřejných zakázek by tedy měl trh motivovat k nabídce kvalitních, udržitelných a inovativních řešení, aby při realizaci byl plně využit obsažený potenciál, včetně redukce dopadů klimatických, geopolitických či socioekonomických rizik spojených se změnami, se kterými se bude muset Česká republika v budoucnu vypořádat.

Zásady OVZ do prostředí veřejných zakázek včlenily příslušné směrnice EU v roce 2014², a nepřímo již GPA v roce 2012³. Už před více jak deseti lety tak došlo k rozšíření účelu veřejného zadávání, které se do té doby⁴ soustředilo pouze na rozvoj jednotného trhu prostřednictvím zásady transparentnosti, nediskriminace, a rovného zacházení také o princip hospodářské soutěže a které vedlo k výraznému tlaku na cenu a na ochranu dodavatele. Jak je markantní i v aktuálním legislativním a metodickém vývoji v dalších členských státech EU, dospívá oblast veřejných zakázek do další fáze, jež vyžaduje změnu přístupu dotčených subjektů a celkovou modernizaci pravidel veřejného zadávání.

2.1 Strategické zadávání

Odpovědnost zadavatelů při zadávání veřejných zakázek musí být zasazena do kontextu závazků a příležitostí, jež pro Českou republiku plynou z opatření přijímaných v návaznosti na Zelenou dohodu⁵, mimo jiné ze zcela zásadní nové úpravy povinnosti

1 Ministerstvo pro místní rozvoj (2023). Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022. Dostupné z <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>

2 Viz kap. 11.1.3

3 The Agreement on Government Procurement. Jde o vícestranou dohodu v rámci WTO k zajištění vzájemného přístupu na trh veřejných zakázek a otevřených, spravedlivých a transparentních podmínek pro hospodářskou soutěž při zadávání veřejných zakázek.

4 Od přijetí GPA 1994 a směrnic přijímaných Evropským společenstvím postupně již od sedmdesátých let.

5 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zelená dohoda pro Evropu (2019). Dostupné z <https://eurlex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=CS>

nefinančního (ESG) výkaznictví a řady souvisejících oblastí, včetně příslušného finančního rámce.

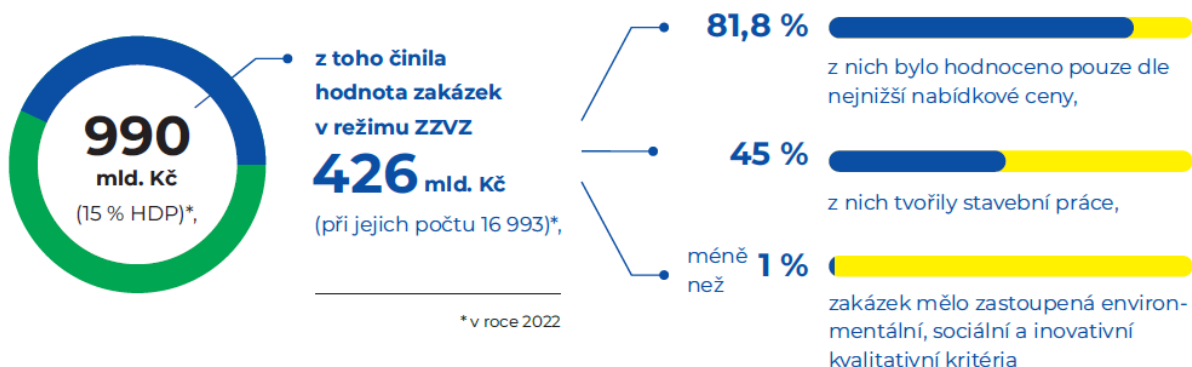
To vede nutně k posunu výkladu pojmu „*péče řádného hospodáře*“ a zvyšuje motivaci zadavatelů k tomu, aby disponibilní prostor (včetně zakázek malého rozsahu) využili ve prospěch své organizace. Současně je nutné zajistit, aby Česká republika neztratila svou konkurenceschopnost.

Z pohledu veřejných rozpočtů i cílů veřejných politik je zásadní, aby si schopnost strategického přístupu k veřejnému zadávání osvojil co nejširší okruh zadavatelů a aby se efektivní postupy a uplatňování zásad udržitelného rozvoje a inovací staly novým standardem. Z tohoto důvodu je třeba zaměřit pozornost k samotné věcné podstatě veřejných nákupů a zároveň zadávací postupy co možná nejvíce zjednodušit a standardizovat, popřípadě doplnit o další prostředky podpory zadavatelů včetně rozvoje profesionalizace, podpory centralizace nákupů na národní i regionální úrovni, včetně podpory odvětvové centralizace např. v oblasti zdravotnictví, a práce s daty.

Zadavatelům, dodavatelům i zástupcům kontrolních orgánů by měla národní strategie představit sadu jasných a praktických opatření, aby k modernizaci veřejného zadávání a k zavedení odpovídající dobré praxe došlo rychle a účelně.

Základní fakta o trhu veřejných zakázek v ČR

Objem veřejných nákupů



3 Vize

Veřejné nákupy se odehrávají v **předvídatelném prostředí**, které je orientované na **maximalizaci tzv. value for money⁶ (v překladu hodnoty za peníze pro společnost)**. Takové nákupy vedou k lepším službám pro občany i firmy, konsolidovanějším veřejným rozpočtům a konkurenceschopnějším firmám. Klíčovým aspektem zadávání zakázek je obecná ekonomická časová a personální efektivnost, zahrnující právní jistotu, **udržitelnost, inovativnost** či další socioekonomické přínosy, včetně reflexe dopadů na **místní ekonomiku**. Proces zadávání je **plně digitalizovaný** s možností centralizace na národní i regionální úrovni a je zajišťován **pravidelně školenými profesionály** s odpovídající znalostí metodickou, právní i věcně odbornou. Akcent je kladený na **přípravu** zadávacího řízení a na **contract management**. Díky tomuto nastavení získává česká ekonomika na své konkurenceschopnosti.

4 Účel strategie

- A. S vizí efektivně vynakládaných národních i evropských zdrojů na realizaci výzev **ekonomické, sociální a digitální transformace** v rámci měnící se ekonomiky,
- B. spolu se **zelenou transformací** a opatřeními reagujícími na **změnu klimatu**,
- C. a v souladu se strategickými cíli vyplývajícími z Programového prohlášení vlády si MMR klade za cíl nastavit efektivní a měřitelnou vládní strategii veřejných nákupů, jejímž účelem je:
 1. zvýšit kvalitu plnění poskytovaného subjektům veřejného sektoru a získanou hodnotu za peníze (value for money⁷) včetně aplikace zásad 3E a respektování principu řádného hospodáře, s důrazem na udržitelnost, chytrá řešení a inovativnost;
 2. vytvořit prostředí, které otevře cestu nákupům odpovědným k životnímu prostředí, přispívajícím k řešení klimatické krize, sociálně udržitelným, podporujícím rozvoj zapojení malých a středních podniků, sociálních podniků či místních komunit;
 3. zvýšit odbornost odpovědných osob včetně nastavení národního kompetenčního rámce;
 4. nastavit systém, který shromažďuje relevantní data a generuje praktické výstupy pro manažerské řízení, veřejnou kontrolu a samotné zadavatele a dodavatele bez výrazného administrativního zatížení uživatelů;
 5. optimalizovat podmínky pro zvýšení nabídky centralizace nákupů a spolupráci subjektů především na regionální úrovni, včetně podpory národní a odvětvové centralizace;
 6. zvýšit právní jistotu a předvídatelnost pro zadavatele i dodavatele a snížit formalismus, včetně rozhodování kontrolních a dozorových orgánů.

6 Value for money, česky hodnota za peníze pro společnost je koncept, který vychází zejména z (povinného) 3E, konceptu MEAT (most economically advantageous tender), poměru cena vs. kvalita či přístupu TCO (total cost of ownership), pro jeho dosažení je klíčové vzít ho v potaz již při přípravě veřejné zakázky a stanovit si konkrétní cíle, viz např. McKeivitt a Davis *Value for money: a broken piñata?* in Public Money & Management, Mar 2016

7 viz poznámka 12

7. soustředit se na klíčové sektory a strategické zakázky s cílem podpořit kvalitu, udržitelnost, inovativnost, chytrá řešení, digitalizaci.

Pro naplňování účelu Strategie Ministerstvo pro místní rozvoj, jako příjemce Národního plánu obnovy v rámci pilíře č. 4 – komponenty 4.1 Systémová podpora veřejných investic, prosadilo schválení financování reformních kroků pro realizaci reformy veřejného zadávání v rámci subkomponenty 4.1.2 Metodická podpora a modernizace veřejného zadávání, v jejímž rámci byla tato Strategie zpracována a předpokládá implementaci opatření.

V rámci těchto aktivit se MMR zavázalo významně posílit aktivity na podporu zadavatelů, aby odpovídaly požadavkům, které jsou na veřejné nákupy kladeny. Klíčovými nástroji pro realizaci této podpory bude zřízení kompetenčního centra pro správu a přenos znalostí, včetně přípravy pokynů, metodik, vzorových textací, odborné přípravy všech stran, provozu infrastruktury pro zpřístupňování informací, či konzultační podpory. Součástí kompetenčního centra bude nový Portál o veřejných zakázkách, který v moderním virtuálním prostředí zvyšuje dostupnost informací a zpřehledňuje problematiku veřejných zakázek. V rámci podpory bude MMR rozšířit možnosti vzdělávání s tím, že rozšíří nabídku vzdělávacích kurzů zahrnujících celou šíři veřejného nákupu v kontextu setu znalostí a dovedností pro funkci veřejného nákupu a současně bude podporovat aktivaci vzdělávacích subjektů v rozvoji nabídky odborných vzdělávacích možností v oblasti nákupu pro veřejné subjekty.

5 Subjekty, kterých se strategie přímo dotýká

Ministerstvo pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj coby gestor ZZVZ a garant v oblasti digitalizace a čerpání evropských prostředků má stěžejní roli při vytváření a naplňování Strategie a nese odpovědnost za zavádění potřebných opatření na podporu cílů a priorit do praxe tak, jak jsou vymezeny ve Strategii.

Zadavatelé

Národní strategie veřejného zadávání ČR, a zejména jednotlivá opatření a doporučení, která v ní jsou navržena, budou primárně určena zadavatelům vymezeným v ZZVZ, bez ohledu na jejich velikost a typ.

Dodavatelé

Národní strategie má ambici též vůči dodavatelům, a to ve smyslu podpory širšího účelu veřejných nákupů. Dodavatelé by měli být motivováni přicházet s inovativními, udržitelnými a celospolečensky vhodnými řešeními. To pobízí firmy k investicím do lepších nabídek a v konečném důsledku podporuje jejich konkurenceschopnost.

Kontrolní orgány

Kontrolní a dozorové orgány mají zásadní vliv na postupy zadavatelů. Pro naplnění cílů strategie bude zásadní přístup kontrolních a dozorových orgánů v reálné praxi. Budou-li zadavatelé procházet kontrolními procesy v atmosféře obav z formálních chyb a budou-li dozorové orgány ignorovat měnící se trendy, dynamiku trhu a potřeby zadavatelů, pak bude dosažení strategických cílů v dohledné době ohroženo nebo výrazně ztíženo. Proto je nutné, aby kontrolní a dozorové orgány měly motivaci přispívat k naplňování cílů strategie, a to zejména svým proaktivním a inovativním přístupem při osvětě odborné veřejnosti, sdílením dobré praxe a zvyšováním právní jistoty, jež je důležitá mj. pro skupinu nezkušených zadavatelů.

Další subjekty, kterých se strategie dotýká

Administrátoři veřejných zakázek, poskytovatelé školení v oblasti veřejných zakázek, poskytovatelé systémů pro elektronické veřejné zakázky, neziskové organizace, širší veřejnost.

6 Definice řešeného problému

Česká republika je ze strany Evropské komise dlouhodobě a konzistentně kritizována za klíčové ukazatele v oblasti zadávání veřejných zakázek. Nákupy veřejného sektoru přitom dosahují ročně výše 990 mld. Kč⁸, tedy zhruba 15 % HDP ČR.

Jakkoli jsou veřejné zakázky významný nástroj pro poskytování veřejných služeb a zároveň konsolidaci veřejných rozpočtů stejně jako pro plnění environmentálních, sociálních a ekonomických cílů, ČR tento strategický přesah a využití potenciálu prozatím dostatečně nevyužila.

- 1/ Dle dat například jednoznačně dominují veřejné zakázky soutěžené jediným kritériem nejnižší ceny, jichž je 80 %. Zbylé zakázky zohledňují více kritérií. U 9 % se tato kritéria týkají kvality – předmětu plnění, realizačního týmu, inovativnosti řešení, environmentálního nebo sociálního dopadu. U přibližně 91 % zakázek v režimu ZZVZ tedy není kvalita předmětem hodnocení nabídek. Převažuje zde hodnocení cenou, v 11 % je hodnocen její detailnější rozpad, případně náklady životního cyklu, lhůty a další smluvní podmínky. Vstup na trh veřejných zakázek je tak obtížný pro podniky nabízející kvalitní řešení, nemluvě o podnicích nabízející inovativní řešení.
- 2/ Není využit potenciál udržitelného zadávání v oblastech, které mají významný dopad na životní prostředí.
- 3/ Spolu s tím souvisí způsob a míra profesionalizace veřejných nákupčích. I v této oblasti byl doposud hlavní důraz kladen na formální správnost zadání spíše než na znalost metod nákupu, kvalitu plnění a získanou hodnotu za peníze.
- 4/ Veřejné nákupy jsou v závislosti na vysokém počtu veřejných zadavatelů v ČR realizovány extrémně decentralizovaně, což s sebou přináší i riziko nezajištění právní jistoty.
- 5/ Motivace k zelenému, inovativnímu či sociálně odpovědnému nakupování je snižována kladením důrazu především na procesní správnost (namísto sledování reálných výstupy měřených hodnotou za peníze).
- 6/ Dlouhý proces zadávání v prostředí vysoké právní nejistoty vede k obětování přínosů, které je možné získat plným vytěžením potenciálu strategických investic. K tomu je třeba ambiciózněji nastavit kritéria a podmínky v zadávacím řízení.
- 7/ Kontroly se duplikují, ve vydaných rozhodnutích kontrolních orgánů se objevují rozpory.

V souhrnu tak lze říci, že zadávání veřejných zakázek je v ČR zaměřeno především na procesní stránku věci spíše než na získání co nejvyšší hodnoty za dostupné prostředky (tj. na to neudělat v procesu chybu, nikoli dobře nakoupit). Systém zadávání VZ tak není připravený čelit výzvám nové doby⁹.

⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj (2023). Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022. Dostupné z <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>

⁹ Využívání nástrojů řízení rizik, due diligence, strategický přístup k veřejným nákupům je vidět u malého procenta VZ.

7 Logika intervence

Strategie je členěna do následujících deseti věcných celků. Snahou bylo tyto okruhy vymezit tak, aby v maximální možné míře tvořily disjunktní množiny cílů a řešení, jež by bylo možné logicky popsat. Zůstávají však mezi sebou úzce provázány.

V souhrnném celku tedy níže uvedené okruhy pokrývají všechny aspekty nezbytné pro vznik funkčního systému podpory jak zadavatelů, tak i ostatních účastníků. Základními pilíři jsou:

- 1/ Kvalita a inovace
- 2/ Efektivní soutěž
- 3/ Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání
- 4/ Profesionalizace
- 5/ Podpora centrálních nákupů a spolupráce
- 6/ Podpora strategicky významných investic a zadavatelů (SVIZ)
- 7/ Právní jistota veřejných zakázek
- 8/ Veřejné zakázky ve stavebnictví
- 9/ Data a digitalizace

Části *Veřejné zakázky ve stavebnictví* a *Data a digitalizace* jsou kapitolami průřezovými.

Jednotlivé kapitoly jsou vždy rozděleny na následující části:

- Popis stávajícího stavu
- Proč je téma třeba řešit
- Stanovení cílů
- Vazba na další tematické okruhy
- Přehled a popis opatření.

8 Cíle a opatření v rámci jednotlivých témat

8.1 Kvalita a inovace

8.1.1 Popis stávajícího stavu

Podle dostupných analýz v České republice stále zcela převládá zadávání na nejnížší nabídkovou cenu (viz Obrázek 10). Přitom jednou z podstatných složek zajištění ekonomické výhodnosti plnění, s důrazem na přidanou hodnotu a udržitelnost, je rozvoj kvalitativních kritérií hodnocení. Tento stav svědčí o přílišné fixaci na zadávání čistě podle pořizovacích nákladů a je překážkou rozvoje hodnocení na základě kvality v ČR, růstu trhu s kvalitnějšími plněními i rozvoje inovací. V současné době jsou tyto postupy vlastní pouze těm zadavatelům, kteří jsou ochotni investovat do vzdělávání a rozšiřování dobré praxe, jakož i nést určitá rizika spojená s novostí těchto postupů při jejich obhajování v diskusi s pracovníky kontrolních orgánů či dodavateli. Dle teze „*kdo nic nečiní, nic nezkaží*“ je tak často preferována nejjednodušší forma výběru, pouze se základní kvalifikací a s cenou jako jediným hodnotícím kritériem.

Průzkum provedený v roce 2021 v rámci Platformy odpovědného veřejného zadávání (dále Platforma OVZ) s přibližně dvěma tisíci respondenty mezi významné bariéry rozvoje kritérií a postupů vedoucích k výběru kvalitativně hodnotnějších či inovativních řešení zařadil:

- nejistotu o správném přístupu k řešení situací a nejednotný přístup kontrolních orgánů zejména v dotovaných zakázkách;
- chybějící strukturalizovanou metodickou podporu;
- jasnou národní politiku;
- vnímaná nedostatečná systematičnost vzdělávání ve veřejném zadávání.

Tyto bariéry by měla pomoci odstranit národní strategie veřejného zadávání.

8.1.2 Proč je téma třeba řešit

V současné socioekonomické situaci nabývá strategický přístup k veřejným nákupům významnějšího rozměru a je důležité, aby stát i samosprávy svými nákupy podpořily rekonvalescenci naší ekonomiky, pomohly zlepšit situaci malých a středních podniků, jež jsou klíčovými stavebními prvky české ekonomiky, podpořily férové nastavení vztahů v dodavatelském řetězci či důstojnost pracovních podmínek a v neposlední řadě zbytečně nerezignovaly na podporu ekologicky šetrných a cirkulárních řešení. Je potřeba využít potenciál, který veřejné investice v sobě nesou, pro rozvoj trhu stejně jako pro zvýšení dostupnosti kvalitních a inovativních řešení.

Ekonomickou výhodnost je potřeba vnímat nikoliv pouze optikou nákladů na pořízení plnění. Při nákupu je bezpodmínečně nutné zohledňovat náklady celého životního cyklu a udržitelnost nabízených produktů a služeb a vytvářet setrvalý tlak na zvyšování hodnoty za peníze nabízené v soutěžených veřejných zakázkách, jakož i v průběhu jejich plnění. Je zřejmé, že zadávání veřejných zakázek pouze na základě nejnížší ceny ve smyslu pořizovacích nákladů až na výjimky nebere v úvahu skutečné celkové náklady, které zadavatel v souvislosti s pořízením plněním vynaloží. Zároveň je potřeba podpořit řešení a přístupy, které přispívají k posilování pozice zadavatele a k rozvoji pozitivních

environmentálních a sociálních dopadů vynaložených veřejných prostředků, a to dlouhodobě.

Četnějšího používání kritérií a postupů podporujících kvalitu a inovace přitom bude možné dosáhnout pouze tehdy, pokud budou zadavatelé motivováni vynakládat více úsilí ve fázi přípravy a realizace zadávacích řízení. Zároveň se postupy podporující kvalitu a inovace nestanou standardní součástí zadávací praxe, pokud se nepodaří odstranit výše uvedené překážky a zadavatelé budou stále muset využívání těchto postupů či kritérií obhajovat.

8.1.3 Stanovení cílů

Cíl: Rozvíjet prostředí, ve kterém zadavatelé budou standardně schopni nakoupit **zboží a služby s vysokou hodnotou za peníze (value for money¹⁰)**, přičemž nabízená řešení budou **kvalitní, udržitelná a inovativní**.

Zadávání s důrazem na kvalitu a inovativnost předpokládá odklon od výběru pouze na základě nejnižší nabídkové ceny tam, kde je to smysluplné, a otevření soutěže dalším dodavatelům. Při správné aplikaci těchto zásad by se současně měla snížit rizika spojená s poskytováním nekvalitních plnění.

V cílovém stavu by měly být dostupné a využívané praktické modely nastavení

- technických parametrů a podmínek účasti (včetně certifikátů a štítků),
- smluvních podmínek (včetně sledování následného plnění v rámci projektového řízení smluvních vztahů či řízení zakázky (tzv. contract management)),
- hodnotících kritérií (nákladů životního cyklu a měřitelných, případně i nekvantifikovatelných kritérií kvality),
- s doporučením pro volbu konkrétních zadávacích postupů.

Bezpečné prostředí pro zadavatele tak bude tvořit penzum uživatelsky přívětivých vzorů a metodik, k nimž budou mít zadavatelé jednoduchý přístup a budou se na ně moci oprávněně spoléhat. Tím se vytvoří prostor pro aktivaci inovačního potenciálu u dodavatelů, pro propagaci udržitelných plnění a získání vyšší hodnoty za peníze na straně zadavatelů.

Obecným cílem je zvýšit podíl nadlimitních zakázek soutěžených s pomocí jiných kritérií než cena na 40 %. Zároveň by v hodnocení u těchto zakázek měla být cena průměrně zastoupena nejvýše 60% vahou (obě hodnoty jsou průměrem EU¹¹).

10 viz poznámka pod čarou 12

11 Datlab pro Ministerstvo práce a sociálních věcí (2019). Necenová kritéria při zadávání veřejných zakázek v EU. Dostupné z <https://datlabinstitut.cz/files/2019/07/2019-07-22-MPSV%20-%20studie%20kriteria.pdf>. Rovněž Single Market Scoreboard. Dostupné z https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en.

8.1.4 Přehled a popis opatření

Platforma pro sdílení dobré a špatné praxe	01/2024–12/2026
<p>MMR za účelem sdílení zkušeností a networkingu mezi zadavateli zřídí platformu a zajistí její aktivní vedení, čímž naváže na dřívější Platformu OVZ.</p> <p>Předpokládá se, že do platformy vstoupí zástupci zadavatelů se zájmem o modernizaci zadávacích postupů ve své organizaci i na trhu jako celku. Může se jednat o subjekty již aktivní v této oblasti nebo ty, které jsou ochotné a schopné se zaktivizovat. Vstup do platformy bude spojen s podpisem memoranda o spolupráci, v němž se zároveň vedení daného zadavatelského subjektu (politická reprezentace) zaváže k podpoře účasti jeho pracovníků a k rozvoji a sdílení know-how. Každý zadavatelský subjekt by měl mít ambici aktivně rozvíjet a využívat know-how minimálně u dvou projektů za rok s tím, že zajistí jejich řádnou přípravu a implementaci doporučení ze strany MMR diskutovaných v rámci platformy. Následně by měl zadavatel sdílet zkušenosti a přispívat k jejich následnému vyhodnocení.</p> <p>V rámci platformy se budou zástupci zadavatelů pravidelně setkávat. Předpokládají se dvě osobní jednání za rok a dále dle potřeby několik jednání v online prostředí. Spolu s tím bude probíhat komunikace zástupců zadavatelů s pracovníky Kompetenčního centra (více viz kapitola 10) v průběhu zadávacího řízení; tým zadavatele bude mít podle potřeby přístup ke konzultacím se zástupci Kompetenčního centra. Záměrem je zajistit efektivní podporu projektům rozvíjeným v rámci platformy a úspěšnou realizaci doporučení.</p> <p>Platforma bude usilovat též o zapojování vedoucích pracovníků zadavatelů s cílem podpořit nastavování odpovídajících KPI¹² pro členy týmu zadavatele tak, aby korespondovaly s cíli rozvíjenými v rámci platformy.</p> <p>V rámci platformy bude podporováno sdílení know-how, spolupráce a využívání synergií i formou vzájemného (křížového) zapojování expertů a členů pracovních týmů zadavatelů do konkrétních projektů.</p>	
Podpora pilotních projektů	01/2024–12/2026
<p>Pilotní projekty by měly přinést a ukázat konkrétní praktické výsledky spolupráce mezi zadavateli a Kompetenčním centrem v rámci platformy. V rámci spolupráce se každý zadavatel zapojený do platformy prostřednictvím svého vedení dohodne s vedením Kompetenčního centra na výběru konkrétního projektu či projektů pro dané období, na kterém se zrealizuje společná spolupráce, a to zejména formou (i) využívání know-how, konzultací a doporučení Kompetenčního centra, (ii) osobního zapojení doprovázejícího experta Kompetenčního centra coby člena vysílaného do pracovního týmu a komisi zadavatele, (iii) další podpory (např. pomoci při zajišťování externích expertíz, zahraničního know-how, tržních konzultací či mediální podpory). Klíčovým požadavkem bude aktivní přístup pracovníků zadavatele k řádné přípravě a organizaci projektu (zadávacího řízení), podpora vedení zadavatelské organizace, příkladná součinnost a snaha o uvádění doporučení do praxe.</p>	

12 Klíčové ukazatele výkonnosti, z anglického key performance indicator (KPI).

Vývoj a správa metodik a vzorů	01/2024–06/2025
<p>Opatření zahrnuje analýzu stávajícího stavu a navazující vývoj a správu příslušných metodik a vzorů pro jednotlivé komodity se značným dopadem nebo významem v oblasti veřejných zakázek, konkrétně vývoj a správu</p> <ul style="list-style-type: none"> – obecných metodik pro zadávání podporující kvalitu/innovativnost, včetně zpracování vzorů a šablon (kontrolních listů); – metodik a doporučení pro řešení vendor lock-in situací¹³ u vybraných nejčastějších kategorií plnění; – vzorů pro jednotlivé stěžejní instituty, zejména pro: <ul style="list-style-type: none"> i. předběžné tržní konzultace, ii. kalkulace nákladů životního cyklu, iii. pokročilé dílčí podmínky pro umožnění variant nabídek, jakož i pro jednání v jednacím řízení s uveřejněním, v soutěžním dialogu či pro soutěž o návrh, iv. kritéria pro hodnocení kvality. 	
Zajištění komplexního školení	01/2024–12/2026
<p>Předpokládá se rozvoj současné praxe. Navíc se připraví neustále dostupné materiály pro e-learning.</p> <p>V rámci věcného okruhu Profesionalizace se plánuje nadstavba zaměřená na podporu inovativních zadavatelů: nastavení pilotního programu vzdělávání členů pracovních týmů veřejných i sektorových zadavatelů se zaměřením na inovace a kvalitu; v provedení pro 20 účastníků (ve dvou bězích, včetně formy živého online přenosu/záznamu).</p>	
Oborové tržní konzultace (OTK)	01/2024–12/2026
<p>Účelem oborových tržních konzultací je zajistit, aby zadavatelé nebyli odkázáni jen na vlastní iniciativu a úsilí, ale aby namísto konzultací, které jsou vedeny jednotlivě a nekoordinovaně, bylo možné vést komunikaci společně a efektivněji s co možná nejširší účastí zástupců relevantního trhu a jednotně zajistit informace či zpětnou vazbu z trhu, popř. jeho správně zacílené výseče. Takto vedené tržní konzultace by měly vést k úspoře nákladů na straně zadavatelů i dodavatelů a zároveň zajistit jejich maximální výtěžnost a spolehlivost závěrů. Do konzultací by podle předmětu byly zapojeny i odborné asociace. Výsledky OTK by měly být vhodným způsobem zpřístupněny tak, aby z nich zadavatelé mohli vycházet při formulaci zadávacích podmínek.</p> <p>Předpokládá se stanovení harmonogramu OTK u vybraných plnění s četností odpovídající charakteru poptávaných služeb/produktů a dynamice trhu. Harmonogram OTK bude veřejně přístupný a bude poskytovat účastníkům trhu informaci o tom, kdy a jak bude příležitost diskutovat podmínky veřejných nákupů v dané oblasti. Harmonogram bude otevřený úpravám či doplněním dle aktuálních potřeb. OTK budou</p>	

13 Pozice, do níž se dostal zadavatel kvůli svému předchozímu postupu při zadávání veřejné zakázky a v níž se při potřebě změny nemůže vymanit ze závislosti na konkrétním dodavateli a jeho řešení.

probíhat formou dotazníkového šetření, kulatých stolů apod. V období před konáním příslušné OTK budou mít zadavatelé i dodavatelé prostor pro poskytnutí podnětů, které budou poté v rámci OTK vypořádány. Po OTK bude provedena řízená aktualizace metodik a vzorů.

Oceňování inspirativních týmů zadavatelů

01/2024–12/2026

Z již existujících projektů, příp. po přípravě vlastního projektu, budou každoročně oceňovány inspirativní týmy zadavatelů pro zvýšení jejich motivace a prestiže pozice nákupčího. Kromě realizované zkušenosti bude kladen důraz též na otevřené sdílení poznatků včetně těch prvků, které se neosvědčily, jako důležité součásti předávaného know-how. Součástí této aktivity bude zviditelnění těchto projektů obecně v rámci trhu i širší veřejnosti.

Součástí opatření bude zpracování metodologie pro způsob výběru projektů vhodných k hodnocení a ocenění a mediální plán.

Společně s touto aktivitou a vedením platformy budou oslovováni a zapojováni vedoucí pracovníci zadavatelů se záměrem rozproudit diskusi o nastavování odpovídajících KPI¹⁴ pro zadavatelské týmy.

14 Klíčové ukazatele výkonnosti, z anglického key performance indicator (KPI).

8.2 Efektivní soutěž

8.2.1 Popis stávajícího stavu

Průměrný počet nabídek byl v České republice u veřejného i sektorového zadavatele v roce 2022 cca 3 nabídky v jednom zadávacím řízení. Meziročně byl zaznamenán pokles (v roce 2021 se jednalo o 3,4). Dle předmětu veřejné zakázky byl nejvyšší průměr nabídek u stavebních prací – cca 4,3 nabídek na VZ, pak následující služby – 3 nabídky a dodávky, kde jsou to průměrně 2 nabídky¹⁵.

Konkurenci mezi dodavateli a počty obdržených nabídek nezřídka ovlivňuje hospodářský cyklus, svoji roli však hrají legislativní prostředí, důvěra dodavatelů v soutěž a administrativní náročnost procesu výběru dodavatele.

Informace o vypisovaných zakázkách musí dnes dodavatelé hledat jak na Věstníku veřejných zakázek nebo v Národním elektronickém nástroji NEN, tak na profilech jednotlivých zadavatelů. Pro podání nabídky se dodavatel musí zaregistrovat do jednotlivých elektronických nástrojů, v jejichž rámci komunikuje se zadavatelem. Strategie elektrizace předpokládá jednotné místo pro přehled o všech vypsáných zakázkách, jedno místo pro možnost podání nabídek. Kdokoliv si bude moci nastavit zaslání informací o vyhlášených zakázkách dle vybraných parametrů. Současně dodavatel bude moci z jednoho prostředí podat nabídku do všech elektronických nástrojů.

MMR poskytuje metodickou podporu. Stávající informační web portal-vz.cz je však potřeba modernizovat a podstatným způsobem doplnit o intuitivní vyhledávání a další informační náplň tak, aby odpovídala očekávání návštěvníka webu od zainteresovaného občana po profesionála.

Důvěru dodavatelů v soutěž posiluje možnost chránit své zájmy a protestovat v případech neférového jednání zadavatele. Přílišná byrokratická zátěž a čas čekání na rozhodnutí nevyhovují ani zadavatelům, ani dodavatelům, pokud jeho obchodním zájmem není soutěž co možná nejdéle natáhnout či zrušit. Lhůty a formální povinnosti týkající se námitek a řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže nabízí potenciál pro zdržování, což je problémem zejména pro strategické investice a centralizované zadávání. Pro posílení soutěže budou možnosti přezkumu podrobeny revizi (více viz kap. 13.1.2).

8.2.2 Proč je téma třeba řešit

Administrativní povinnosti nad rámec běžných obchodních zvyklostí ve většině případů znamenají prodražení nákupu nebo odrazují dodavatele od podání nabídky, což činí samotnou soutěž méně efektivní.

Zadavatel, který se soustředí primárně na minimalizaci rizik souvisejících se zadávacím procesem, přichází jak o možné benefity (kvalitativní vylepšení nabídky), tak o možnosti předcházení rizik spojených s budoucím plněním.

Na MMR probíhá celá řada aktivit metodické podpory již nyní. Cílem Strategie je podpořit funkční aktivity a přiblížit je reálným potřebám zadavatelů a dodavatelů s důrazem nejen

¹⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj (2023). Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022. Dostupné z <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnné-údaje-o-veřejných-zakázkách/vyrocní-zpravy-o-stavu-veřejných-zakázek/>

na správný výklad ZZVZ, ale i na běžnou praxi administrace a na komoditní specializace v oblasti nákupu.

Oblast přezkumu, nevyzpytatelnost jeho délky a možnost zásahu do probíhajícího zadávacího řízení představuje nezanedbatelné riziko zejména pro strategické investice státu a centrální nákupy. Stát a veřejní zadavatelé vinou časových prodlev způsobených přezkumem jsou obtížně schopni plánovat zajištění potřebných plnění v očekávaném čase, stejně tak je velmi obtížná koordinace plnění z různých zakázek, která se vzájemně podmiňují (např. dopravní stavby).

8.2.3 Stanovení cílů

Cíl: Posílení konkurence a atraktivity veřejných zakázek.

- Zvýšení povědomí dodavatelů o vyhlášených zakázkách
- Zvýšení povědomí o možnosti podat nabídku pro nové dodavatele
- Snížení administrativní náročnosti pro podání nabídky a doložení kvalifikace

Cíl: Legislativa nebrání efektivnímu nákupu.

Cílem je dosažení takového stavu, ve kterém

- zákonná úprava vychází vstříc efektivnímu nakupování, tj. povinnosti nad rámec evropských směrnic jsou stanovovány pouze v odůvodněných případech;
- výklad zákona sleduje zájem státu na využívání férové soutěže jako nástroje pro získávání hodnoty za peníze;
- pravidla pro přezkum zákonnosti postupu zadavatele minimalizují prostor pro zneužívání práva zejména účelovým oddalováním konečného rozhodnutí, a tím posouváním možnosti zadavatele uzavřít smlouvu.

Cíl: Elektronizace akceleruje nákup.

- Informace o všech veřejných zakázkách budou dostupné na jednom místě.
- Dodavatel bude moci podat nabídku z jednoho místa, bude moci mít přehled o všech svých podaných nabídkách
- Kdokoliv si bude moci nastavit zasílání informací o vyhlášených zakázkách dle zvolených parametrů. Dodavatel bude moci z jednoho prostředí podat nabídku do všech elektronických nástrojů.

Cíl: MMR poskytuje kvalifikovaný a vstřícný informační servis.

- MMR zajistí moderní, přehledný a uživatelsky přívětivý informační portál.
- MMR zajišťuje kvalifikovanou metodickou podporu.

Cíl: Standardizace šetří administrativu.

Cílem je dosažení takového stavu, ve kterém:

- má zadavatel k dispozici použitelné vzory typových zadávacích řízení a smluv včetně praktických návodů, jak s nimi zacházet,
- má zadavatel k dispozici možnost využití centrálního nebo sdruženého nákupu a smlouvy, které tyto formy spolupráce upravují;
- MMR usiluje o realizaci jednotlivých úkolů Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek¹⁶ v kratších termínech s ohledem na možnosti souvisejících systémů státní správy.

Cíl: Posílení povědomí o principu řádného hospodáře a účelnosti při zadávání.

- Je nutné motivovat veřejné zadavatele ke skutečně efektivnímu vynakládání finančních prostředků při zajišťování potřeb veřejného zájmu. Efektivita se projevuje při volbě způsobu zajištění zboží a služeb. Pro naplnění tohoto cíle je nutné, aby byl zadavatel schopen jednoduše identifikovat různé varianty řešení a nalézt tu nejvhodnější.
- Porozumění roli principů 3E a zásad § 6 ZZVZ povede k lepšímu pochopení smyslu zákonných ustanovení a ke smysluplnějšímu postupu při volbě způsobu zadání a realizaci.

8.2.4 Přehled a popis opatření

Nový portál o veřejných zakázkách	01/2024–06/2025
Moderní virtuální prostředí zvyšuje dostupnost informací a zpřehledňuje problematiku veřejných zakázek. Součástí řešení bude zejména přehledný výčet kompletní legislativy, metodika provázaná procesně i tematicky, doplňovaná o výstupy ze společných výkladových stanovisek a konkrétních dotazů, vzory a návody ke komoditním specializacím, vzdělávací platforma vč. e-learningu dle konkrétních zájmových skupin (např. úvod pro laiky či pro zastupitele), příklady dobré praxe nebo přehled o akcích ve veřejných zakázkách.	
Novelizace ZZVZ – úprava finančních limitů	01/2024–06/2026
Předmětem novelizace je změna finančních limitů pro postup v podlimitním režimu. Budou vyhodnoceny odlišnosti oproti evropské úpravě (např. úprava centralizovaného zadávání), budou doporučeny osvědčené postupy realizované v jiných členských státech EU.	
Vyhledávání zakázek a notifikační systém	01/2024–6/2025
Nad uveřejněnými daty o aktuálních i historických zakázkách bude možné vyhledávat v intuitivním prostředí včetně možnosti nastavení notifikace informování o vyhlášených zakázkách dle volby dodavatele. Jednotné místo pro podání nabídek.	

¹⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj (2021). Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2022 až 2030. Dostupné z <http://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2022/06/Strategie-elektronizace-VZ-pro-obdob%C3%AD-let-2022-2030.pdf>

Aktualizace metodiky veřejného nakupování	01/2024–09/2024
<p>Metodický pokyn č. 3 Centrální harmonizační jednotky bude ve spolupráci s MF ČR aktualizován dle současné legislativy. Bude rozšířen o informace a přístupy věnující se činnostem před zahájením procesu zadávání, zejména posouzení potřeb a také o postupy vedoucí k vyhodnocování nákupu. Dále bude doplněn o příklady interních dokumentů k prokazování 3E před, při a po zadávání veřejné zakázky a o příklady dobré praxe.</p>	
Jednodušší prokazování základní kvalifikace	01/2024–6/2025
<p>Skutečnosti prokazující splnění základní kvalifikace – beztrestnost a bezdlužnost, které nyní prokazuje vítězný dodavatel výpisy z Trestního rejstříku, registrů finanční správy a České správy sociálního zabezpečení bude možné generovat automatizovaně. Tím se zvýší rychlost uzavírání smluv a sníží administrativní zátěž dodavatelů.</p>	

8.3 Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání

8.3.1 Popis stávajícího stavu

Podstatou environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání (OVZ) je **strategické využití vlivu**, který mohou veřejní zadavatelé svou kupní silou na trhu uplatňovat. Vychází z odpovědnosti veřejné správy za efektivní využívání veřejných prostředků (principy 3E). Odpovědné veřejné zadávání pak spočívá v tom, že **organizace veřejné správy nakupují produkty, služby a stavební práce, které potřebují, přičemž získávají maximální hodnotu za peníze (Value for Money¹⁷) vytvářením prospěchu pro společnost a ekonomiku a minimalizací negativních dopadů na životní prostředí¹⁸.**

Veřejné prostředky vynakládané na veřejné zakázky je žádoucí využívat v souladu s dalšími veřejnými politikami jako nástroj pro **stimulaci trhu**, jak ve vztahu ke klimatickým závazkům ČR, zvládnutí klimatické krize a minimalizaci negativních dopadů nákupů na životní prostředí, tak pro podporu společenské odpovědnosti a soudržnosti, včetně širších ekonomických přínosů (např. pozitivního vlivu na místní ekonomiku, podporu sociálního podnikání). Zároveň je nutné ve veřejných zakázkách vyvíjet tlak na **eliminaci rizik**, ať už způsobená dlouhodobým tlakem na nejnižší nabídkovou cenu či problematickými aspekty v poddodavatelských řetězcích.

Uplatňování environmentálně i sociálně zaměřených aspektů ve veřejných zakázkách bylo posíleno přijetím zakázkových směrnic v roce 2014, kdy se vedle inovací stalo environmentálně a sociálně odpovědné zadávání, včetně podpory MSP, které mají často vliv na místní zaměstnanost, jedním ze **strategických cílů zakázkových směrnic**, transponovaných do ZZVZ. Důležitým milníkem v jejich zavádění do tuzemské zakázkové praxe se s účinností od ledna 2021 stalo **přijetí nových zásad environmentálně a sociálně odpovědného zadávání veřejných zakázek a inovací¹⁹.**

Strukturovaná **data** ve vztahu k OVZ dosud nebyla systematicky získávána. Z analýzy Mapování objemů veřejných zakázek²⁰, která se zaměřila na 50 největších zadavatelů odpovídajících dlouhodobě za 62,56 % objemu zadaných veřejných zakázek zadaných v zadávacím řízení, vyplynulo, že kvalitativní kritéria environmentální, sociální a inovativní byla identifikována v **méně než 1 % zakázek**. To potvrdila i Výroční zpráva o VZ²¹ (viz graf v Příloze 13).

17 viz poznámka pod čarou 12

18 Vychází z definic Sustainable Procurement Task Force UK (2006) a Marrakesh Task Force on Sustainable Public Procurement, UNEP: "Responsible Public Procurement – a process whereby organisations meet their needs for goods, service, works and utilities in a way that achieves value for money on a whole life basis in terms of generating benefits to society and the economy, whilst minimising damage to the environment."

Definice udržitelného veřejného zadávání v pokynech ISO 20400 zní: "Sustainable procurement [is] procurement that has the most positive environmental, social and economic impacts possible over the entire life cycle."

19 § 6 odst. 4 ZZVZ (ve znění po novele z roku 2023) ve spojení s § 28 odst. 1 písm. p) až r) ZZVZ

20 Datlab pro projekt Odpovědné veřejné zadávání (2022). Analýza Mapování objemů veřejných zakázek.

21 Ministerstvo pro místní rozvoj (2023). Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022. Dostupné z <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>

Z dosavadních, indikativních výsledků výzkumu obcí²² v Plaček (2023/2024)²³ vyplývá, že ve 14 % obcí se vedou pravidelné diskuze o udržitelném veřejném zadávání mezi jednotlivými organizačními složkami. Např. požadavek na ekoznačku Ecolabel nebo jiné certifikace udržitelnosti využívá v rutinních nákupech zboží a služeb s nízkou cenou 5 % obcí, v rutinních nákupech zboží a služeb s vysokou cenou 8 % obcí a v nerutinních nákupech zboží a služeb s vysokou cenou, které vyžadují podrobnou technickou specifikaci, 11 % obcí. Při přípravě veřejných zakázek využívá jako zdroj informací o produktech a službách ekoznačku Ecolabel nebo jiné certifikáty 33 % obcí. Informace o environmentálních dopadech produktů a služeb pak využívá 20 % obcí a Katalog sociálních podniků 8 % obcí.

Co se týče důležitosti některých parametrů pro nákup zboží a služeb obcí, jsou parametry:

	velmi důležité	důležité	středně důležité
Cena	75 %	23 %	2 %
Environmentální dopad	7 %	21 %	26 %
Snížení emisí skleníkových plynů	7 %	21 %	27 %
Náklady životního cyklu	9 %	25 %	25 %
Nákup od místního podniku	24 %	27 %	31 %

Tabulka 1: Důležitost parametrů pro nákup zboží a služeb obcí (Zdroj: Plaček (2023/2024))

Je tedy zřejmé, že byt' jsou vnímány udržitelné aspekty jako důležité (a zapojení místních podniků je akcentováno ještě více), velmi důležitá pro tři čtvrtiny respondentů a důležitá pro dalších 23 %, zůstává prvotní cena produktu či služby. Ve srovnání s ní např. náklady celého životního cyklu zboží či služby jsou velmi důležité a důležité pouze pro 9 %, resp. 25 % respondentů. Technická specifikace předmětu zakázky je při řešení dopadů na životní prostředí / udržitelnosti velmi důležitá pro 14 % obcí, důležitá pro 29 % a středně důležitá pro 33 % obcí. Celkovou implementaci udržitelného nakupování v obci/městě hodnotí na škále od velmi úspěšné po velmi neúspěšnou 50 % respondentů jako „ani úspěšnou ani neúspěšnou“.

8.3.2 Proč je téma třeba řešit

Z širokého dotazování na **bariéry** rozvoje udržitelnosti ve veřejných nákupech v rámci projektů realizovaných v letech 2016–2023²⁴ vyplynulo, že vedle bariér, jako je obava z nejednotného výkladu kontrol, administrativní náročnost či neochota cokoli měnit, existuje silná právní nejistota ohledně toho, „co je udržitelné“ a současně v souladu s principy 3E.

Využívání některých sociálních kritérií, zejména podpoření účasti sociálních podniků v zadávacích řízeních, ztěžuje to, že v České republice nebyl dosud přijat zákon o

22 Jedná se o výsledky první fáze sběru dat (proběhne několik kol), z oslovených 6253 obcí dosud odpovědělo 288 a je zde proto riziko poměrně velké statistické chyby. Je také třeba mít na paměti, že odpovědi mohou být zatíženy tím, že respondent volí možnosti, o kterých předpokládá, že jsou společensky vhodné a že odpovídají ti, kteří k tématu mají vztah.

23 Plaček, M., Šumpíková, M., Fojtík, R., Rossel, J. (2023/2024). Advancing Green Purchasing in Czech Municipalities. Arizona State University Report. Sustainable Purchasing Research Initiative. Forthcoming

24 Projekty **Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání** (reg. č. CZ.03.3.60/0.0/0.0/15_018/0000732) a **Politika strategických veřejných nákupů v ČR (Efektivní investování)** (reg. č.: CZ.03.03.01/00/22_021/0001141), dále též jen "projekty OVZ"

sociálním podnikání. Možnost vydefinovat sociální podniky za pomoci dotačních titulů (tzv. rozpoznávacích znaků²⁵) je zadavateli využívána pouze ve velmi omezeném počtu případů²⁶, spíše si zadavatelé spojují sociální aspekty ve veřejných zakázkách se zajištěním tzv. náhradního plnění, v jehož rámci jsou veřejným zadavatelům mnohdy dodávány zboží či služby s minimálním či žádným podílem práce osob se zdravotním postižením.

Ani robustní legislativní ukotvení, evropské metodiky a metodická podpora, sdílení příkladů dobré praxe progresivních zadavatelů a edukace poskytovaná v České republice od roku 2016 v rámci projektů OVZ²⁷, metodická podpora na metodických dnech ÚOHS a řadě dalších platforem, nedosáhly toho, aby se environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání stalo standardem a bylo systematicky využíváno ve všech veřejných zakázkách, kde je to vhodné.

V České republice tak zůstává potenciál environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání i přes některé **zdárné příklady dobré praxe**²⁸ zatím nevyužitý.

Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání není adekvátně využíváno ani k tlaku na **eliminaci rizik** spojených s některými předměty plnění obstarávanými prostřednictvím veřejných zakázek. Veřejná správa by neměla rezignovat na svou odpovědnost a neměla by přijímat plnění, které vykazuje rizikové aspekty typu nedodržování pracovněprávních předpisů a předpisů BOZP v poddodavatelských řetězcích, nedůstojné pracovní podmínky při zajišťování služeb typu ostraha a úklidu, nedodržování úmluv ILO (Mezinárodní organizace práce), což může vést až k sociálnímu dumpingu či tacitní toleranci využívání dětské práce, při nákupu některých potravin, textilu apod.

Ze zkušeností řady států EU, které přijaly strategie veřejného zadávání²⁹, vyplývá, že **veřejné zakázky jsou důležitým nástrojem a mohou být převodní pákou ekonomiky, jejího nasměrování k udržitelným výrobním i spotřebním vzorcům a celkově přispívají k dosažení odolné a soudržné společnosti.**

Veřejné zakázky mohou být rovněž výrazným nástrojem podpory zaměstnanosti, čímž mohou přispívat zejména ke snižování výdajů veřejných rozpočtů vynakládaných na podporu osob bez zaměstnání. S ohledem na dlouhodobě nízkou úroveň nezaměstnanosti v České republice je možné zaměřit se na podporu osob se znevýhodněním formou podpory rozvoje sociální ekonomiky. I s ohledem na připravovanou legislativu v oblasti sociálního podnikání by bylo možné vymezit vhodné předměty plnění pro sociální

25 více viz [Podpora účasti sociálních podniků ve veřejných zakázkách | OVZ \(sovz.cz\)](#)

26 zejména v zakázkové praxi Ministerstva práce a sociálních věcí

27 viz webový portál Odpovědné veřejné zadávání (sovz.cz)

28 Například NKÚ za svůj příklad dobré praxe Výstavba nového sídla s nejnižšími náklady životního cyklu | SOVZ získal 2. místo v rámci ocenění Procura+, Jihomoravský kraj obdržel ve stejné soutěži čestné uznání za stavbu léčebny pro děti s respiračním onemocněním, veřejná zakázka na nákup textilu zamezující porušování Úmluv MOP Ministerstva práce a sociálních věcí a zajištění úklidu v České televizi jsou zmíněny jako příklady dobré praxe v publikaci EU Making socially responsible public procurement work

29 např. Rakouský Actionsplan und Kernkriterien: naBe-Kriterienkatalog, udržitelná kritéria: naBe criteria - naBe, Národní strategie veřejného zadávání Švédska: Sweden_national_public_procurement_strategy_english_web.pdf (oneplanetnetwork.org) a udržitelná kritéria: Find sustainability criteria | The National Agency for Public Procurement (upphandlingsmyndigheten.se), Udržitelná kritéria v Nizozemí: [Sustainable Public Procurement Webtool \(mVICriteria.nl\)](#), Udržitelná kritéria v Německu: [Recommendations for your tender | Umweltbundesamt](#), Finská strategie, Strategie udržitelných nákupů v Irsku

podniky, aby udělování veřejných zakázek těmto subjektům přinášelo skutečnou přidanou hodnotu v podobě sociální aktivizace znevýhodněných osob.

Praxe Platformy udržitelných nákupů v Rakousku (naBe) ukázala, že pro podporu a rozvoj uplatňování udržitelných řešení ve veřejných nákupech je potřeba mít k dispozici jednotný soubor konkrétních a jednoduše aplikovatelných minimálních standardů udržitelnosti, který bude poskytovat zadavatelům právní jistotu, bude dostatečně návodný pro dodavatele, ale bude vodítkem i pro dozorové a kontrolní orgány a přispěje k jednotnějším výstupům kontrol.

8.3.3 Stanovení cílů

Cíl: Standardní využívání environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání ve vhodných zakázkách

8.3.3.1 Konkrétní cíle

Pro dosažení shora uvedeného cíle je nutné **plně implementovat zásady sociálně a environmentálně odpovědného zadávání** upravené v § 6 odst. 4 ZZVZ na úrovni organizací. Zadavatelé musí získat jak podporu, tak pomůcky (minimální standardy, vzorové textace, sdílené příklady dobré praxe, podporu při využití tzv. GPP nebo-li Zelených kritérií Evropské komise³⁰), ale i potřebné kompetence k tomu, aby mohli zásady environmentálně a sociálně odpovědného zadávání ve veřejných zakázkách uplatnit v těch veřejných zakázkách, ve kterých je to vhodné a kde to přinese společenský benefit³¹.

Zároveň musí být dodavatelé dostatečně informováni o zájmu státní správy i samosprávy tímto způsobem nakupovat, vhodně lze využít zejména konzultace s trhem při přípravě minimálních standardů OVZ, oborové tržní konzultace, akce typu Meet the buyer, Meet the Potential Bidder, předběžné tržní konzultace apod.

Akcent je kladen na

- aspekty sociální, např. podporu účasti sociálních podniků v zadávacích řízeních, zaměstnávání osob znevýhodněných na trhu práce, důstojné pracovní podmínky, dodržování základních zásad úmluv Mezinárodní organizace práce, prosazování rovnosti žen a mužů při práci a další a
- aspekty environmentální, reagující na změnu klimatu i ochranu životního prostředí, včetně principů cirkulární ekonomiky zahrnujících předcházení vzniku, eliminaci a využití odpadů, demontovatelnost a opravitelnost, dále snižování energetické náročnosti a zohlednění celého životního cyklu výrobků apod., a to v souladu se souvisejícími strategiemi České republiky.³²

30 [Green Business – Knihovna \(europa.eu\)](#)

31 Největší společenský benefit při přípravě velkého investičního projektu nepřinese požadavek, aby byl papír, na kterém je předkládána projektová dokumentace ekologický, vhodnější je zaměřit se na samotnou projektovanou stavbu, respektive už její přípravu, včetně předdemoličního auditu, co nejširšího využití SDO, náklady životního cyklu, stavební materiály apod. Obdobně nemá smysl požadovat, aby byly při dodávkách kancelářského papíru dodrženy Úmluvy MOP v poddodavatelském řetězci, když u tohoto produktu jejich porušování nehrozí (na rozdíl od textilu, ICT, kávy, kaka a apod.).

32 Ve vztahu k environmentálním kritériím jde o koordinaci s aktivitami Ministerstva životního prostředí (viz <https://www.mzp.cz/cz/strategieke dokumenty v gesci prehled>), zejména Strategický rámec a Akční plán Cirkulární Česko.

Příležitosti environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání, jejichž potenciál je žádoucí ve veřejných zakázkách využít, pokud souvisí s předmětem plnění a veřejná zakázka je pro jejich uplatnění vhodná:

- Ekologicky šetrná řešení, včetně cirkulární ekonomiky
- Zaměstnávání osob znevýhodněných na trhu práce
- Podpora vzdělávání, praxe a rekvalifikací
- Důstojné pracovní podmínky
- Podpora účasti malých a středních podniků ve veřejných zakázkách
- Podpora účasti sociálních podniků ve veřejných zakázkách
- Etické nákupy a lidská práva
- Férové vztahy v dodavatelském řetězci
- Genderové aspekty
- Participace a pozitivní vliv na místní komunitu

Pro implementaci OVZ je třeba začít **systematicky** zohledňovat jak environmentální, tak i sociální aspekty, případně jejich kombinace, ve vhodných předmětech plnění,

- u nichž lze očekávat **největší environmentální a/nebo sociální dopady** (typicky předměty plnění s nejvyšší emisní zátěží a na druhé straně předměty plnění, které jsou vhodné pro podporu sociálního podnikání nebo v nichž hrozí porušování Úmluv Mezinárodní organizace práce či důstojných pracovních podmínek apod.)
- u nichž již **existují praxí prověřená řešení, vzorové textace, v praxi odzkoušené a osvědčené příklady dobré praxe**
- které nabízejí relativně **jednoduchá řešení** (tzv. nízko visící ovoce), např. nákup sezónního ovoce a zeleniny a potravin z blízka ve VZMR do mateřských a základních škol, kterého do tohoto režimu zakázek spadají.

Může se jednat o veřejné zakázky na dodávky se štítkem ve smyslu zákona o zadávání veřejných zakázek, tedy např. s certifikací ekoznačkou nebo osvědčující to, že daný produkt pochází z tzv. spravedlivého obchodu, jsou-li dostatečně zastoupeny na trhu, podporu účasti sociálních podniků v zadávacích řízeních při pořizování vhodných předmětů plnění, např. občerstvení na akcích, péče o zeleň a další za využití např. Katalogu sociálních podniků³³.

Na základě shora uvedeného budou při implementaci Strategie pro jednotlivá odvětví (například kancelářský papír³⁴, úklid, dodávky potravin, akce, ICT) v širokých diskusích, s co největší mírou participace, s odborníky, zadavateli a dodavateli definovány konkrétní cíle ve vztahu k environmentálním a/nebo sociálním aspektům (případně kombinací obou) **v minimálních standardech OVZ**, jež jsou jedním z opatření této kapitoly.

³³ Katalog sociálních podniků je dostupný na webové stránce sovz.cz zde.

³⁴ V rámci pilotního ověření postupů v projektu Politika strategických veřejných nákupů v ČR – Efektivní investování bylo ve vztahu ke kancelářskému papíru diskusemi s odborníky, zadavateli i dodavateli zjištěno, že by bylo vhodné, aby minimální standard OVZ pro kancelářský papír obsahovaly doporučení pro minimalizaci tisku (akcent na digitalizaci) a požadavek na Ekoznačku EU (Ecolabel) jako štítek dle § 94 ZZVZ.

8.3.4 Přehled a popis opatření

Národní strategie veřejného zadávání pro implementaci OVZ

- 1/ **předloží zadavatelům k dispozici již existující, adaptované nástroje** pro uvádění OVZ do praxe, a to metodické materiály, kontrolní listy pro vyhodnocení příležitostí OVZ ve veřejných zakázkách, v praxi odzkoušené vzorové textace do zadávací dokumentace, publikace, příklady dobré praxe, webináře a další, shromážděné zejména na portálu Odpovědného veřejné zadávání (sovz.cz);
- 2/ **předpokládá vytvoření Akčního plánu udržitelného nakupování, v jehož rámci** v souladu s navrženými opatřeními (viz níže) bude **vytvořena databáze harmonizovaných minimálních standardů OVZ, včetně textací využitelných v zadávací dokumentaci** a využita budou i **další opatření** ve vazbě na centralizované zadávání na státní i regionální úrovni, vzdělávání zadavatelů, i měkká opatření, jako např. oceňování za přínos v oblasti odpovědného veřejného zadávání.

Konkrétní navrhovaná opatření:

Znalostní báze a metodické zdroje pro implementaci environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání	01/2024–12/2024
Aktualizace a adaptace metodických materiálů a zdrojů uvedených na webovém portále sovz.cz v souladu s cíli Strategie pro tuto prioritu. Webový portál bude po provedených změnách sloužit jako znalostní báze pro tuto prioritu.	
Vzdělávání zadavatelů v oblasti environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání	01/2024–12/2026
Postupná příprava základních školicích modulů v oblasti environmentálně a sociálně odpovědného zadávání s akcentem na minimální standardy OVZ a jejich uvedení do praxe v rámci AVI. Naváže na školení a webináře poskytnuté v rámci Institutu OVZ, které jsou k dispozici na webovém portále sovz.cz.	
Databáze s příklady dobré praxe	01/2024–12/2026
V návaznosti na databázi Příklady dobré praxe na webovém portále sovz.cz vznikne databáze s příklady z tuzemské zakázkové praxe, které ukážou, jak lze využít stávající metodické materiály, vzorové textace do zadávací dokumentace, minimální standardy OVZ.	
Minimální standardy odpovědného veřejného zadávání I a II	01/2024–09/2024 10/2024–09/2025
Součást Akčního plánu udržitelného nakupování Pro implementaci Environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání budou (v návaznosti na pilotní ověření postupů v rámci projektu Politika strategických veřejných nákupů v ČR - Efektivní investování) vytvořeny a dány k dispozici minimální standardy odpovědného veřejného zadávání pro vybrané předměty plnění: v první sadě	

se bude jednat o stavební práce, zajištění služby ostrahy a ekologického úklidu, dodávky kancelářského papíru, dodávky potravin a zajištění stravovací služby, zajištění akcí.

Následně na základě zkušeností z první sady minimálních standardů OVZ budou určeny další předměty plnění. Minimální standardy OVZ budou obsahovat konkrétní cíle v sociální nebo environmentální oblasti, případně jejich kombinaci pro jednotlivé předměty plnění, včetně odůvodnění a vzorové textace do zadávací dokumentace. Výběr aspektů pro minimální standardy a jejich nastavení bude diskutován s odborníky, zadavateli i dodavateli, tak aby se jednalo o vhodné aspekty pro daný předmět plnění, jejich aplikace pro zadavatele nebyla příliš zatěžující a trh na ně byl schopný adekvátně reagovat. Ministerstvo pro místní rozvoj hodlá jít při uplatňování minimálních standardů OVZ příkladem a následně sdílet své příklady z praxe.

Monitoring a vyhodnocování využívání minimálních standardů odpovědného veřejného zadávání v eForms

Monitoring bude zaveden v návaznosti na finalizaci minimálních standardů OVZ I. a II. - ve dvou sadách, vyhodnocení 1 x ročně do Výroční zprávy o VZ

Součást Akčního plánu udržitelného nakupování

V návaznosti na vytvoření minimálních standardů OVZ je třeba zajistit monitorování jejich využití. Proto je potřeba průběžně, po stanovení minimálních standardů OVZ, využít možnosti eForms pro monitoring ve vztahu k předmětům plnění, pro které budou minimální standardy OVZ připraveny. Tak bude možno zjišťovat a vyhodnocovat využití minimálních standardů a zajistit, že budou využívány systematicky a standardně.

Oceňování za přínos environmentálně a sociálně odpovědnému zadávání

2024–2026; 1 x ročně

Součást Akčního plánu udržitelného nakupování

Každoročně budou oceňovány nejlepší týmy zadavatelů za komplexní využití environmentálně a sociálně odpovědného zadávání pro zvýšení jejich motivace a prestiže.

Součástí opatření bude zpracování metodologie pro způsob hodnocení.

8.4 Profesionalizace

8.4.1 Popis stávajícího stavu

Práce v oblasti veřejných nákupů není vnímána jako atraktivní či perspektivní karierní volba. Oblast veřejných zakázek tíží mj. tradičně negativní vykreslování veřejných nákupů jako problémové oblasti stížená nevhodným nakládáním s veřejnými prostředky, netransparentností, hrozbou korupce či střetu zájmů. Kromě toho jde o práci ve veřejné správě, která je ve srovnání se sférou soukromou hůře odměňovaná. K 22. listopadu 2023 uvádí web [jooble.org](https://www.jooble.org) následující: „reprezentovaný zaměstnanec³⁵ vydělává 354 000 Kč; přesněji řečeno mzdová sazba je 29 500 Kč za měsíc, 7 375 Kč za týden nebo 184,38 Kč za hodinu“³⁶. Průměrná mzda v národním hospodářství se přitom ve 2. čtvrtletí roku 2023 uvádí ve výši 36 816 Kč³⁷. Odměna na pozici administrátora VZ se tedy jeví být ve vztahu k obecné úrovni odměňování v soukromém sektoru podprůměrná. Jedná se přitom o činnost náročnou z hlediska odbornosti, stresu i reputační zátěže. I tyto okolnosti mohou přispívat k problémům v oblasti nábory či udržení pracovních sil.

Katalog prací ve veřejných službách a veřejné správě pozici administrátora veřejných zakázek samostatně neupravuje. Agendu veřejných zakázek by podle tohoto dokumentu měl garantovat referent majetkové správy, případně investiční referent.

Klíčovou úlohou administrátora je zajišťování souladu postupů zadavatele s formálními pravidly nákupu, jeho činnost se tak často vyčerpává na dodržování předpisů pro zajištění procesu nákupu (zejména ZZVZ). Limitované se jeví být včasné zapojení administrátora veřejných zakázek do přípravy (včetně otázky stanovení potřeb organizace) - v této fázi působí často jiní zaměstnanci či organizační jednotky zadavatele. Působení administrátora rovněž nezasahuje do fáze plnění smlouvy (s výjimkou potřeby dodatečných změn narážejících na limity § 222 nebo § 6 ZZVZ) a existuje tedy vysoké riziko absence přímé linky od počátku přípravy nákupu (včetně případného vyhodnocování dřívějších tendrů a chyb v nich obsažených) až k jeho dokončení. Do samotného procesu zadávání veřejných zakázek je investováno značné množství času a úsilí, které nemusí být přiměřené času a úsilí, jež jsou věnovány přípravě, případně řízení smluvního vztahu po uzavření smlouvy.

Takovému nastavení odpovídá i potřeba (a aktuální nabídka) vzdělávání v oblasti veřejných zakázek. To se zaměřuje primárně na procesní stránku nákupu a jednotlivá ustanovení zákona. Například v kontextu příslušného oboru státní služby jsou zkušební otázky a studijní literatura (v kontextu § 2 vyhlášky č. 162/2015 Sb., o podrobnostech úřednické zkoušky) postaveny výlučně na znalosti ZZVZ, resp. souvisejících předpisů. Další aspekty nákupu zůstávají opomenuty, a to jak v případě administrátorů veřejných zakázek, tak i dalších osob odpovědných za nákupy.

Funkce nákupu ve veřejném sektoru a role osoby odpovědné za nákup se tedy omezuje na **proces zadání** veřejné zakázky a nevnímá **proces nákupu v jeho komplexnosti**.

Mezi oblastmi státní služby figuruje “Veřejné investování a zadávání veřejných zakázek”. V případě komunálních úředníků či řadových zaměstnanců v pracovních poměrech (například v případě univerzit) již podobnou kategorii nalézt nelze. Pozice administrátora

35 Pozn.: Administrátor veřejných zakázek

36 <https://cz.jooble.org/salary/administr%C3%A1tor-ve%C5%99ejn%C3%BDch-zak%C3%A1zek>

37 <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-2-ctvrtleti-2023>

veřejné zakázky tedy vykazuje formální odlišnosti, ačkoli by se mělo napříč jednotlivými typy zadavatelů (stát, obec, kraj etc.) jednat o pozici co do náplně práce v zásadě srovnatelnou. Nabízí se otázka, zda není vhodné a možné stanovit pro vzdělávání úředníků odpovědných za nákupy jednotný standard.

Vzdělávání v oblasti zadávání veřejných zakázek je zajišťováno jednak programem MMR v rámci AVI (Akademie veřejného investování), dále je možné zmínit komerční nabídku různých školení zaměřených na ZZVZ a nekomerční vzdělávání v rámci různých projektů (např. Institut OVZ). I s ohledem na tradiční a striktně procesně zaměřený přístup k problematice zadávání veřejných zakázek tyto kurzy pokrývají zpravidla jen procesní stránku nákupu veřejných zadavatelů a pomíjejí další oblasti významné pro kvalifikovaného administrátora – mezi ty mohou patřit například některé znalosti a dovednosti z oblasti ekonomické.

Zájem českých institucí vyššího vzdělávání o problematiku veřejných zakázek (v rovině vzdělávání, ale též v rovině vědy a výzkumu) je spíše okrajový. Zpravidla je možné narazit na nepovinné předměty v rámci právnických fakult, případně na vysoce specializované a komerčně poskytované kurzy cílené spíše na soukromý sektor. K systematické přípravě osob odpovědných za nákupy ve veřejném sektoru nedochází.

Veřejnému nakupování není věnována vysoká pozornost ani v oblasti výzkumu. Přitom v zahraničí je možné nalézt příklady jak nastavování systémů vzdělávání v oblasti veřejných zakázek⁴², tak například specializovaná pracoviště pro oblast veřejných zakázek⁴³. Rovněž informace o zapojení českých vzdělávacích institucí do projektů typu SAPIENS Network⁴⁴ se nezdají být běžně dostupné.

Kromě toho, že tradiční přístup k pozici administrátora a nabídka vzdělávání nepokrývají nepominutelné související oblasti (jako je například ekonomická dimenze nákupů), objevují se i nové výzvy související s rapidními změnami trhu (covidová krize, krize dodavatelských řetězců, energetická krize nebo v širším kontextu krize vyvolaná válkou na Ukrajině, sankce), jakož i výzvy vyplývající z transformující se ekonomiky, či z nové legislativy a politik (mj. Fit for 55, taxonomie, transparentnost dodavatelských řetězců).

Dosavadní nastavení vzdělávání v oblasti veřejných zakázek tedy nabízí příležitost pro rozvoj v oblastech, které přesahují procesní pravidla zadávání veřejných zakázek, resp. pravidla nakládání veřejnými prostředky a rozvoj nabídky vzdělávání tak, aby pokryly nejen kompetencemi **pro řádné fungování nákupu**, ale poskytly rovněž přípravu na aktuální a **budoucí výzvy** a rizika, které se s nákupem ve veřejném sektoru pojí.

8.4.2 Proč je téma třeba řešit

Zvyšování kvality a efektivity nákupu veřejných zadavatelů souvisí úzce s kapacitou funkce nákupu, resp. odbornou připraveností osob za nákupy odpovědných (ať se již jedná o vlastní zaměstnance zadavatele nebo o externí poskytovatele služeb administrace). Součástí zlepšování stavu veřejného nákupu v České republice by tedy měla být mj. i orientace na rozvoj kapacit a na oblast vzdělávání, vědy a výzkumu v oblasti veřejných zakázek. A to mj. i s ohledem na výše uvedené nové výzvy.

Podporu pro zvyšování kapacit veřejného nákupu lze nalézt v mezinárodních iniciativách. Podle doporučení EK³⁸ by členské státy EU měly vyvinout a implementovat dlouhodobé strategie profesionalizace pro zadávání veřejných zakázek, definovat základní úroveň znalostí a schopností nezbytných pro výkon profese (a věnovat se rovněž profesím auditorů či kontrolorů veřejných zakázek), jakož i vyvinout či podpořit rozvoj dostupných nástrojů ke zjednodušení a zlepšení funkce nákupu. Členským státům se doporučuje zejména:

- *“vypracovat a zavést dlouhodobé strategie profesionalizace v oblasti zadávání veřejných zakázek přizpůsobené jejich potřebám, zdrojům a správní struktuře”,*
- *“stanovit a vymezit základní dovednosti a kompetence, které by měli všichni odborníci v oblasti veřejných zakázek mít a získat prostřednictvím odborné přípravy s přihlédnutím k multidisciplinární povaze projektů zadávání veřejných zakázek, a to jak specializovaní úředníci pro zadávání veřejných zakázek a pracovníci vykonávající související úkoly, tak i soudci a auditoři”,*
- *“vytvořit vhodné programy odborné přípravy – počáteční i celoživotní – založené na posuzování údajů a potřeb, jakož i případně na rámcích kompetencí”,*
- *“podporovat výměnu osvědčených postupů a poskytovat podporu odborníkům, aby zajistily profesionální zadávací řízení, spolupráci a předávání odborných znalostí”.*

Profesnímu rozvoji pracovníků odpovědných za veřejné nákupy se věnuje rovněž doporučení OECD³⁹. Dle tohoto doporučení by dotčené strany měly k zajištění toho, že osoby odpovědné za veřejné zakázky odpovídají vysokým standardům znalostí, praktických zkušeností a integrity, využívat například uznání administrátora jako svébytné profese, certifikací či pravidelných školení. Z výzkumu realizovaného OECD v roce 2020 vyplynulo, že pouze 13 zemí (39 %) uznává administrátora veřejných zakázek jako samostatnou profesi.

Zvýšený důraz na funkci nákupu a posílení postavení a vnímání administrátorů v rámci organizace by mělo přispět k lepšímu fungování nákupů a tím i k úsporám (včetně oblasti transakčních nákladů). Komplexnější a systematictější pojetí profesionalizace by mohlo napomoci v dlouhodobém plánování odborného růstu (na straně zadavatelů), resp. kariery v oblasti veřejných nákupů (na straně samotných expertů nákupu).

V širším slova smyslu se přitom profesionalizace nemá dotýkat jen administrátorů veřejných zakázek, ale rovněž osob, které se na nákupu podílejí v rámci organizace (například jako “interní klienti”). S tématem souvisí i otázka odborných kapacit externích poskytovatelů služeb administrace veřejných zakázek. Opomenuta nezůstane ani skupina osob odpovědných za kontrolu veřejných zakázek.

8.4.3 Stanovení cílů

Cíl: Zlepšení fungování a obrazu veřejného nákupu, jakož i jeho připravenosti na nové výzvy a řízení rizik, prostřednictvím nastavení a zvyšování odborné vybavenosti osob za veřejné nákupy odpovědných.

38 DOPORUČENÍ KOMISE (EU) 2017/1805 ze dne 3. října 2017 o profesionalizaci zadávání veřejných zakázek. Budování architektury pro profesionalizaci zadávání veřejných zakázek.

39 OECD (2015). OECD Recommendation on Public Procurement. Recommendation IX. Dostupné z <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

Výše uvedený cíl lze rozepsat do následujících podcílů:

- Podpořit rozvoj odborných kapacit osob odpovědných za nákupy ve veřejné správě (jimiž nejsou pouze administrátoři veřejných zakázek);
- Posílit prestiž a vážnost zaměstnání ve veřejném nákupu, zohlednit důležitost a zlepšit postavení funkce nákupu v rámci organizací;
- Podnítit rozvoj řízení lidských zdrojů a jejich rozvoje v oblasti nákupů (z hlediska organizace);
- Podpořit zlepšení možnosti plánování odborného růstu a kariéry v oblasti veřejných nákupů a v oblasti kontroly veřejných nákupů (z hlediska jednotlivce);
- Vytvořit prostředí pro zvyšování kvality služeb administrace veřejných zakázek poskytovaných externími dodavateli;
- Rozšířit možnosti vzdělávání pro veřejné nakupování nad rámec znalostí procesních pravidel;
- Vytvořit prostředí pro koordinaci a rozvoj vědy a výzkumu v oblasti veřejných nákupů v prostředí českých vědeckých, výzkumných a vzdělávacích institucí;
- Podpořit vytvoření a zajistit správu prostředí pro výměnu zkušeností mezi zadavateli.

8.4.4 Přehled a popis opatření

Pracovní skupina pro lidské zdroje a profesionalizaci v oblasti veřejných nákupů	01/2024–06/2026
<p>Zapojení relevantních stakeholderů do rozvoje tématu lidské zdroje a profesionalizace ve veřejném nákupu na bázi pracovní skupiny – následně pravidelná tematická setkání.</p> <p>Diskuse v rámci pracovní skupiny by se měly týkat rovněž otázek odměňování, vzdělávání osob odpovědných za kontrolu, nároků na externí poskytovatele služeb administrace veřejných zakázek atp.</p>	
Nastavení a rozvoj rámce pro funkci veřejného nákupu (profesi administrátora veřejných zakázek/nákupčího ve veřejném sektoru)	01/2024–06/2026
<p>Vytvoření rámce znalostí a dovedností pro funkci veřejného nákupu zohledňující ProcuCompEU. Definice rámce bude průběžně diskutována s relevantními stakeholdery (v rámci platformy pro spolupráci dotčených subjektů k řešení adekvátního ukotvení role nákupčího ve veřejném sektoru) za účelem jejího dalšího rozvoje, a případných úprav. Rovněž budou průběžně zjišťovány potřeby zadavatelů v oblasti profesionalizace.</p> <p>Rámec pro profesi administrátora veřejných zakázek/nákupčího ve veřejném sektoru má být nastaven tak, aby byl použitelný napříč jednotlivými formami jejich působení (zaměstnanec, státní úředník, úředník ÚSC⁴⁰).</p>	

40 Územní samosprávný celek

Rozvoj tématu veřejného nákupu v oblasti vzdělávání, vědy a výzkumu (vysokých škol, veřejných a výzkumných institucí)	01/2024–06/2026
<p>Podpora rozvoje výzkumu a zapojování do mezinárodních projektů v oblasti veřejného nakupování.</p> <p>Kulaté stoly s poskytovateli vzdělávání v oblasti veřejných nákupů (vysoké školy, soukromí poskytovatelé). Konference. Metodický materiál o vzdělávání ve veřejných zakázkách.</p> <p>Dotazníkové šetření MMR v pro univerzity (fakulty) stran přístupu k tématu veřejných zakázek ve vzdělávání, vědě a výzkumu.</p>	
Mapování personálních kapacit a sebehodnocení (self-assessment) ve veřejném nákupu	01/2024–06/2026
<p>Personální kapacity zadavatelů v oblasti veřejných nákupů budou zjišťovány a vyhodnocovány formou desk research, případně dotazníků, rozhovorů apod. (vč. zjišťování specifických aspektů – genderová či věková skladba personálu – srovnání s privátním nákupem).</p> <p>Pro účely českých zadavatelů bude upraven nástroj pro self-assessment personálních kapacit a bude jim bezúplatně poskytnut.</p> <p>Vybraní zadavatelé realizují pilotní self-assessment. Zadavatelé tak získají jednoduchý nástroj pro posouzení vlastních personálních kapacit v oblasti veřejného nákupu. A budou podporováni v tom, aby toto posouzení podstoupili. Podpora pilotáže analýzy personálních kapacit vybraných zadavatelů (20 vybraných) mapující současné kapacity a následně pak k lednu 2026. Po pilotním otestování bude nástroj dán k dispozici širší zadavatelské veřejnosti.</p>	
Poskytování vzdělávání veřejných zadavatelů v gesci MMR	01/2024–06/2026
<p>Rozvoj minimální úrovně vzdělávání pro veřejný nákup v rámci AVI – rozšíření stávající nabídky AVI tak, aby pokrývala kompetence v širší rámce ProcurCompEU. Včetně prověření možnosti zařazení témat nebo kurzů jako Green Public Procurement Training Toolkit nebo Gender Responsive Public Procurement</p>	
Vzdělávání veřejných zadavatelů mimo gesci MMR	01/2024–06/2026
<p>Podpora rozvoje nabídky vzdělávacích kurzů zahrnujících celou šíři veřejného nákupu v kontextu setu znalostí a dovedností (komponent) pro funkci veřejného nákupu formou pořádání kulatých stolů a konferencí orientovaných na výuku v oblasti veřejných zakázek.</p> <p>Pilotáže vzdělávacích kurzů v koordinaci s tématem Podpora centrálních nákupů a spolupráce.</p>	

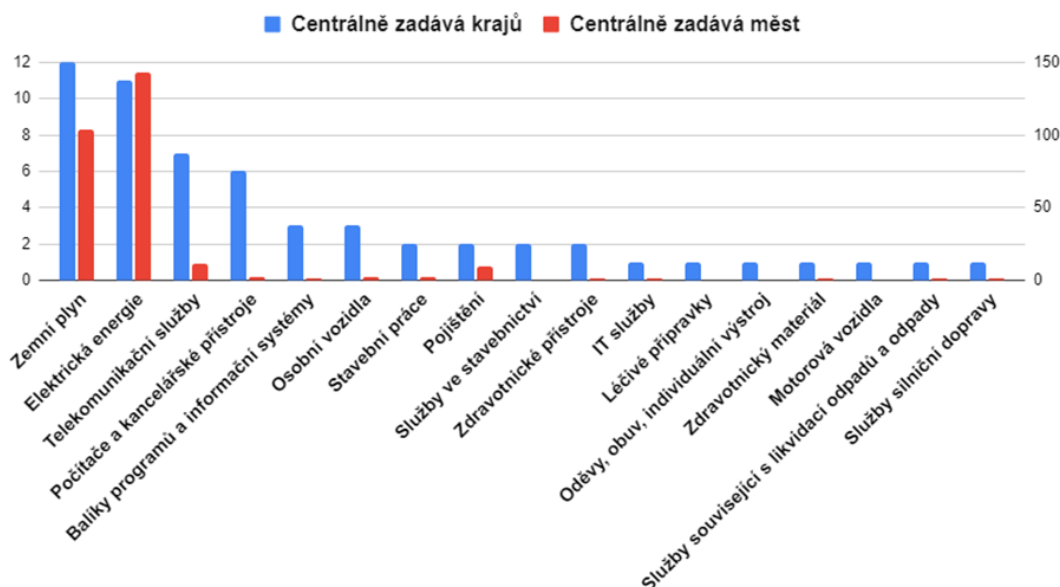
8.5 Podpora centrálních nákupů a spolupráce

8.5.1 Popis stávajícího stavu

Centralizace ve smyslu úspor z rozsahu, časových a personálních kapacit, přesunu právní a administrativní náročnosti na zkušený tým centrálního zadavatele, ukazují, že lze pozitivně ovlivnit zájem menších zadavatelů a současně podpořit zapojení MSP, lokální ekonomiku a aspekty udržitelnosti. Například úspěšnost rakouského modelu agentury BBG⁴¹, stojícího na pilířích spolupráce, komplexního systému péče o zákazníka, osvěty, profesionalizace a evaluace dat, reflektuje dobrovolné zapojení měst, obcí a dalších subjektů na úrovni 58 % z celkového počtu (42 % tvoří subjekty s povinnou centralizací). Pověřující zadavatelé skrze jednoduchý a přehledný nákup v e-shopu získávají komodity zohledňující i regionálnost a udržitelnost. Ve Švédsku představují MSP až 86 % ze všech cca 800 zapojených dodavatelů do centralizovaného zadávání v rámci společnosti Adda⁴². Podporu přímého nákupu a zapojení MSP jako doplnění velkých centrálních kontraktů nabízí i italské tržiště MEPA⁴³.

Centralizované zadávání v České republice na regionální úrovni realizují krajské úřady a velká města především pro potřeby úřadu a jimi zřizovaných příspěvkových organizací. Přístup k regionálnímu centralizovanému zadávání není jednotný a největší nesoulad vnímáme v procesním nastavení, systému sběru a vyhodnocování dat a využívání efektivních nástrojů. Přehled centrálních nákupů komodit a služeb krajů a měst v období 2019–09/2023 ilustruje na jedné straně příležitost ke zvýšení počtu centrálně nakupovaných komodit a služeb na úrovni krajů a na druhé straně reflektuje potenciální nabídku komodit a služeb, ke které se mohou obce a města připojit.

Centrálně nakupované komodity - počty zadavatelů kraje a města



Obrázek 1: Počty zadavatelů, kteří centrálně nakoupili vybrané komodity v období 2019–9/2023.

41 Bundesbeschaffung GmbH, <https://www.bbg.gv.at/>

42 <https://www.adda.se/>

43 <http://www.acquistinretepa.it/>

Zdroj: Datlab s.r.o.

Centralizované zadávání na národní úrovni a pravidla společného nákupu jsou definovány příslušnými usneseními vlády^{44,45}. Jedním ze závazků pravidel společného nákupu je zpracování Hodnotící zprávy Společného nákupu MF. Dle zprávy MF za roky 2021 a 2022 je základním přínosem společného nákupu pro všechny subjekty státní a veřejné správy hospodárné vynakládání finančních prostředků, když dosahovaná úspora se pohybuje v rozmezí 5–35 % dle konkrétních komodit a služeb. Tyto úspory jsou dosahovány díky tzv. úsporám z rozsahu a optimalizací využití omezených administrativních kapacit. Do centrálních veřejných zakázek MF a MV se mohou zapojit i územní samosprávné celky.

Dle Výroční zprávy o VZ⁴⁶ objemově nejvýznamnější centrální nákupy v České republice realizuje státní správa (23 mld. Kč), nicméně zejména v posledních letech roste i podíl měst a jejich příspěvkových organizací (4,5 mld. Kč), jakož i krajů a jejich příspěvkových organizací (3,4 mld. Kč). Mezi dvě dlouhodobě nejvýznamnější skupiny předmětů centrálních veřejných zakázek patří energetika (16,5 mld. Kč) a IT a telekomunikace (11,6 mld. Kč) (2022). Tyto oblasti dohromady představují téměř 80 % všech centrálně zadaných veřejných zakázek v roce 2022.

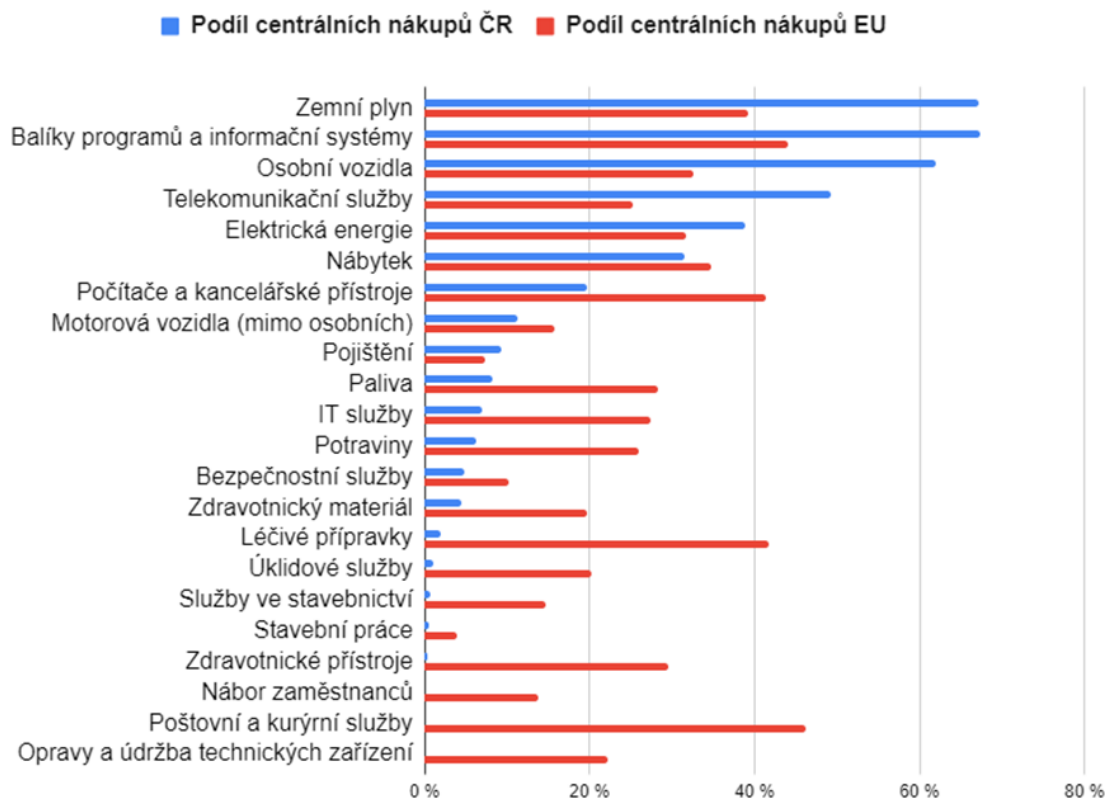
Ve srovnání s dalšími zeměmi EU je podíl centrálních nákupů v České republice vyšší u nákupu energií, balíčků programů a informačních systémů, osobních vozidel, telekomunikačních služeb a pojištění. Dobré výsledky jsou dosahovány i u nákupu nábytku, počítačů a kancelářských přístrojů a motorových vozidel (mimo osobních). Zato u dalších 13 komodit podíl centrálních nákupů ČR nedosahuje ani na polovinu podílu zemí EU.

44 USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 14. prosince 2011 č. 930, o Minimálním povinném seznamu komodit povinně nakupovaných s využitím institutu centrálního zadavatele v rámci resortních systémů centralizovaného zadávání veřejných zakázek v souladu s minimálními požadavky na vytvoření a provoz resortních systémů centralizovaného zadávání veřejných zakázek.

45 Definovány v USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 8. července 2019 č. 487, o Zprávě o hodnocení centrálního nákupu státu a resortních systémů centralizovaného zadávání za rok 2018 a o pravidlech Společného nákupu

46 Ministerstvo pro místní rozvoj (2023). Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022. Dostupné z <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>

Centrálně nakupované komodity v ČR a EU - podíl centrálních nákupů



Obrázek 2: Srovnání podílu centrálně nakupovaných komodit v ČR oproti průměru EU (2019 – 09/2023). Srovnány jsou vybrané předměty podle objemů zadaných nadlimitních veřejných zakázek (centrální vs necentrální). Přístup tedy zahrnuje pouze větší zakázky a může být nepřesný zejména s ohledem na možné nečerpání rámcových smluv. Zdroj: Datlab s.r.o.

8.5.2 Proč je téma třeba řešit

V srpnu 2023 MMR zmapovalo aktuální situaci a potřeby zadavatelů z řad obcí a měst z v rámci dotazníkového šetření *Definování potřeb menších zadavatelů – optimalizace veřejného zadávání* mezi členy SMO ČR a SMS ČR (zapojilo se 91 obcí a měst⁴⁷). Zkušenost s centrálním nákupem mělo pouze 27 % z celkového počtu dotazovaných, a to především s nákupem energií, IT a mobilních a datových služeb. Z překážek k většímu zapojení zadavatelé uváděli nedostatečné povědomí, názor o nevhodnosti centralizovaného zadávání pro menší zadavatele, obavy ze standardizace a unifikace a vyloučení místních MSP. Všechny tyto bariéry by ale mohla překonat navrhovaná optimalizace na krajské úrovni, což dokazuje i výstup z dotazníkového šetření k otázce preferovaných možností nastavení. Zadavatelé projeví zájem o **model regionální centralizace, možnost centrálně nakupovat u jakéhokoli centrálního zadavatele (bez ohledu na geografickou příslušnost) a uvítali by nákup vybraných komodit skrze online nástroj e-shop anebo online platformu zveřejňující aktuální výzvy k zapojení se do centrálních nákupů všech centrálních zadavatelů.**

Pohled krajů popisuje závěrečná zpráva *Potenciál centralizovaných nákupů v kontextu příležitostí odpovědného/strategického přístupu k veřejným zakázkám* MPSV. Zástupkyně

47 Data je samozřejmě třeba, vzhledem k počtu respondentů, kteří odpověděli, interpretovat opatrně.

a zástupci měst a krajů za bariéry považují chybějící podporu/povědomí politického vedení, administrativní náročnost, neochotu některých zadavatelů i dodavatelů účastnit se centrálních nákupů, nedostatečnou pružnost, flexibilitu a podporu mezi pověřeným a pověřujícím zadavatelem. Shodli se ale na tom, že centrální nákupy na regionální úrovni vnímají jako vhodnou příležitost a definovali kroky pro optimalizaci centralizovaného zadávání:

- strategické uchopení centrálních nákupů,
- profesionalizace především na straně centrálních zadavatelů,
- standardizace (zejména vzory smluv a zadávacích dokumentací) a zrychlení procesů,
- vyřešení otázky financování a personálních kapacit,
- nastavení standardů technických specifikací pro vhodná plnění centrálně zadávaných veřejných zakázek,
- snížení administrativní zátěže s ohledem na § 9 odst. 4 ZZVZ (podrobněji popsanych v bodě 3.1.3 této zprávy),
- osvěta a podpora politické reprezentace.

Rovněž MF dle Hodnotící zprávy Společného nákupu za roky 2021–2022 popisuje přínosy zapojení menších zadavatelů: *„Jednoznačným úspěchem Společného nákupu (“SN”) ve sledovaném období je významné rozšíření působnosti SN mezi další subjekty veřejné správy, mezi které patří například obce, města a kraje, které nakupují prostřednictvím centrálních zadavatelů, zejména Ministerstva vnitra a Ministerstva financí. Zatímco za roky 2019 a 2020 dosáhl Společný nákup pro další subjekty veřejné správy finančního objemu přibližně 0,5 mld. Kč bez DPH, v letech 2021 a 2022 už je hodnota takových nákupů 1,86 mld. Kč bez DPH.“*

Podporu centralizace veřejných zakázek proklamuje i vláda ČR, a to především ve svém programovém prohlášení v oblastech Digitalizace a Regionální a místní rozvoj. Priorita Digitální služby směřuje k posílení odborné a personální kapacity centrálních úřadů pro provedení digitální transformace procesů, kvalitnější zadávání veřejných zakázek a jejich následné projektové řízení. Dále se vláda v rámci priority Veřejné zakázky zavázala nastavit funkční model centrálních nákupů komodit tak, aby bylo zajištěno snížení administrativní náročnosti pro různé úrovně zadavatelů, a to zejména na bázi e-shopu či dalších efektivních forem veřejných nákupů.

Strategie tak přichází s návrhem vytvořit systém kombinující centralizaci ve správě ministerstev a optimalizovat nabídku centrálních nákupů krajů s potenciálem adresnější podpory menším zadavatelům a umožnit jim tak nákup širokého spektra komodit se všemi výhodami, které centralizace pověřujícím zadavatelům přináší (viz následující kapitoly).

8.5.3 Stanovení cílů

Cíl: Vytvoření optimálních podmínek pro rozvoj centrálních nákupů a spolupráce zejména na regionální úrovni s ohledem na velkou diverzitu zadavatelů v ČR.

Cílem priority je

- vytvoření a provoz modelu regionálního centra pro centralizované zadávání na úrovni kraje;
- nastavení jednoduššího a pružnějšího způsobu nakupování;
- v propojení s věcnými okruhy Profesionalizace a Environmentální a sociálně odpovědné veřejné zadávání zvýšení celkových kompetencí nákupčích centrálních zakázek na krajích;
- nastavení chybějícího systému monitoringu dat u zapojených pověřujících zadavatelů (min. na úrovni krajů) o reálném čerpání rámcových smluv, o dosahovaných úsporách, včetně měření dopadů jednotlivých opatření apod.

8.5.4 Přehled a popis opatření

Zapojení stakeholderů	01/2024–06/2026
<p>Napříč všemi zadavateli zvyšovat povědomí o přínosech centralizace a navržených modelech regionální centralizace formou realizace a aktivní účasti na konferencích, kulatých stolech apod.</p> <p>Ve spolupráci se zástupci zadavatelů z řad krajů, měst a obcí, SMO ČR, SMS ČR, AK apod. motivovat k zapojení menších zadavatelů do centrálních nákupů především na regionální úrovni formou cílené komunikace a aktivní účasti na akcích (např. semináře, konference, další akce).</p> <p>Se zástupci MF hledat potenciál propojení národní a regionální centralizace s cílem většího zapojení zadavatelů z řad obcí a měst (spolupráce, konzultace atd.)</p> <p>Konzultovat s experty z řad tuzemských i zahraničních centrálních zadavatelů (MF, BBG apod.), včetně expertů na monitoring a data, nastavení směřování regionální centralizace, popisu přínosů, monitoringu, vyhodnocování apod.</p> <p>Se zástupci pilotních projektů (CNPK, LK, CEJIZA/JMK, příp. další) definovat a implementovat formát regionálního centra, včetně monitoringu zapojených subjektů.</p> <p>Vytvářet partnerství se zástupci dalších krajů (např. Kraj Vysočina, Moravskoslezský kraj, Olomoucký kraj) a analyzovat u všech krajů případné bariery pro nevyužití optimalizace regionální centralizace.</p>	
Nastavení a implementace modelu regionálního centra	01/2024–2Q/2025
<p>Definování modelu, příprava vhodných nástrojů, vzorů, standardizovaných postupů atd.</p> <p>Model regionálního centra bude sloužit při centralizovaném zadávání i pro menší zadavatele z řad obcí a měst, efektivně využívat nástroje nákupu a v případě potřeby poskytnout poradenství při nadlimitních veřejných zakázkách menších zadavatelů. Do roku 2025 bude model regionálního centra implementován minimálně v krajích: Plzeňský, Liberecký a předpokládáme zapojení Jihomoravského kraje, resp. dalších. Tento cíl bude naplňován prostřednictvím vypracovaných standardizovaných postupů a optimalizací systému centrálních nákupů (nastavení procesu</p>	

centralizovaného zadávání, definování funkčních nástrojů, výběr vhodných komodit, nastavení e-shopu atd). Předpokládá se zavedení systematické metodické a konzultační podpory, sdílení příkladů dobré praxe aj., jakož i osvětu podporující centralizaci na úrovni samospráv i státní správy.

Analýza možnosti vytvoření online nástroje (e-shop, tržiště)

01/2024–4Q 2024

Prozkoumání možnosti využití online nástrojů, výběr vhodného řešení a podpora vytvoření podmínek pro realizaci

Dojde k přezkoumání možností využití online platform pro nastavení jednoduššího a pružnějšího způsobu nakupování. První je tržiště tažené nabídkou, jako příležitost pro dodavatele integrovat jejich e-shop do otevřeného rozhraní a nabízet tak své zboží. Cílem je využít technické znalosti dodavatelů v rámci specifikace jednotlivých komodit. Pro zadavatele to představuje buď přímý nákup s odůvodněním výběru, kdy systém archivuje alternativní možnosti výběru anebo v rámci uzavřené výzvy dodavatelům, kdy zadavatelé přímo zasílají poptávku a dodavatelé nabízejí cenu na míru, termín dodání atd. Tento systém je provozován v Itálii již téměř 20 let (tržiště MEPA pod Consip, Home - acquistinretepa) jako podpora přímého nákupu, zapojení malých a středních podniků a doplnění velkých centrálních kontraktů. Druhou možností je centrální e-shop. Jedná se o rozhraní, které integruje výsledky centralizovaného zadávání různých centrálních zadavatelů s cílem agregace poptávky a využití know-how centrálních zadavatelů. Předpokladem je, že nebude jeden centrální zadavatel pro ČR, ale jednotný e-shop, který vytvoří portfolio nabídek centrálních rámcových smluv či centrálních DNS centrálních zadavatelů s možností zapojení se. Pověřující zadavatel si tak bude moci vybrat dle jeho potřeb bez ohledu na geografickou, či jinou příslušnost. E-shop by měl obsahovat správu rolí za jednotlivé pověřující zadavatele, vč. možnosti procesního workflow a kalkulace provizí z ceny uzavřené smlouvy pro pověřené zadavatele.

Nastavení monitoringu a evaluace

01/2024–06/2026

Nastavení systému sběru a vyhodnocování dat a vývoje centralizovaného zadávání na regionální úrovni, včetně dopadů opatření dalších priorit strategie, především profesionalizace a environmentálně a sociálně odpovědného zadávání

8.6 Podpora strategicky významných investic a zadavatelů (SVIZ)

8.6.1 Popis stávajícího stavu

Specifickou skupinou veřejných zakázek, které vyžadují zvláštní přístup, jsou ty, jejichž plnění jsou v rámci České republiky jedinečná nebo které vyžadují zvláštní pozornost z jiného důvodu. Takovým důvodem může být rozsah a komplexita projektu, kterého se veřejná zakázka týká, finanční hodnota investice a její významný dopad na trhu nebo zvýšené riziko ztráty financování, mimořádný zájem na zajištění dané veřejné zakázky včas nebo v potřebné zvýšené kvalitě z důvodu jejího významu pro další navazující plnění nebo pro zajištění investice ve veřejném zájmu. Tyto zakázky pojmá národní strategie jako strategicky významné veřejné investice.

Typicky se jedná o strategicky významné investice v oblasti obrany a bezpečnosti, energetické a dopravní investice, investice projednávané Vládním výborem pro strategické investice, nebo projekty s významnou hodnotou z pohledu České republiky či určitého regionu.

Zatímco standardní plnění mohou být podporována formou obecně dostupných vzorů či metodik, u strategicky významných investic je tato obecná podpora zpravidla nedostatečná. V praxi se zadavatelé těchto projektů potýkají s dílčími otázkami, které jsou spojeny s unikátním postavením zadavatele nebo z jiného důvodu přesahují běžně dostupné znalosti či zkušenosti z jiných předchozích případů, zejména pokud nebyly dosud v rámci České republiky řešeny v rozhodovací ani výkladové praxi.

8.6.2 Proč je téma třeba řešit

Strategické investice financované z veřejných prostředků jsou zpravidla spojeny s veřejným zájmem a od jejich včasné a řádné, kvalitní realizace se odvíjí úspěšnost těchto i dalších navazujících projektů či investic a v konečném důsledku poskytování kvalitní služby veřejnosti. Tyto projekty s sebou také nesou významný potenciál působit jako zásadní motivátor pro rozvoj trhu řešení, zejména inovací, ke kterým jinak je obtížné trh motivovat. Je zásadní, aby tento potenciál byl využíván a nedocházelo k promarnění těchto příležitostí. Příkladem může být mimo jiné i důslednější a efektivní nastavení velkých stavebních projektů v souladu s dokumentem Cirkulární Česko 2040, podpora zájmu o technické obory a zvýšení prestiže práce v nich, zapojení komunit do projektů týkajících se bytové výstavby a správy apod.

Riziko ztráty příležitostí je zejména tam, kde by časový tlak nebo přílišný alibismus vedl k opatrnostnímu přístupu a upřednostnění jednoduchosti postupu (např. hodnocení „na cenu“) před komplexnějším řešením vedoucím k dosažení lepší ekonomické výhodnosti nabídek („hodnoty za peníze“), ačkoli zadavatel by byl o výhodnosti komplexnějšího přístupu přesvědčen a byl by ochoten i schopen při náležité podpoře věnovat jeho nastavení potřebné úsilí.

Je potřeba předcházet tomu, aby se prosazoval princip „*kdo nic nedělá, nic nezkaží*“.

8.6.3 Stanovení cílů

Cíl: Zvýšit právní jistotu zadavatelů při uplatňování invenčních prvků v zadávání strategicky významných zakázek a podpořit využívání potenciálu těchto zakázek k řešení celospolečenských výzev.

Národní strategie má za cíl nabídnout zadavatelům strategicky významných investic taková opatření, která jim zajistí specifickou, adresnou podporu odpovídající potřebám těchto projektů a zvýšenému veřejnému zájmu o jejich úspěšnou efektivní realizaci. Může se jednat o dílčí otázky při volbě nejvhodnějšího způsobu zadání pro dané plnění v konkrétních souvislostech, tak i v průběhu samotného zadávacího postupu, nebo při následné realizaci veřejné investice.

Podpora by měla být poskytována zejména formou expertních konzultací s cílem zvýšit právní jistotu zadavatelů, že v klíčových bodech nebo sporných situacích volí řešení a přijímají opatření, která lze za daných okolností pokládat za nejlepší možná nejen z jejich vlastního pohledu, ale i z pohledu zástupce gestora zákona coby konzultujícího experta. Součástí tohoto přístupu bude i posílení transparentnosti pro případ kontrol a dohledu.

Zájmem gestora zákona bude poskytnout podporu i takovým postupům, které dosud v České republice nebyly aplikované, pokud budou z pohledu zadavatele potřebné k zajištění kvality či inovací a zadavatel jim bude věnovat odpovídající úsilí již při jejich přípravě a během jejich provádění. Důležitou návaznou aktivitou bude sdílení zkušeností, a to jak pozitivních (best practice), tak i negativních (lessons learned), s cílem podpořit spolupráci a výměnu zkušeností mezi zadavateli významných investic a rozvoj pokročilých řešení.

Z důvodu specifčnosti, unikátnosti, delšího procesu zadávání strategických zakázek a relativně malého počtu takových projektů se, spíše než měřitelný cíl, stanovuje následující.

- Na konci monitorovacího období (po 5 letech) bude provedena kvalitativní analýza a zhodnocení vývoje komplexnosti zadávacích podmínek v kontextu možností daných ZZVZ, a to primárně vyhodnocení dopadu na (i) kritéria hodnocení, (ii) na podmínky podporujících sociální a environmentální aspekty.
- Na konci monitorovacího období (po 5 letech) bude provedena kvantitativní a kvalitativní analýza vývoje poradní činnosti MMR.

V obou případech by mělo být dosaženo zlepšení v porovnání se současným stavem.

8.6.4 Přehled a popis opatření

Kulatý stůl – úvodní a následná validační	1Q/2024 a následně každoročně (do 1Q/2026)
Setkání nejvýznamnějších zadavatelů, tj. potenciálních zadavatelů strategicky významných zakázek, se zástupci MMR a s přizváním zástupců ÚOHS	
Představení a vysvětlení konceptu podpory v této kapitole národní strategie, projednání možnosti rozšířené spolupráce vedle aktivit zastřešovaných v rámci platformy. (Platforma představuje jinak formu dlouhodobé a pravidelné spolupráce ke zlepšování v oblasti standardizovatelných plnění.)	

V následujících letech zajistí MMR pravidelný každoroční kontakt (formou setkání nebo dotazníku) se zadavatelem strategicky významných zakázek včetně potenciálních zájemců o zařazení do této skupiny, za účelem mapování klíčových problémů mezi nimi, diskuse nad návrhy řešení a za účelem aktivace dalších projektů k zařazení do poradenství SVIZ.

Metodika postupu pro podporu strategicky významných investic a zadavatelů (Metodika SVIZ) a její aktualizace

Q1/2024–12/2025

MMR zpracuje stručnou metodiku postupu pro výběr projektů strategicky významných investic a pro pilotní provedení podpory. Metodika stanoví výchozí předpoklady pro zahrnutí projektu do plánu podpory ze strany MMR a pravidla součinnosti, způsob stanovení předpokládaného rozsahu zapojení experta (počet hodin v jednotlivých fázích), včetně úvodního checklistu projektu a stanovení harmonogramu. Podpora bude předpokládat aktivní přístup zadavatele, odbornou zdatnost jeho zástupců zejm. z pohledu ZZVZ a věcné stránky plnění, dobrou otevřenou komunikaci, zájem na využití potenciálu SVIZ včetně podpory vedení organizace, a připravenost k transparentnosti postupu. Expert MMR by měl mít možnost zapojení v postavení člena užšího týmu zadavatele (pracovní skupiny nebo příslušných komisí).

Metodika bude vydána začátkem roku 2024 jako podklad pro úvodní fázi podpory zadavatelům strategicky významných investic (do konce roku 2024) s tím, že po ukončení roku 2024 bude postup vyhodnocen a metodika upravena podle potřeby pro další období (2025/2026).

Podpora SVIZ

01/2024–06/2026

Projekty přijaté k podpoře ze strany MMR budou doprovázeny určeným expertem coby zástupcem MMR, a to podle konkrétních okolností daného projektu a domluvy se zadavatelem, v odsouhlaseném harmonogramu a formě spolupráce. Kromě podpory formou poradenství při přípravě projektu a v průběhu zadávacího řízení může být podle potřeby součástí podpory též úzká spolupráce při přezkoumávání otázek, které byly předmětem konzultace, včetně podpory v řízení před dohledovými a kontrolními orgány a ÚOHS. Další formou podpory může být zprostředkování zahraničního know-how s využitím kontaktů a komunikace MMR, jakož i zapojení zahraničních expertů prostřednictvím MMR.

V úvodní fázi (rok 2024) se předpokládá zajištění podpory 2-3 pilotních projektů vzešlých z návrhů zadavatelů v rámci Kulatého stolu (viz výše) podle předpokladů a pravidel uvedených v Metodice SVIZ. Podle potřeby a expertních kapacit MMR bude záměrem doprovázet 3-6 projektů v každém roce a zároveň 2-3 z těchto projektů dovést do fáze ukončení zadávacího řízení (zadání zakázky).

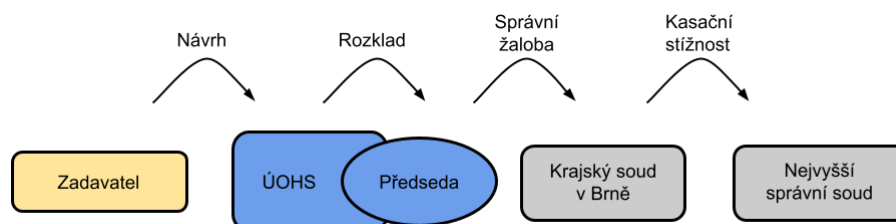
Po ukončení podpory projektu by měla proběhnout ve vzájemné součinnosti prezentace projektu a sdílení zkušeností navenek, zejména v rámci platformy a vůči veřejnosti.

8.7 Právní jistota veřejných zakázek

8.7.1 Popis stávajícího stavu

V ČR je kontrola a dozor nad zadáváním veřejných zakázek vykonáván značným množstvím orgánů a entit v rámci státní správy a soudnictví.

Předně jde o ÚOHS, který vykonává dozor nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek. ÚOHS rozhoduje ve dvou instancích a jeho rozhodnutí jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví, ve kterém je možné využít rovněž až dvě instance soudního přezkumu.



Celkově tak může být veřejná zakázka přezkoumávána až čtyřmi instancemi, což nezřídka vede k roky vleklým se sporům.⁴⁸ Z toho přirozeně plyne i nutnost, aby odborná veřejnost byla s to sledovat aktuální rozhodovací praxi všech čtyř instancí. Názory mezi jednotlivými instancemi se logicky liší. Z výročních zpráv ÚOHS za roky 2018-2022 plyne, že v průměru předseda ÚOHS zruší rozhodnutí a řízení zastaví nebo vrátí 1. instanci ve 30 % případů. Před oběma soudními instancemi je pak ÚOHS neúspěšný v průměru při vynesení zhruba každého třetího rozsudku.

Zmíněná procenta rozhodně nevypovídají o tom, že ÚOHS či správní soudy rozhodují „dobře-špatně“ nebo „kvalitně-nekvalitně“, ilustrují však fakt, jak živá a různorodá oblast zadávání veřejných zakázek je. Tím pádem se však odborná veřejnost potýká s konstantně vyvíjející se rozhodovací praxí a judikaturou, čímž narůstá mezi zadavateli i dodavateli právní nejistota nad tím, jaký postup je aktuálně použitelný. Logickým důsledkem tohoto stavu je nejistota zadavatelů, kteří tak vybírají primárně takový postup v zadávacím řízení, který nevede nutně k ideálnímu naplnění principu hodnoty za peníze, ale postup, který má nejvyšší šanci, aby nebyl napadnut.

Samotný ÚOHS je vnitřně nastaven v evropském srovnání poněkud nestandardně, a to z pohledu monokratického vedení a širší kompetencí, které vykonává mimo přezkum veřejných zakázek⁴⁹. Stejně tak je k zamyšlení množství instancí, jež mohou veřejnou zakázku prošetřovat⁵⁰.

Významnou množinu veřejných zakázek tvoří veřejné zakázky spolufinancované z evropských fondů (dále jen „dotované“). Zhruba čtvrtina objemu veřejných zakázek

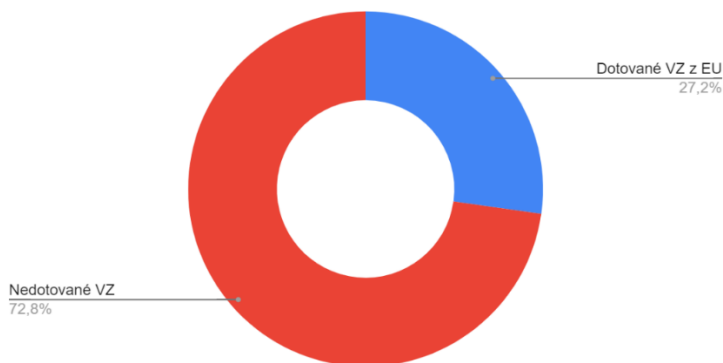
48 Tento model správního rozhodování a soudního přezkumu lze označit za standardní v českém kontextu. Je však na místě dodat, že nejde o jediný myslitelný a správním řádem předvídatelný model řízení. A je tedy legitimní zabývat otázkou, zda právě „standardní model“ správního řízení je neoptimálnější pro oblast dozoru nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek.

49 Srov. Komparaci fungování dohledu nad zadáváním veřejných zakázek v členských státech Evropské unie vypracovanou MMR v roce 2020

50 Srov. Úpravy např. Na federální úrovni ve Spolkové republice Německo nebo v Chorvatsku, kde v první instanci rozhoduje správní orgán a ve druhé správní soud.

vidovaných ve Věstníku veřejných zakázek⁵¹ byla dotovaná z evropských fondů a vztahovaly se na ni tedy nejen ZZVZ, ale i předpisy a metodiky evropských fondů.

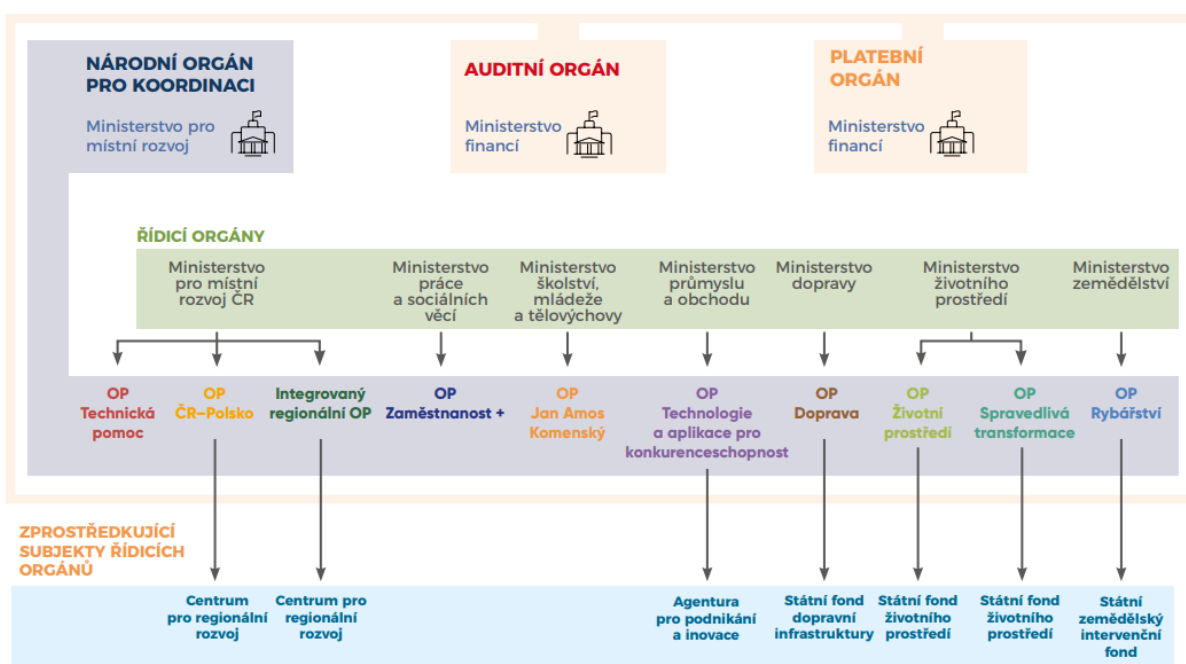
Podíl dotovaných a nedotovaných VZ dle věstníku VZ
2014 - 2022



Obrázek 3: Podíl dotovaných a nedotovaných VZ

Dotované veřejné zakázky jsou kontrolovány ze strany poskytovatelů evropských dotací, což jsou řídicí orgány reprezentované v programovém období 2021–2027 sedmi ministerstvy, případně jejich tzv. zprostředkujícími subjekty, kterých je aktuálně pět, kdy dva zprostředkující subjekty spolupracují se dvěma operačními programy.

INSTITUTE IMPLEMENTUJÍCÍ POLITIKU SOUDRŽNOSTI V ČR



Obrázek 4: Institute implementující politiku soudržnosti v ČR

51 Ve věstníku VZ se evidují VZ zadávané dle ZZVZ, tedy zpravidla nikoli zakázky malého rozsahu. Nižší uvedený graf se tak vztahuje pouze na tzv. VZ podle zákona. V grafu tak chybí dotované zakázky malého rozsahu, na které ovšem rovněž dopadají předpisy upravující postupy pro zadání VZ upravené v metodických předpisech jednotlivých operačních programů.

Množství kontrol provádějící řídicí a zprostředkující subjekty implikuje enormní administrativní a kapacitní nároky na straně zadavatelů i dodavatelů. Byť by měly kontrolní orgány dotovaných zakázek provádět kontroly pouze na vzorku projektů, není výjimkou, že vzorkem se stalo 100 % dotovaných zakázek programu

OP 2014–2020	Počet projektů	Počet kontrol	Průměrný počet kontrol na projekt	Počet zjištění
OP Podnikání a inovace (MPO)	13 577	92 667	6,83	422
IROP (MMR)	12 717	129 545	10,19	766
OP Doprava (MD)	317	2 635	8,31	282
OP Životní prostředí (MŽP)	9 694	10 372	1,07	267
OP Zaměstnanost (MPSV)	9 447	15 990	1,69	1 264
OP Technická pomoc (MMR)	261	5 326	20,41	70

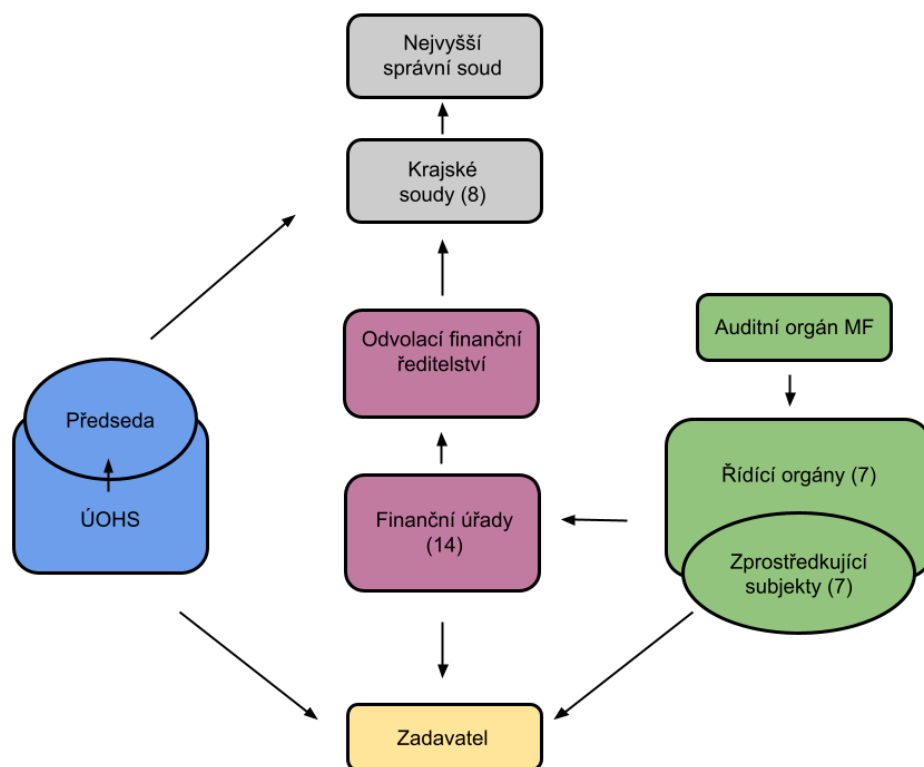
Tabulka 2: Analýza kontrolní činnosti u vybraných OP 2014-2020 (Zdroj: Datlab institut (2023)). Podkladem uvedené tabulky byla data ze systému MS 2014+. Dílčí rozdíly v objemech kontrol mohou ukazovat i na odlišnou praxi a metodiky pro evidenci kontrol jednotlivých řídicích orgánů.

Výše uvedená čísla počtu kontrol na jednotlivých projektech se sice nevztahují jen k veřejným zakázkám, ilustrují však množství kontrol, které příjemci dotací musí administrativně vybavit.

Veřejné zakázky, jejichž prostřednictvím mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, jsou v určité fázi procesu předmětem zkoumání orgánů **finanční správy**, která opět může rozhodovat ve dvou instancích. K žalobám proti rozhodnutím finanční správy jsou opět příslušné správní soudy.⁵²

Je patrné, že v ČR je zaveden vskutku robustní systém kontrol a dozoru nad zadáváním veřejných zakázek.⁵³ Je však otázkou, zda tato roztržitost nevede rovněž k roztržitěné rozhodovací a výkladové praxi a z pohledu zadavatelů pomyslně nenaplnuje rčení *“Mnoho myslivců, zajícova smrt”*.

52 Správních soudů prvního stupně je v ČR celkem 8, pokud nepočítáme i pobočky správních soudů. Zatímco místně příslušným správním soudem pro správní žaloby proti rozhodnutím ÚOHS je vždy krajský soud v Brně, kde ÚOHS sídlí, spory o rozhodnutí finančních úřadů řeší místně příslušné krajské soudy, tj. potenciálně u všech správních soudů v ČR.
53 Na druhou stranu nutné zmínit, že u veřejných zakázek dotovaných z EU je kontrolní systém nastaven i s ohledem na podmínky auditu sdíleného řízení vyplývajících z příslušných nařízení EU.



Obrázek 5: Systém kontrol a dozoru nad zadáváním veřejných zakázek v ČR

Jednotlivé subjekty popsané výše totiž nemusí vzájemně respektovat výklady totožných ustanovení zákona. Důvodem není jen to, že různé orgány mohou mít přirozeně různé právní názory, ale i fakt, že jednotlivé orgány posuzují jednání zadavatele z pohledu různých předpisů, kdy např. ÚOHS zkoumá, zda zadavatel spáchal přešůvek dle ZZVZ, Auditní orgán zkoumá, zda nedošlo k nesrovnalosti, finanční správu zajímá, zda nebyla porušena rozpočtová kázeň. Ve výsledku ale posuzují totožné jednání zadavatele. To může být i důvodem, proč zadavatelé veřejných zakázek používají primárně takové postupy, které mají největší pravděpodobnost, že budou akceptovány všemi kontrolními a dozorujícími orgány (viz např. rozšířenost hodnocení na nejnižší nabídkovou cenu).

Je na místě doplnit, že problematika přílišné administrativní zátěže je již dlouhodobě řešena jak na národní, tak na evropské úrovni. Tyto snahy již vedly k dílčím pozitivním pokrokům⁵⁴ a je třeba je vyhodnocovat a navázat na ně.

Navzdory robustnosti kontrolních a dozorových mechanismů je v ČR dle zkoumání Eurobarometru⁵⁵ oblast veřejných zakázek, resp. samotní úředníci zadávající zakázky veřejností hodnoceni jako nejvíce náchylní ke korupci ze všech ostatních zkoumaných subjektů.

V této kategorii ČR vyčnívá nad průměrem EU. Kontrolní a dozorové mechanismy v ČR tak patrně nezajišťují jeden ze svých cílů, a to vzbuzovat důvěru veřejnosti ve veřejné nákupy.

54 Byl např. vytvořen Modulu koordinace plánování, který využívají všechny instituce provádějící kontroly projektů financovaných z evropských fondů, rozhodnutí ÚOHS a soudů byla nasdílena v rámci monitorovacího systému, stejně tak auditní nálezy Auditního orgánu jsou s řídicími orgány sdílena pomocí IS APAO.

55 Viz <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

Z průzkumu mezi příjemci dotací provedeného v rámci Evaluace metodického prostředí z pohledu implementační struktury eurofondů společností EY⁵⁶ např. plyne, že

- 55 % respondentů v doporučeních kontrolorů vidí zaměření spíše na formální chyby,
- 30 % respondentů má zkušenost s opakujícími se či totožnými dotazy od různých kontrolních subjektů,
- dle 31 % respondentů na sebe kontroly nenavazují, nebo že
- 14 % se setkává i s protichůdnými zjištěními a závěry různých kontrolních subjektů.

I z těchto dat plyne, že mezi zadavateli panuje spíše deziluze z toho, že kontrolorům často nejde ani tak o kvalitní a výhodné nákupy, ale o jejich formální procesní správnost.

Co se týče problematiky různosti výkladů napříč především kontrolními orgány, pak ta je podtržena tím, že o vzájemných výkladech totožných ustanovení zmíněné orgány navzájem ani nevědí.

Jednotlivé řídicí orgány si vytvářejí vlastní kazuistiky své rozhodovací praxe, závěry auditního orgánu tvoří samostatný výkladový zdroj, který ovšem není k dispozici zadavatelům, rozhodovací praxe finanční správy je rovněž neveřejná⁵⁷, a konečně sbírka rozhodnutí ÚOHS sice k dispozici na stránkách úřadu je, ovšem bez placených komerčních služeb je pro kontrolory, zadavatele a uchazeče o veřejné zakázky jen obtížně použitelná⁵⁸. Je tak na místě zabývat se otázkou, zda ČR naplňuje ideálním způsobem povinnosti plynoucí ze zakázkové směrnice směrem k předvídatelnosti práva VZ⁵⁹ či zda by v tomto ohledu nebylo na místě činit kroky směřující k lepší uživatelské přívětivosti a sdílení rozhodovací praxe.

Příručky pro žadatele o dotace se v částech vztahujícím se k pravidlům dotovaných veřejných zakázek i přes snahu o zavedení jednotného metodického prostředí stále navzájem liší, což lze ilustrovat např. na faktu, že různé řídicí orgány reagují na totožné legislativní změny ZZVZ s různým časovým odstupem. To přenáší zbytečnou administrativní zátěž především na ty zadavatele, kteří jsou příjemci dotací z více operačních programů.

8.7.2 Proč je téma třeba řešit

56 Viz https://www.dotaceeu.cz/getmedia/0a1c9a07-c44c-46e5-92c3-075eaf48f1f7/Zaverecna_zprava_FINAL-25-4-2019.pdf.aspx?ext=.pdf

57 Řízení před orgány finanční správy jsou ze zákona neveřejné. Dokud se věc nedostane ke správním soudům, je rozhodovací praxe finanční správy pro kontrolní orgány jen těžko použitelná.

58 Databáze pravomocných rozhodnutí ÚOHS je veřejná již dnes na stránkách <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html>. Vyhledávací maska však umožňuje pouze omezené možnosti vyhledávání. K efektivnějšímu vyhledávání je nutné využít buď komerční nástroje, nebo je třeba ovládat pokročilejší způsoby vyhledávání v internetových prohlížečích, což vyžaduje od uživatelů pokročilejší znalosti práce s internetem.

59 Srov. čl. 83 odst. 4 směrnice 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek:

“Členské státy zajistí, aby:

a) informace a pokyny ohledně výkladu a uplatňování práva Unie v oblasti zadávání veřejných zakázek byly bezplatně dostupné, a napomáhaly tak veřejným zadavatelům a hospodářským subjektům, především malým a středním podnikům, při správném uplatňování těchto pravidel, a aby

b) veřejným zadavatelům byla k dispozici podpora související s plánováním a prováděním zadávacích řízení.”

Zadavatelé mají obavu jak z nepředvídatelného či nejednotného výkladu kontrolních a dozorových orgánů. To může snadno vést od přílišné opatrnosti při volbě zadávacího postupu až ke ztrátě smyslu veřejného zadávání, tedy v hledání nejvýhodnějšího řešení na trhu.

Veřejné zakázky vyvolávající největší strach zadavatelů jsou dotované VZ. Zatímco u nedotované zakázky je pomyslným „strašákem“ pouze ÚOHS, u dotované VZ se přidávají další čtyři subjekty: Zprostředkující subjekt, Řídící orgán, Auditní orgán a Finanční správa. Všechny mohou mít ve výsledku různý výklad totožného rozhodnutí zadavatele.

Kontroly, které před a v průběhu zadávání zakázky mohou nastat, nejen prodlužují celé zadávací řízení⁶⁰, ale způsobuje i falešný pocit jistoty u zadavatelů. Názor jednoho kontrolora nemusí odpovídat pozdějšímu názoru auditu nebo ÚOHS⁶¹. K tomu je třeba přidat fakt, že pravidla pro dotované veřejné zakázky doposud nejsou zcela jednotná mezi dotačními orgány⁶², což klade nadměrné administrativní požadavky na zadavatele dotovaných zakázek a implikuje zbytečné množství potenciálních chyb.

Kontroloři dotovaných zakázek nemusí mít praktickou zkušenost se zadáváním zakázek, proto při kontrolách mohou klást důraz na formální správnost namísto zjištění, zda byla dodržena podstata procesu zadání zakázky. Přitom sankce (korekce), které mohou dotační orgány udělit příjemci dotace za chybný postup ve veřejné zakázce, mohou být násobně vyšší než sankce udělované ÚOHS. Na rozdíl od sankcí uplatňovaných ÚOHS dle ZZVZ, které obsahují horní limity peněžních částek, výše korekcí se uplatňuje procentem z přidělené dotace na veřejnou zakázku.

Bez ohledu na financování zakázky platí, že spory mezi dodavatelem a zadavatelem mohou trvat roky. Fakticky existuje 5 instancí pro přezkum VZ (námitky + 2x ÚOHS + 2x správní soudy). Především u návrhových řízení mohou být důsledky dlouhého rozhodování velmi negativní a strach zadavatelů ze zdržení s realizací veřejné zakázky zvyšuje nezřídka až „vydírací“ potenciál napadání veřejných zakázek před ÚOHS ze strany dodavatelů.

Dodejme, že kontroly a dozor nad veřejnými zakázkami zaměstnává značné množství kapacit veřejné správy, které mohou chybět naopak právě u samotných zadavatelů. Samotní zadavatelé tak musí poptávat externí administrátorské a právní kanceláře, aby byli s to provést zadávací řízení v souladu se zákonem a např. všemi „fondovými“ předpisy a vykázat všechny potřebné dokumenty pro účely kontrol. Zadavatelské know-how se pak nekumuluje u zadavatelů, ale u externích dodavatelů.

Vedle zmíněného je otázkou, zda není do systému kontrol a dozoru nad veřejnými zakázkami zapojeno příliš mnoho subjektů veřejné správy. Na jedné straně jde o kontroly správnosti postupu při zadávání veřejných zakázek dotovaných z evropských fondů. Nyní kontroluje procesní správnost všech 7 řídicích orgánů a 5 zprostředkujících subjektů. Oproti tomu Slovensko přistoupilo v nedávné době ke sjednocení kontroly veřejných zakázek dotovaných z EU fondů tím, že samostatným zprostředkujícím subjektem pro

60 V případě OPZ+ to jsou to kontroly před zahájením VZ a před podpisem smlouvy, ve kterých ŘO má 15+25 pracovních dní na kontrolu VZMR a 30+30 dní na kontrolu VZ podle ZZVZ. Před podpisem dodatku jde o lhůtu stejnou lhůtu 15 pracovních dní u obou režimů. Srov. Str. 157 Obecné části pravidel pro žadatele a příjemce v rámci OPZ+, vydání č. 5.

61 Výklady Auditního orgánu Ministerstva financí ČR a ÚOHS jsou z povahy svých zákonem stanovených činností nezávislé na názoru kontrolorů řídicích orgánů či zprostředkujících subjektů.

62 Ač existuje Metodický pokyn pro veřejné zakázky, který schválil MMR NOK, jednotlivé ŘO mají svá pravidla pro příjemce dotací, která byt' všechna vychází ze stejného metodického pokynu MMR NOK, v jednotlivostech se od sebe liší, a to jak jazykovými formulacemi, tak systematickou, ale i v konkrétních pravidlech či jejich podrobnosti.

tuto činnost se stal Úřad pre verejné obstarávanie (obdoba sekce veřejných zakázek českého ÚOHS). Lze tak uvažovat o sjednocení kontrol do nezávislého správního úřadu, případně pod ministerstvo, které má v gesci jak ZZVZ, tak i metodický pokyn pro veřejné zakázky dotované z EU fondů, a to Ministerstvo pro místní rozvoj.

Další příklad pro možnou racionalizaci úředních postupů nastává v případě, že řídicí orgány neúspěšně⁶³ vyzvou příjemce dotace k vrácení části dotace z důvodu porušení některého ustanovení metodického pokynu pro veřejné zakázky dané operačním programem, pak tuto informaci postupuje příslušné složce finanční správy (územně příslušnému finančnímu úřadu). Finanční správa však celou věc musí podrobit zkoumání, zda došlo k porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, což obnáší nové zhodnocení případu, na kterém již bylo vyčerpáno spousta kapacit na straně řídicího orgánu i příjemce dotace (zadavatele). Nastává tak nové administrativní kolečko, které skrze odvolání a správní žaloby může trvat roky. Finanční správa totiž dle daňového řádu smí zkoumat případy i 10 let do minulosti (o 5 let více než např. ÚOHS).

8.7.3 Stanovení cílů

Cíl: Zajistit maximální míru právní jistoty a předvídatelnosti zadavatelům i dodavatelům veřejných zakázek, snížit důraz na formalismus v zadávání a snížit administrativní nákladnost celého kontrolního procesu při zachování současné ochrany veřejných prostředků před zneužitím.

Výše uvedený cíl lze rozepsat do dalších partikulárních cílů:

- prevence zbytečných sporů před orgány veřejné správy a soudními instancemi;
- snížení administrativní zátěže zadavatelům dotovaných veřejných zakázek při komunikaci s kontrolními orgány;
- co nejrychlejší rozhodování ÚOHS zejména u tzv. živých zakázek Při zachování maximální míry přesvědčivosti rozhodnutí;
- optimální využití zkušeností praktikujících zadavatelů při kontrolních činnostech spojených s dotovanými veřejnými zakázkami;
- bezplatný a uživatelsky přívětivý přístup k rozhodovací praxi o veřejných zakázkách pro účely uživatelů i pro analýzy pomocí nástrojů s využitím umělé inteligence;
- maximální dodržování principu jednotného auditu u dotovaných veřejných zakázek;
- výklady a vysvětlení jednotných kontrolních otázek u dotovaných veřejných zakázek z EU fondů;
- provádění kontrol dotovaných projektů na rizikově orientovaném vzorku a případně s pomocí datově podložených “red flags”;
- úzká spolupráce MMR, ÚOHS a Auditního orgánu ve snaze sjednocovat výkladovou praxi;

63 Tj. Po marném vyzvání příjemce dle § 14e či § 14f zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

- pravidelná zpětná vazba příjemců dotací k prováděným kontrolám dotovaných veřejných zakázek;
- racionalizace počtu kontrol a kontrolních orgánů;
- maximální využívání zjednodušených metod vykazování;
- revidování minimální částky, pod kterou není účelné zabývat se nesrovnalostmi v dotačních projektech, případně vymáhání skrze finanční správu;
- optimalizování modulu koordinace plánování veřejnosprávních kontrol, a zabránění vzniku duplicitních kontrol u příjemců finanční podpory.

8.7.4 Přehled a popis opatření

Analýza možností svěření pravomocí kontrolovat dotované veřejné zakázky jedinému kontrolnímu orgánu	07/2024–07/2025
MMR zpracuje analýzu, ze které vyplynou možnosti sjednocení kontrolních orgánů, které kontrolují procesní postupy dotovaných veřejných zakázek, do jediného kontrolního orgánu, což by vedlo ke sjednocování výkladů, vyšší kvalitě kontrolních závěrů a racionalizaci kontrolních kapacit nyní roztržštěných napříč řídicími orgány.	
Revize přezkumu veřejných zakázek	01/2024–12/2024
MMR zpracuje analýzu možností změn v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele vedoucích ke zrychlení přezkumu a snížení administrativních a časových nároků na související správní a soudní řízení.	
Jediný metodický pokyn pro dotované VZ z EU fondů zveřejněný na portálu MMR	Od 01/2025
MMR spravuje na portálu MMR jediné oficiální znění Metodického pokynu pro oblast zadávání veřejných zakázek, Operační programy na znění metodického pokynu budou pouze odkazovat a nebudou vytvářet vlastní sady pravidel a výjimek pro účely jednotlivých operačních programů. V případě nutné odchylky pro účely konkrétního operačního programu je tato výjimka nejprve schválena MMR a následně zveřejněna na portálu MMR.	
Vytvoření smluvního rámce pro zapojení zadavatelů do kontrol dotovaných veřejných zakázek	01/2024–12/2024
Praktikujícím zadavatelům veřejných zakázek bude umožněno zapojení do kontrol dotovaných veřejných zakázek, a to např. využitím vzorových dohod o provedení práce. Kontrolor “zakázkář” se v případě zájmu zapojí do přípravy kontrolních listů k dotovaným veřejným zakázkám.	
Výkladová a rozhodovací praxe pro dotované VZ	Od 06/2024

<p>Portál MMR bude doplňován a průběžně aktualizován o výkladová stanoviska a typové kazuistiky usnadňující výklad ustanovení Metodického pokynu pro oblast veřejných zakázek. MMR ve spolupráci s MF dále zveřejní i výklad jednotlivých kontrolních otázek vycházejících z Metodického pokynu Kontrola finančních prostředků poskytovaných z EU fondů 2021-2027.</p>	
<p>Snadno dostupná rozhodovací praxe ÚOHS</p>	<p>Od 01/2024</p>
<p>ÚOHS ve spolupráci s DIA vytvoří vhodný formát, kterým bude ÚOHS zveřejňovat svá pravomocná rozhodnutí, aby byla v nejvyšší možné míře uživatelsky dostupná a napomáhala uživatelům (zadavatelům, dodavatelům i kontrolním orgánům) při správném uplatňování zákona. Pravomocná rozhodnutí budou bezplatně dostupná jak na webových stránkách ÚOHS, tak i ve formátu otevřených dat.</p>	
<p>Snadno dostupné výsledky auditní činnosti Auditního orgánu Ministerstva financí ČR</p>	<p>Od 01/2025</p>
<p>Auditní orgán Ministerstva financí ČR ve spolupráci s DIA vytvoří vhodný formát, kterým bude Auditní orgán zveřejňovat svá auditní zjištění, aby byla v nejvyšší možné míře uživatelsky dostupná a napomáhala uživatelům (zadavatelům, dodavatelům i kontrolním orgánům) při správném uplatňování zákona a dotačních pravidel vztahujícím se k veřejným zakázkám. Auditní zjištění budou ve vhodném rozsahu bezplatně dostupná jak na webových stránkách Auditního orgánu, tak i ve formátu otevřených dat.</p>	
<p>Analýza možností rozšíření použití zjednodušených metod vykazování</p>	<p>06/2024–12/2024</p>
<p>MMR zpracuje analýzu dosavadních zkušeností s používáním zjednodušených metod vykazování (ZMV) jak v ČR, tak v členských státech EU, a to s cílem rozšířit používání ZMV, a tím snížení administrativních nákladů pro kontrolu dotovaných veřejných zakázek.</p>	
<p>Analýza možností koncentrace kompetencí řídicích orgánů ve vztahu k vymáhání neoprávněně vyplacených dotačních prostředků</p>	<p>06/2024–06/2025</p>
<p>MMR ve spolupráci s MF vypracuje analýzu, která se zaměří na možnosti procesního zjednodušení vymáhání porušení dotačních podmínek v souvislosti s dotovanými veřejnými zakázkami, případně na vyšší specializaci těchto řízení u orgánů finanční správy.</p>	

8.8 Veřejné zakázky ve stavebnictví

8.8.1 Popis stávajícího stavu

Veřejné zakázky ve stavebnictví představují průřezové téma, pro které v určité míře platí v podstatě veškeré skutečnosti a problémy popsané v ostatních částech strategie. Zároveň však tyto zakázky představují (na rozdíl od mnohočetné množiny různých plnění služeb a dodávek) poměrně kompaktní kategorii, která má společné charakteristiky a své specifické problémy. Velmi významný je rovněž objem veřejných zakázek na stavební práce, který přesahuje 40 % celkového finančního objemu všech veřejných zakázek⁶⁴. Jejich dopad na národní hospodářství i udržitelnost je proto zásadní.

Veřejné zakázky ve stavebnictví jsou představovány především veřejnými zakázkami na stavební práce, nicméně jejich významnou součástí jsou také veřejné zakázky na služby týkající se služeb projektantů, inženýrů, technického dozoru stavebníka apod. Patří mezi ně dále veřejné zakázky na dodávky na stavební materiály či technologické celky.

Veřejné zakázky ve stavebnictví sdílí společné problémy s celým odvětvím stavebnictví, které bývá charakterizováno jako poměrně konzervativní, resp. zaostávající ve vztahu k zavádění digitalizace a dalších moderních metod a které proto aktuálně prochází transformací označovanou jako Stavebnictví 4.0⁶⁵.

Rovněž pro veřejné zakázky ve stavebnictví je proto významná digitalizace stavebnictví, která má zejména podobu digitalizace stavebního řízení a zavádění informačního modelování staveb (BIM). Digitalizaci stavebního řízení zavádí nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. s účinností od 1. 7. 2024, a to prostřednictvím informačního systému stavební správy, zejména tzv. portálu stavebníka, který umožní činit digitální úkony vůči stavebnímu úřadu a dotčenému orgánu elektronickou formou. Metoda BIM je v posledních letech postupně zaváděna v soukromé sféře a na dobrovolné bázi. Jako povinnou ji má pro vybrané zadavatele⁶⁶ zavést zákon o správě informací o stavbě a informačním modelu stavby a vystavěného prostředí, jehož věcný záměr vláda České republiky schválila dne 3. 5. 2023. Věcný záměr uvádí jako předpokládané datum nabytí účinnosti zákona 1. 7. 2024, nicméně s ohledem na stav legislativních prací (dosud nebylo dokončeno paragrafové znění) lze očekávat datum pozdější.

Zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví je regulováno ZZVZ společně s ostatními druhy veřejných zakázek, existují však určitá specifika. Nejvýznamnější je § 92 ZZVZ, který stanoví právní domněnku pro řádné stanovení technických podmínek veřejných zakázek na stavební práce. Bližší konkretizace je pak provedena vyhláškou č. 169/2016 Sb., o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr. Právní úprava umožňuje zadávat

64 Např. v roce 2022 činil podíl veřejných zakázek na stavební práce 45 % objemu všech veřejných zakázek v režimu ZZVZ, jejich finanční objem činil 174 mld. Kč.

65 Např. Víra, B.: Stavebnictví 4.0, Časopis Stavebnictví č. 03/2018. Dostupný na: <https://www.casopisstavebnictvi.cz/clanky-stavebnictvi-4.0.html>

66 Subjekty, které hospodaří s majetkem České republiky – organizační složky státu a státní příspěvkové organizace, státní podniky a státní organizace, vyšší územní samosprávné celky (kraje) a jejich příspěvkové organizace a tzv. jiné právnické osoby, pokud v nich podle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ budou mít převažující vliv uvedené povinné osoby.

veřejnou zakázku na stavební práce jak na základě projektové dokumentace pro provádění stavby se soupisem prací, dodávek a služeb s výkazem výměr, tak na základě požadavků na výkon nebo funkci (tzv. design&build). Veřejné zakázky na stavební práce mají specifické (vyšší) finanční limity. U veřejných zakázek na služby na činnost projektantů a technického dozoru není zadavatel dle § 78 odst. 6 ZZVZ oprávněn požadovat ekonomickou kvalifikaci (obrat). Dle § 103 odst. 3 ZZVZ může zadavatel v případě veřejných zakázek na stavební práce, projektové činnosti nebo v soutěžích o návrh v zadávací dokumentaci uvést závazný požadavek na použití zvláštních elektronických formátů včetně nástrojů informačního modelování staveb (BIM).

Na zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví má rovněž vliv právní úprava stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, zejména ve vztahu k vymezení obsahu projektové dokumentace pro zadání stavby, povinnosti stavbyvedoucího, technického dozoru stavebníka či elektronického vedení stavebního deníku. Dále se oblasti dotýká zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autorizační zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to zejména ve vztahu k vymezení obsahu jednotlivých autorizačních oborů či účasti zahraničních osob v zadávacích řízeních.

Zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví se významně dotknou nedávno přijaté či aktuálně připravované předpisy Evropské unie týkající se principů ESG a taxonomie⁶⁷. Jakkoliv realizace „zelených“ (s ESG a taxonomií souladných) projektů není stanovena jako povinná, bude respektování těchto principů mít zásadní dopad na budoucí možnost získání financování těchto projektů či vůbec ochoty dodavatelů se podílet na jejich realizaci. Je rovněž pravděpodobné, že soulad s (některými) kritérii taxonomie bude vyžadován v rámci projektů financovaných ze zdrojů EU.

Zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví se rovněž ve stále větší míře dotýkají dílčí úpravy související s udržitelností v přímo použitelných sektorových předpisech EU. Blíže viz kapitola 11.1.2.

V praxi výrazně převládá zadávání veřejných zakázek na stavební práce na základě předem stanovených parametrů na základě detailní specifikace dle projektové dokumentace pro provádění stavby se soupisem prací, dodávek a služeb s výkazem výměr, která neumožňuje promítnout do těchto plnění know-how dodavatelů či inovativní nápady. Převážná část veřejných zakázek je zadávána na základě kritéria nejnižší nabídkové ceny, případně v kombinaci s dalšími číselně vyjádřitelnými kritérii, jako je například doba plnění. Spíše marginální je využívání kvalitativních hodnotících kritérií včetně kritérií souvisejících s udržitelností či s náklady životního cyklu (resp. TCO). Využití inovativnějších postupů, jako je metoda design&build, metoda BVA či alespoň zadání zakázky formou jednacního řízení s uveřejněním či řízení se soutěžním dialogem nebo zapojení soutěže o návrh, není příliš rozšířené. Nízké je zatím také využití

67 Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088 (nařízení o taxonomii), nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2139 ze dne 4. června 2021, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852, pokud jde o stanovení technických screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající ke zmírňování změny klimatu nebo k přizpůsobování se změně klimatu, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2464 ze dne 14. prosince 2022, kterou se mění nařízení (EU) č. 537/2014, směrnice 2004/109/ES, směrnice 2006/43/ES a směrnice 2013/34/EU, pokud jde o podávání zpráv podniků o udržitelnosti (CSRD).

informačního modelování staveb (BIM). Přesná data v tomto ohledu však v současnosti převážně nejsou k dispozici.

Přes různé dílčí iniciativy nemají zadavatelé prozatím k dispozici všeobecně uznávané metodiky a vzory zadávacích dokumentací pro uvedené inovativní a udržitelné postupy, které by jim usnadnily přípravu a provedení zadávacích řízení, zejména co se týče postupu v zadávacím řízení, nastavení kvalifikace a hodnotících kritérií. Využívání inovativních postupů je často vnímáno jako rizikové. Zadavatelé nemusí cítit přiměřenou jistotu, že při dodržení doporučených postupů jim nebude hrozit riziko zpochybnění zadávacího řízení v řízení před ÚOHS, krácení dotací či dokonce trestní stíhání.

V posledních letech lze pozorovat rozšíření používání obchodních podmínek FIDIC, a to zejména ze strany velkých zadavatelů (např. Ředitelství silnic a dálnic či Správa železnic). Tyto smluvní vzory však nejsou vhodné pro všechny případy, zejména pro menší projekty; nešvarem je také jejich nedomyšlená modifikace formou extenzivních zvláštních podmínek. V praxi běžných zadavatelů jsou pro realizaci stavebních zakázek používány vzory smluv o dílo nejrůznější kvality, dochází často k jejich přebírání mezi jednotlivými zadavateli, aniž by bylo zřejmé, nakolik je daný smluvní vzor vhodný. Smlouvy jsou často nevyvážené, přenáší na dodavatele neřiditelná rizika a ve snaze zadavatele si ulehčit práci mohou vést naopak prodražení projektů, zdržení v realizaci nebo odrazení potenciálních dodavatelů od účasti.

Naopak jako pozitivní lze vnímat zvyšující se využívání předběžných tržních konzultací, tzv. měřených kontraktů nebo rozšiřující se zadávání projekčních prací s využitím hodnocení organizace, kvalifikace a zkušeností členů týmu, který se bude podílet na plnění veřejné zakázky.

Za související problém je možno označit také otázku cen stavebních prací. V současnosti je sběr informací o cenách stavebních prací čistě v rukou soukromých společností. Stát proto nemusí mít jednoznačnou představu o tom, kolik má určitý projekt stát. Tento fakt pak stěžuje identifikaci účelově předražených projektů či koluzivních praktik při zadávání stavebních zakázek. Rovněž výrazně stěžuje zadavatelům identifikaci mimořádně nízkých nabídkových cen, kdy jsou zadavatelé často nuceni nechat zpracovat znalecké posudky a nemohou se opřít o spolehlivá statistická data.

8.8.2 Proč je téma třeba řešit

Jak již bylo uvedeno výše, veřejné zakázky na stavební práce představují dlouhodobě více než 40 % finančního objemu všech veřejných zakázek. Prostřednictvím stavebních zakázek je budována, udržována a rekonstruována veřejná infrastruktura, která má zásadní dopad na kvalitu života obyvatel. Charakteristickým rysem infrastruktury je její dlouhodobost. Na rozdíl od nejrůznějších operativních a krátkodobých plnění proto skutečnost, jak definujeme zadávací podmínky veřejné zakázky na stavební práce, zásadně ovlivní užívání a dopady staveb na mnoho desetiletí. Zároveň řada budov, které jsou, a ještě budou, používány, je relativně stará a bude nutno je rekonstruovat, aby splňovaly požadované standardy udržitelnosti. Veřejné zakázky ve stavebnictví jsou přitom předmětem zájmu i velmi malých zadavatelů bez odpovídajícího odborného aparátu.

Pro ekonomické oživení je podstatná jak rychlá příprava stavebních projektů a jejich rychlé povolení, tak správné a rychlé zadání. Naopak, stávající stav mnohdy zdoluhavé

přípravy a povolování staveb a komplikovaného zadání veřejné zakázky s někdy dlouze trvajících přezkumy má zejména u strategických projektů zcela zásadní negativní dopady.

Rovněž z hlediska naplňování cílů udržitelnosti jsou stavební zakázky velmi podstatné (např. budovy mají zásadní dopad na spotřebu energie a odvětví stavebnictví na produkci odpadů). S ohledem na jejich již výše zmíněnou dlouhodobost je třeba nad novými stavbami přemýšlet s výhledem potřeb v řádu desetiletí. Jak je však zřejmé, snižování energetické spotřeby a zavádění cirkulární ekonomiky může přinést zásadní úspory a mít environmentálně příznivé dopady již v krátkodobém měřítku.

Pro stavebnictví v České republice je rovněž charakteristická relativní roztržitost z hlediska kompetenčního⁶⁸. Stavebnictví jako takové (stavební výroba) patří obecně do kompetence Ministerstva průmyslu a obchodu, které má v kompetenci celou řadu souvisejících problematik (např. metrologii a státní zkušebnictví, ale rovněž problematiku malých a středních podniků). MMR má v kompetenci veřejné investování (veřejné zakázky) a dále územní plánování a stavební řád. Určité aspekty stavebnictví se však týkají rovněž Ministerstva dopravy (ve vztahu k dopravním stavbám), Ministerstva životního prostředí (mj. ve vztahu k posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, státní ekologické politiky obecně či programu EMAS) a Ministerstva práce a sociálních věcí (mj. ve vztahu k bezpečnosti práce). Rovněž z tohoto hlediska se jeví účelné, aby se strategie zabývala stavebními zakázkami jako celkem, neboť uvedená kompetenční roztržitost může jinak dosahování žádoucích cílů bránit.

Komplexní přístup ke stavebním zakázkám je v neposlední řadě podstatný rovněž z hlediska vzdělávání příslušných expertů v celém projektovém cyklu. Vlastní zadání veřejné zakázky na stavební práce představuje v podstatě určité vyvrcholení předchozí projektové přípravy, která musí s využitím inovativních a chytrých postupů, principů udržitelnosti a elektronizace počítat již od samého počátku; jejich pozdější zařazení je velmi obtížné, ne-li nemožné. Je proto nezbytné, aby si těchto postupů byly vědomy jak osoby rozhodující o veřejných investicích a projektoví manažeři, tak projektanti a architekti, připravující projekty, další techničtí, ekonomičtí a právní poradci, stejně tak zadavatelé. V řadě případů jsou však dnes různé odbornosti zcela izolovány⁶⁹. Do budoucna je nutno tento izolovaný přístup překonávat, a naopak veškeré dotčené oblasti provazovat. Zásadní je v tomto směru spolupráce s profesními komorami (Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných techniků a inženýrů činných ve výstavbě), profesními a zájmovými sdruženími a vysokými školami.

Vlastní účel zadání však spočívá až ve fázi realizace a zejména užívání dané stavby. V rámci realizace staveb je třeba posilovat prvky projektového řízení a specificky je využívat v rámci zadávacích řízení. Jedná se například o otázky vyhodnocení řádného plnění veřejné zakázky a případného využití negativních zkušeností pro vyloučení dodavatelů z plnění veřejných zakázek (včetně sdílení těchto zkušeností).

8.8.3 Stanovení cílů

68 Viz zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.

69 Typickým příkladem může být projektant, který je odborníkem z hlediska technického a vyzná se ve veřejném stavebním právu, avšak otázkám veřejného zadávání či smluvním otázkám se nevěnuje. Aktuální výzvy však budou více a více vyžadovat úzké provázání všech těchto oblastí.

Cíl: Dosáhnout stavu, kdy veřejné zakázky ve stavebnictví budou připravovány, zadávány a realizovány v rámci projektového řízení především efektivně, udržitelně, inovativně, digitálně a měřitelně.

Při přípravě, realizaci a provádění stavebních projektů by v co největší míře měly být využívány veškeré osvědčené moderní postupy a nejlepší mezinárodní praxe. Projekty by proto měly zejména být připravovány a realizovány:

- **na základě vhodné právní úpravy** – zejména vhodně provázané právní úpravy stavebního zákona, zákona o zadávání veřejných zakázek, autorizačního zákona a dalších dotčených právních předpisů, při respektování relevantních předpisů EU (např. Net Zero Industry Act);
- **v souladu s principy udržitelnosti, včetně principů cirkulární ekonomiky, ESG a taxonomie⁷⁰**, a to od samotného počátku přípravy investice, již v rámci procesů územního plánování, přes tvorbu projektové dokumentace, ve stavebním řízení, až po přípravu zadávací dokumentace a smlouvy na realizaci veřejné zakázky;
- **v digitální podobě** s využitím postupů **informačního modelování staveb (BIM)**;
- ve vhodných případech s využitím **soutěže o návrh**;
- **dle nejlepší mezinárodní praxe ve veřejném zadávání**, zejména:
 - při **zapojení dodavatelů do přípravy projektů** (OTK, Early Contractor Involvement apod.);
 - při využití **centralizovaného zadávání** tam, kde je to vhodné;
 - s volbou **vhodných zadávacích postupů** (BVA, jednací řízení s uveřejněním, soutěžní dialog);
 - s využitím vhodných/závazných **vzorů zadávací dokumentace**;
 - s využitím **vhodných smluvních podmínek**;
 - s využitím vhodných **kvalitativních hodnotících kritérií**, vč. otázek nákladů životního cyklu, resp. TCO;
 - s využitím vhodných **certifikátů a štítků**;
- při respektování **férových podmínek v dodavatelském řetězci, zásady environmentálně a sociálně odpovědného zadávání a inovací a zajištění podpory malých a středních podniků**;
- při využití vhodných postupů **řízení zakázky (contract management)** v realizační fázi.

Cílem dále je, aby stát měl **dostatečná data o realizovaných stavebních zakázkách**, zejména o využívání podstatných prvků (udržitelnost, kvalitativní hodnotící kritéria) a mohl sledovat dosahování požadovaných cílů.

⁷⁰ Integrace principů ESG do přípravy veřejných stavebních projektů je aktuálně předmětem projektu s názvem „Integration of Taxonomy and Non-financial Reporting into EIA, Construction, Public Investment and Public Procurement Processes in Czechia and Slovakia“, na nějž byla podána žádost o podporu z Nástroje pro technickou podporu (TSI).

Specificky by rovněž stát měl mít k dispozici dostatek dat k tomu, aby byl schopen posoudit, zda je určitý projekt **realizován za odpovídající tržní ceny**, a to jak ve fázi jeho přípravy (stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, resp. realizačních nákladů) či nabídek (účelově nadhodnocené nabídky na základě koluzivního jednání a posuzování mimořádně nízké nabídkové ceny apod.).

Jak již bylo uvedeno výše, v případě stavebnictví se jedná o průřezovou část, jejímž cílem je zastřešit tento významný segment veřejného zadávání. Řada z dílčích cílů proto bude zajišťována v jiných tematických okruzích koncepce. Zároveň se stavebních zakázek týká řada otázek stavebnictví jako takových. Proto realizace některých dílčích cílů přesahuje rámec této strategie (zejména digitalizace a BIM či otázka sledování cen). Tyto cíle budou řešeny samostatně, nicméně v konečném důsledku je nutné je do investičního cyklu stavebních projektů postupně integrovat.

8.8.4 Přehled a popis opatření

Analýza existující praxe a navazující vývoj a správa metodik a vzorů	01/2024–12/2026
<p>V první fázi (v roce 2024) je třeba provést analýzu stávající praxe zadavatelů ve vztahu k formulaci zadávacích podmínek (dobré i špatné praxe) pro možnost budoucího zohlednění při vytváření metodik a vzorů.</p> <p>Navazovat bude vytvoření a správa specifických metodik a vzorů zadávacích dokumentací pro zadání:</p> <ul style="list-style-type: none"> – veřejné zakázky na projektovou činnost; – veřejné zakázky na činnost technického dozoru, dozoru projektanta, koordinátora BOZP apod.; – veřejné zakázky na stavební práce (různých druhů). <p>S ohledem na komplexní a průřezový charakter tohoto tematického okruhu, bude řada dílčích vstupů vytvořena buď v rámci jiných tematických okruhů (zejména Kvalita a inovace a Environmentálně a sociálně odpovědné zadávání), anebo mimo tuto strategii (např. BIM). Všechny tyto dílčí výstupy je však třeba do zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví zahrnout.</p> <p>Na zvážení je standardizace vzoru zadávací dokumentace, např. modulární formou, tedy vznik jakési obdoby obchodních podmínek, které by se neměnily a veškerá specifika by byla uvedena ve formě příloh, což by umožnilo zejména dodavatelům snazší orientaci v zadávacích podmínkách.</p> <p>Vytvoření metodik je plánováno v průběhu roku 2024, v dalších letech bude docházet k jejich doplňování o nově vytvořené výstupy a prvky.</p>	
Metodika pro integraci principů udržitelnosti (ESG a taxonomie) do veřejných zakázek ve stavebnictví	01/2024–06/2025
<p>V nedávné době na úrovni EU došlo a stále dochází k přijímání řady právních předpisů týkajících se problematiky ESG a taxonomie. Jedná se o předpisy v řádu tisíců stran textu. Pro zadavatele, kteří by chtěli nebo budou nuceni tyto principy do připravovaných projektů integrovat, stejně tak např. pro poskytovatele dotací je velmi</p>	

<p>obtížné tuto problematiku uchopit. Zároveň je zřejmé, že splnění všech principů (které nejsou povinné) může vést k podstatnému prodražování staveb. Cílem metodiky by proto mělo být poskytnout jednoznačný praktický návod, jak postavit s ESG a taxonomií souladnou např. školu, obecní byty, bazén apod.</p>	
Školení zadavatelů, projektantů a dodavatelů	06/2024–12/2026
<p>Je třeba proškolit zadavatele ve využívání nových postupů a nástrojů. Kromě tradičního školení zadavatelů je třeba zapojit do procesu školení zainteresované projektanty, aby byli schopni připravovat stavební projekty při využití popsanych inovativních metod.</p> <p>Rovněž je třeba vytvořit nástroje a pomůcky (e-learning, metodiky) pro dodavatele stavebních prací, které budou moci využít v okamžiku, kdy na inovativně pojaté zadávací řízení budou chtít reagovat (z důvodu předpokladu menšího zájmu o školení předem).</p>	
Podpora pilotních projektů	06/2024–12/2026
<p>Inovativní postupy a připravované metodiky a vzor je třeba vyzkoušet na vhodných pilotních projektech, které by pak sloužily jako vzor pro další zadavatele.</p> <p>V průběhu roku 2024 dojde k vytipování prvních projektů a podpisu memorand o spolupráci s jejich zadavateli. K rozšíření o další projekty může docházet i v dalších letech.</p>	
Analýza existující smluvní praxe a pracovní skupina pro smluvní podmínky	1/2025–12/2026
<p>V první fázi (v roce 2025) je třeba provést posouzení stávající smluvní praxe zadavatelů veřejných zakázek ve stavebnictví jako východisko pro činnost pracovní skupiny. Analýza by měla porovnat vzorek smluvních podmínek používaných různými zadavateli (velcí zadavatelé, sektoroví zadavatelé, a naopak malí zadavatelé bez odborného aparátu, zejména obce) a identifikovat jak dobrou, tak zejména špatnou praxi.</p> <p>Cílem pracovní skupiny je analýza aktuální smluvní praxe ve veřejných zakázkách ve stavebnictví s cílem identifikovat vhodná opatření, tedy např. vytváření určitých doporučení a vzorových smluvních klauzulí (na podporu dobré praxe a na integraci nových postupů, resp. naopak seznamu nežádoucích ustanovení). Analyzována bude vhodnost vytvoření českého smluvního vzoru pro veřejné zakázky na stavební práce a na služby ve stavebnictví (zejm. projektovou činnost).</p> <p>Vznik pracovní skupiny je plánován v 1. pololetí 2025.</p>	
Metodika pro contract management	01/2025–12/2026
<p>Většina opatření popsanych ve strategii se soustředí na fázi přípravy veřejné zakázky, resp. na její správné zadání.</p> <p>Je proto nezbytné, aby vznikla metodika, která bude sloužit zadavatelům (a pro informaci rovněž zhotovitelům) jako návod pro implementaci osvědčených postupů řízení zakázky (smluvního vztahu). Cílem je zajistit, aby zakázky zadané s využitím</p>	

inovativních prvků byly rovněž řádně a včas realizovány a dokončeny, a nedocházelo u nich ke zpožděním, prodražování apod. Souvisejícím cílem je rovněž získávání zpětné vazby pro zadavatele včetně sdílení případných negativních zkušeností pro vyloučení nezpůsobilých dodavatelů ze zadávacího řízení.

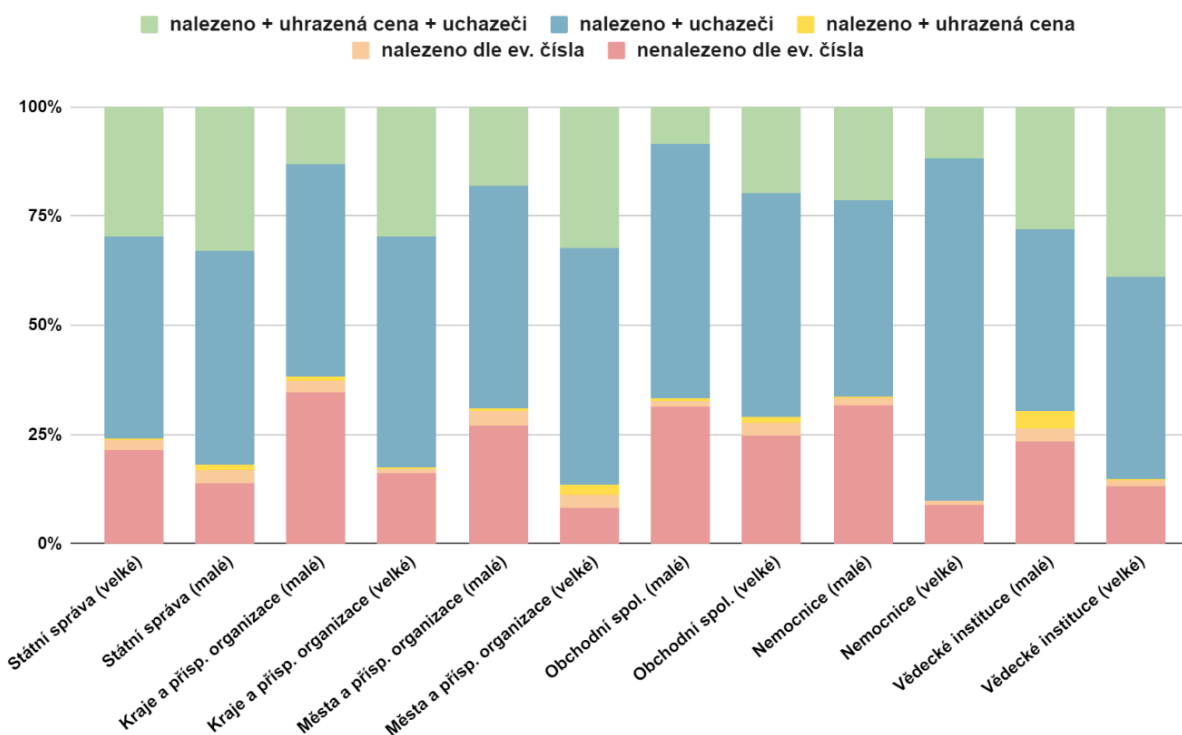
8.9 Data a digitalizace

Tato kapitola se zabývá obdobnou tematikou jako Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek⁷¹. Významná část relevantních cílů je již popsána a vymezena touto strategií. Zde jsou řešena pouze případná rozšíření či konkretizace těchto cílů nad rámec této strategie. Prezentovaná vize je s ní do značné míry společná.

8.9.1 Popis stávajícího stavu

Aktuálně strojově dostupné údaje neodpovídají požadavkům vyhlášky č. 168/2016 Sb. a tedy zhoršují kvalitu manažerského řízení, ale i celkovou transparentnost z pohledu veřejnosti a dodavatelů. Dostupnost údajů na profilech zadavatele dokládá následující graf.

Úplnost dat na profilech zadavatele (režim ZZVZ)



Obrázek 6: Srovnání úplnosti zveřejňovaných dat na profilu zadavatele za rok 2022. Graf indikuje kvalitu dat z pohledu využitelnosti pro sledování konkurence, manažerské řízení. Nevypovídá o mírně naplnění zákonných povinností.

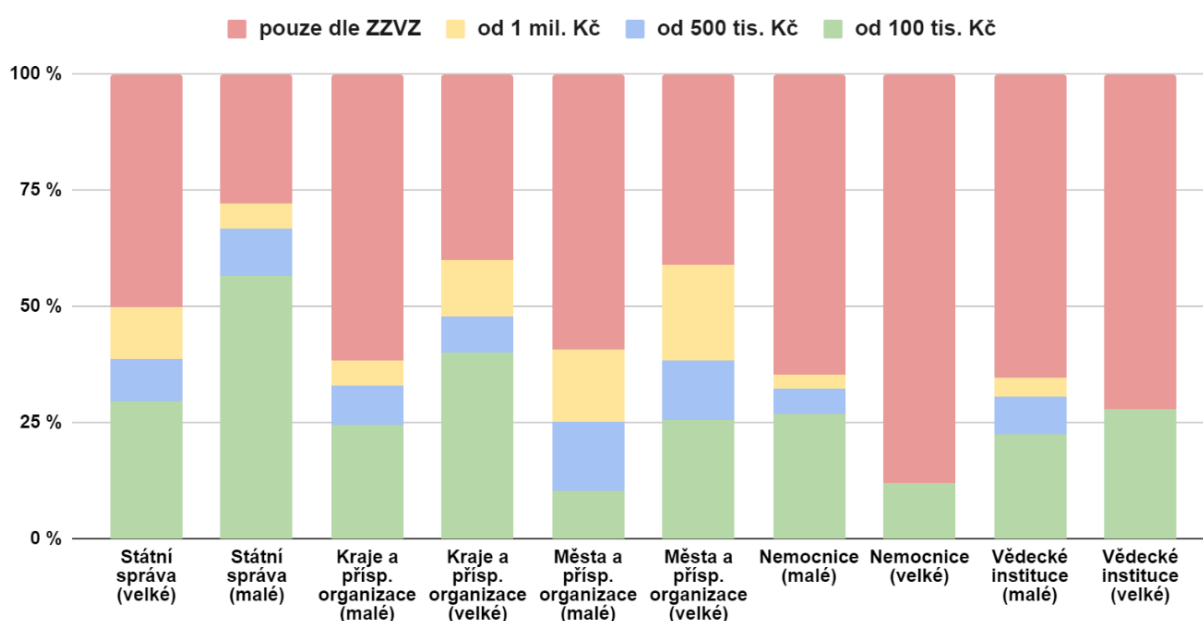
Jako výchozí jsou zakázky zveřejněné ve VVZ. Pro každou bylo podle jejího evidenčního čísla Věstníku zjištěno, zda je zakázka se stejným číslem uveřejněna na profilu zadavatele. Dále bylo zkoumáno, zda

71 Ministerstvo pro místní rozvoj (2021). Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2022 až 2030. Dostupné z <http://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2022/06/Strategie-elektronizace-VZ-pro-obdob%C3%AD-let-2022-2030.pdf>

tato zakázka obsahuje informaci o skutečně uhrazené ceně či informace o neúspěšných "uchazečích" o veřejnou zakázku (mají-li nějaký být v kontextu informace o počtu nabídek z VVZ). (zdroj: Datlab s.r.o.)

Podstatnějším nedostatkem z pohledu mapování zadávací praxe však jsou zakázky malého rozsahu. Jejich uveřejňování je (s výjimkou menších obcí bez povinnosti uveřejňovat v registru smluv) de facto dobrovolné, nad rámec informací v registru smluv zde přitom mohou být dostupné klíčové informace o uchazečích, zaplacené ceně a dokumentace.

Uveřejňování zakázek malého rozsahu na profilu zadavatele



Obrázek 7: Graf Přehled zadavatelů podle velikosti běžně uveřejňovaných zakázek malého rozsahu. (zdroj: Datlab s.r.o.)

Tyto dvě ukázky ilustrují dílčí problémy sledování trhu na jednotkách vybraných parametrů. Obecně jsou však potřeby regulátora, dozorových orgánů a trhu samotného výrazně širší a různorodější – k jejich naplnění směřují dílčí cíle popsané níže.

Hlavním smyslem procesu digitalizace je však usnadnění procesů zadávání zakázek z pohledu zadavatelů a dodavatelů, sekundárně pak vyšší efektivnost systému díky vyšší transparentnosti systému pro účely manažerského řízení, kontroly dozorových orgánů, dohledu veřejnosti i důvěry firem. Tomu má být podřízen rozvoj systémů v gesci národních autorit, ale i regulatorního prostředí pro systémy třetích stran.

Kroky k tomuto směřující jsou obsaženy ve Strategii elektronizace, zde rekapitulujeme obecné cíle podstatné pro dosažení **ostatních priorit této strategie**, a vyhodnocování jejich dosažení.

- 1/ **Přiměřené využití eForms** – nad rámec nařízením povinně zahrnutých položek zejména s ohledem na možnosti sledování souladu se strategickými cíli, celého projektového cyklu zakázky včetně závěrečného vyhodnocení apod. Díky standardizaci údajů navíc bude možné lépe vyhodnocovat soulad s evropskou praxí.
- 2/ **Zvýšená míra automatizace** – 70 % údajů vyplňovaných do elektronických nástrojů má být systémy poskytováno automaticky, čímž se sníží zátěž dodavatelů a zvýší spolehlivost dat.

3/ **Kvalitnější data pro manažerské řízení** – infrastruktura veřejného zadávání má poskytovat, pokud možno, úplné a spolehlivé informace o zakázkách v režimu zákona i malého rozsahu. Jak mapuje Výroční zpráva o VZ 2022, významná část nákupů je realizována (viz Obrázek 1) mimo režim ZZVZ, a není evidována jako zakázka malého rozsahu na profilu zadavatele – tento stav může být dále prohlouben v případě posunu limitů.

4/ **Využití umělé inteligence**

Vzhledem k turbulentnímu rozvoji technologických možností lze v tomto směru jen obtížně formulovat dlouhodobou vizi. Umělá inteligence má potenciál v horizontu let přispět například k:

- 1/ Přípravě a kontrole dokumentace
- 2/ Automatizovanému vyplňování formulářů (typicky určení CPV)
- 3/ Předzpracování nabídek pro hodnocení.

Nutnou podmínkou pro její využití je další postup elektronizace, zejména ve smyslu dostupnosti a strojové čitelnosti dokumentů, standardizaci elektronických nástrojů, tak aby přístupy strojového učení měly možnost data získávat, a aby význam údajů byl, pokud možno, jednoznačný napříč různými elektronickými nástroji.

8.9.2 Proč je téma třeba řešit

IT infrastruktura veřejných zakázek je dnes nutným předpokladem jejich samotného fungování. Rostoucí měrou se podílí i na jejich efektivitě. V praxi je tento význam podstatný zejména z pohledů:

- 1/ **Bariéry konkurence** – pro některé firmy je obtížné vyhledat relevantní zakázky. Existují technologické bariéry pro podání nabídky, zejména pro firmy nově vstupující na trh.
- 2/ **Administrativní zátěž** – aktuálně je elektronizace považována zadavateli za problematickou kvůli roztříštěnosti systémů (profil, věstník, registr smluv, systémy evidence dotací) a nutnosti evidovat obdobné údaje vícenásobně. Existuje řada příležitostí ke zlepšení – např. automatizace při prokazování kvalifikace.
- 3/ **Přehled o trhu** – Ministerstvo pro místní rozvoj a dozorové orgány často nemají kvalitní data pro rozhodování, výkon kontroly. Jejich sběr má být, pokud možno, automatizovaný, nezatěžovat zadavatele.

8.9.3 Stanovení cílů

Cíl: Díky snazší dohledatelnosti vypsaných zakázek, účasti ve veřejné zakázce (a plnění jiných cílů této strategie) bude o zakázky širší a pestřejší konkurence, která povede k získání vyšší hodnoty za peníze. Díky vyšší automatizaci se sníží administrativní zátěž zadavatelů. Zvýší se i dostupnost dat pro kontrolu veřejností, a relevantními orgány a pro manažerské řízení.

Cíl 1 - Efektivnější nástroje pro dodavatele

Metrika 1.1 - Počet malých a středních dodavatelů, kteří úspěšně podali nabídku ve veřejné zakázce.

Metrika 1.2 - Šíře trhu – Celková velikost okruhu uchazečů o veřejné zakázky v konkrétních odvětvích

Metrika 1.3 - Konkurence – Průměrný počet nabídek v přirozeně konkurenčních odvětvích sledovaný odděleně v režimu zákona a VZMR

Metrika 1.4 - Otevřenost malých zakázek – Dostupnost informací o vypsání veřejných zakázek (včetně VZMR a ZPŘ), s uvedením základních údajů kritických pro uchazeče – lhůty pro podání nabídek, CPV, zadávací dokumentace.

Metrika 1.5 - Průzkum spokojenosti mezi dodavateli, kteří podali nabídky v konkrétních nástrojích včetně doby potřebné pro registraci / podání nabídky.

Cíl 2 - uživatelský komfort zadavatelů

Metrika 2.1 - Míra dobrovolného využívání elektronických nástrojů pod hranicemi stanovenými ZZVZ (resp. VZMR metodikami). Počty a objemy takto uveřejněných řízení napříč různými typy zadavatelů.

Metrika 2.2 - Průzkum spokojenosti mezi zadavateli využívajícími konkrétní elektronické nástroje, včetně odhadu standardní doby pro přípravu a uveřejnění veřejné zakázky, příjem nabídek.

Metrika 2.3 - Podíl veřejných zakázek uveřejněných do Věstníku VZ automatizovaně, tedy skrze API bez potřeby manuálního vkládání informací.

Cíl 3 - dostupnost dat pro kontrolu veřejnosti, orgánů, manažerské řízení

Metrika 3.1 - Kvalita uveřejněných dat v elektronických nástrojích – sledování dostupnosti a validity informací, jejichž uveřejnění není technologicky vynuceno.

Metrika 3.2 - Spolehlivost integrace dat do jiných systémů státní správy (identifikace subjektů dle ARES, Státní pokladna, Registr smluv, MS 2021+ apod.)

Metrika 3.3 - Podíl veřejných nákupů skrze veřejné zakázky, tedy zachycený v rámci Věstníku VZ a profilů zadavatele

Nad rámec Strategie elektronizace⁷² bude mimo naplnění technologických cílů sledována i míra jejich přispění k výše vymezeným obecným cílům.

8.9.4 Přehled a popis opatření

Ve vazbě na stanovené cíle a potřebu monitoringu a vyhodnocování dat pro další věcné okruhy v této strategii se navrhuje zavedení následujících opatření:

- Explicitní širší zákonné zmocnění dané MMR pro vymezení struktury povinných a nepovinných údajů včetně VZMR (aktuálně vyhláška 168/2016 Sb.)
- Jednotné místo pro podání nabídek do všech elektronických nástrojů Umožnění podání nabídek z nástrojů třetích stran (konkretizace 1.3.1. Strategie elektronizace) -

⁷² Ministerstvo pro místní rozvoj (2021). Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2022 až 2030. Dostupné z <http://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2022/06/Strategie-elektronizace-VZ-pro-obdob%C3%AD-let-2022-2030.pdf>

definice technologického standardu a zavedení povinnosti pro příjem nabídek a žádostí o vysvětlení z nástrojů třetích stran

- Jednoduchá migrace zadavatelů mezi elektronickými nástroji
- Umožnění využívání dvou profilů jedním zadavatelem
- Zjednodušené prokazování základní kvalifikace
- Jednotná autentizace do nástrojů NIPEZ (bankovní identita, JIP apod.)

9 Vzájemné vazby mezi jednotlivými věcnými okruhy

	1/ Kvalita a inovace	2/ Efektivní zadávací postupy a finanční limity	3/ Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání	4/ Profesionalizace	5/ Podpora centrálních nákupů a spolupráce	6/ Podpora strategicky významných investic a zadavatelů (SVIZ)	7/ Právní jistota veřejných zakázek
1/ Kvalita a inovace							
2/ Efektivní zadávací postupy a finanční limity	Sdílení dobré praxe bude nástrojem, který zefektivní zadávací postupy a povede k vyšší kvalitě a inovativnosti.						
3/ Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání	Je třeba využít příležitostí obsažených v odpovědném veřejném zadávání. Taková plnění mohou být výsledkem inovativních řešení.	Nákup budou efektivní tehdy, pokud optimálním způsobem splní veškeré potřeby zadavatele, tedy mj. environmentální a sociální požadavky.					
4/ Profesionalizace	Kvalitativního a inovativního zadávání lze docílit pouze při současné podpoře vzdělávání.	Cíle kapitoly nejsou splnitelné bez proškolených a informovaných nákupčích na straně veřejných zadavatelů.	Vzdělávání osob odpovědných za nákupy ve vztahu k environmentálně a sociálně odpovědnému zadávání přispěje k				

			využití potenciálu zakázek.				
5/ Podpora centrálních nákupů a spolupráce	Dostupnost osvědčených vzorů a jejich používání centrálními zadavateli je předpokladem plošného zvýšení schopnosti získávat adekvátní hodnotu za peníze.	Informační servis bude cílit průřezově i na malé zadavatele a jejich potřeby, včetně otázek spojených s centralizovaným zadáváním.	Implementaci environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání do praxe napomůže využití potenciálu i v centrálních nákupech.	Pro možnost posílení významu centralizovaného zadávání je třeba mít příslušně vzdělaný aparát.			
6/ Podpora strategicky významných investic a zadavatelů (SVIZ)	Některá plnění jsou jedinečná, mají zásadní význam pro společnost. V tomto případě je potřeba podpořit kvalitu a inovativnost v zadávání ještě naléhavější.		Podpora SVIZ navazuje na záměr podporovat udržitelnost investic a odpovědný přístup k veřejnému zadávání, a to u konkrétních strategických projektů.	Podpora SVIZ předpokládá aktivní zapojení vyškolených členů týmu zadavatele. Zároveň budou zástupci zadavatelů motivováni sdílet své zkušenosti z projektů.	Z projektů podpory SVIZ budou čerpány zkušenosti, které se budou promítat též do doporučení pro centrální zadavatele.		
7/ Právní jistota veřejných zakázek	Rozvoj dobré praxe v oblasti používání kvalitativních a inovativních kritérií se neobejde bez komunikace a koordinace se zástupci kontrolních a dozorových orgánů.	Správně provedené změny v oblasti přezkumu mohou vést k rychlejšímu a zároveň kvalifikovanému rozhodnutí a přispět k efektivnějšímu zadávání.		Propojení kapitol se týká zejm. otázky nutnosti vzdělávání osob odpovědných za kontrolu. Vazbu na profesionalizaci má též možné zapojení zadavatelů do kontroly dotovaných zakázek.		U SVIZ jsou zdržení nejen extrémně finančně nákladná, ale i potenciálně ohrožující výkon zásadních úkolů státu. Zrychlením lze snížit možné škody.	

10 Způsob implementace

10.1 Odpovědnost za implementaci strategie

Kompetenční centrum pro správu a přenos znalostí, včetně přípravy pokynů, metodik, vzorových textací, odborné přípravy všech stran, provozu infrastruktury pro zpřístupňování informací, či konzultační podpory – za implementaci bude obecně odpovědné MMR. V rámci MMR bude vytvořeno Kompetenční centrum, jež bude zodpovědné za realizaci velké části opatření z této strategie.

Vedle MMR mohou být formou součinnosti, příp. jinou aktivitou, do implementace zapojeny další instituce:

- Efektivní soutěž (EZP) – MF;
- Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání (ESOZ) - MŽP, MPSV;
- Profesionalizace (PF) - MV, MPSV, MŠMT, ČKR, příp. další;
- Podpora centrálních nákupů a spolupráce (CENT) - příslušné kraje;
- Právní jistota veřejných zakázek (PJ) - ÚOHS, MF, GFŘ, DIA;
- Veřejné zakázky ve stavebnictví (ST) - MPO, MD, MŽP, MF.

10.2 Časový harmonogram

1 KI73	Platforma pro sdílení dobré a špatné praxe a podpora networkingu	01/2024–12/2026
1 KI	Podpora pilotních projektů	01/2024–12/2026
1 KI	Vývoj a správa metodik a vzorů	01/2024–06/2025
1 KI	Zajištění komplexního školení	01/2024–12/2026
1 KI	Oborové tržní konzultace (OTK)	01/2024–12/2026
1 KI	Oceňování inspirativních týmů zadavatelů	01/2024–12/2026
2 EZP	Nový portál o veřejných zakázkách, včetně helpdesku	01/2024–06/2025
2 EZP	Novelizace ZZVZ – úprava finančních limitů	01/2024–06/2026
2 EZP	Vyhledávání zakázek a notifikační systém	01/2024–6/2025
2 EZP	Aktualizace metodiky veřejného nakupování	01/2024–06/2024
2 EZP	Jednodušší prokazování základní kvalifikace	01/2024–6/2025
3 ESOZ	Znalostní báze a metodické zdroje pro implementaci environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání	01/2024–12/2024
3 ESOZ	Vzdělávání zadavatelů v oblasti environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání	01/2024–12/2026
3 ESOZ	Databáze s příklady dobré praxe	01/2024–12/2026
3 ESOZ	Minimální standardy odpovědného veřejného zadávání I a II	01/2024–09/2024 10/2024–09/2025
3 ESOZ	Monitoring využívání minimálních standardů odpovědného veřejného zadávání v eForms	v návaznosti na finalizaci minimálních standardů OVZ I. a II. - ve dvou sadách
3 ESOZ	Oceňování za přínos environmentálně a sociálně odpovědnému zadávání	2024–2026; 1 x ročně
4 PF	Pracovní skupina pro lidské zdroje a profesionalizaci v oblasti veřejných nákupů	01/2024–06/2026

4 PF	Nastavení a rozvoj rámce pro funkci veřejného nákupu (profesi administrátora veřejných zakázek/nákupčího ve veřejném sektoru)	01/2024–06/2026
4 PF	Rozvoj tématu veřejného nákupu v prostředí vysokých škol	01/2024–06/2026
4 PF	Mapování personálních kapacit a sebehodnocení (self-assessment) ve veřejném nákupu	01/2024–06/2026
4 PF	Poskytování vzdělávání veřejných zadavatelů v gesci MMR	01/2024–06/2026
4 PF	Vzdělávání veřejných zadavatelů mimo gesci MMR	01/2024–06/2026
5 CENT	Zapojení stakeholderů	01/2024–06/2026
5 CENT	Nastavení a implementace modelu regionálního centra	01/2024–2Q/2025
5 CENT	Analýza možnosti vytvoření online nástroje (e-shop, tržiště)	01/2024–4Q 2024
5 CENT	Nastavení monitoringu a evaluace	01/2024–06/2026
6 SVIZ	Kulatý stůl – úvodní a následná validační	1Q/2024 a následně každoročně (do 1Q/2026)
6 SVIZ	Metodika postupu pro podporu strategicky významných investic a zadavatelů (Metodika SVIZ) a její aktualizace	Q1/2024–12/2025
6 SVIZ	Podpora SVIZ	01/2024–06/2026
7 PJ	Analýza možností svěření pravomocí kontrolovat dotované veřejné zakázky jedinému zprostředkujícímu subjektu	07/2024–07/2025
7 PJ	Revize přezkumu veřejných zakázek	01/2024–12/2024
7 PJ	Jediný metodický pokyn pro dotované VZ z EU fondů zveřejněný na portálu MMR	Od 01/2025
7 PJ	Vytvoření smluvního rámce pro zapojení zadavatelů do kontrol dotovaných veřejných zakázek	01/2024–12/2024
7 PJ	Výkladová a rozhodovací praxe pro dotované VZ	Od 06/2024
7 PJ	Snadno dostupná rozhodovací praxe ÚOHS	Od 01/2024
7 PJ	Snadno dostupné výsledky auditní činnosti Auditního orgánu Ministerstva financí ČR	Od 01/2025
7 PJ	Analýza možností rozšíření použití zjednodušených metod vykazování	06/2024–12/2024
7 PJ	Analýza možností koncentrace kompetencí řídicích orgánů ve vztahu k vymáhání neoprávněně vyplacených dotačních prostředků	06/2024–06/2025
8 ST	Analýza existující praxe a navazující vývoj a správa metodik a vzorů	01/2024–12/2026
8 ST	Metodika pro integraci principů udržitelnosti (ESG a taxonomie) do veřejných zakázek ve stavebnictví	01/2024–06/2025
8 ST	Školení zadavatelů, projektantů a dodavatelů	06/2024–12/2026
8 ST	Podpora pilotních projektů	06/2024–12/2026
8 ST	Analýza existující smluvní praxe a pracovní skupina pro smluvní podmínky	01/2025–12/2026
8 ST	Metodika pro contract management	01/2025–12/2026
9 DD	Technologická opatření ve vazbě na plnění cílů ve Strategii elektronizace ⁷⁴	01/2024–12/2026

10.3 Rozpočet a zdroje financování

Ministerstvo pro místní rozvoj, jako příjemce Národního plánu obnovy (NPO) v rámci pilíře č. 4 – komponenty 4.1 Systémová podpora veřejných investic prosadilo schválení plného financování ve výši 117 987 200,00 Kč pro realizaci REFORMY VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ v rámci subkomponenty 4.1.2 Metodická podpora a modernizace veřejného zadávání, v rámci které budou implementována opatření, která vycházejí z této národní

⁷⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj (2021). Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2022 až 2030. Dostupné z <http://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2022/06/Strategie-elektronizace-VZ-pro-obdob%C3%ADlet-2022-2030.pdf>

strategie veřejného zadávání v České republice, k jejímuž zpracování, ale zejména implementaci se v březnu 2023 vláda v programovém prohlášení vlády zavázala.

Finanční prostředky jsou čerpány v období od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2026.

Finanční prostředky jsou čerpány na přípravu této Strategie a následně budou využity na implementaci opatření, která vyplývají z této Strategie.

Vynaložené zdroje budou vyváženy přínosy v následujících kategoriích:

KI – Potřeby veřejných zadavatelů a následně široké veřejnosti budou satureovány dodávkami kvalitních výrobků a služeb. Vzhledem ke snížení škod plynoucích z nekvalitních plnění souvisejících se zadáváním pouze dle nejnižší nabídkové ceny tam, kde to není vhodné, může dojít k úspoře veřejných prostředků. Cílů stanovených v návazných strategiích, vyjmenovaných v tomto dokumentu výše, bude dosahováno snadněji. Díky podpoře inovativnosti a rozvoje MSP si česká ekonomika udrží svoji konkurenceschopnost.

EZP – Díky implementaci navržených opatření budou moci dotčené subjekty realizovat úspory plynoucí z nižší administrativní zátěže a ekonomicky získají díky vyšší transparentnosti v oblasti řešených lhůt.

ESOVZ – vhodně zvolené environmentální aspekty přispějí k cílům Zelené dohody pro Evropu, pro dosažení uhlíkové neutrality v roce 2050 a k cílům zelené tranzice. Sociálně odpovědné veřejné zadávání podpoří společenskou soudržnost, napomůže rozvoji sociálního podnikání, podpoří firmy v jejich úsilí o společenskou odpovědnost, stane se stmelovacím prvkem svým pozitivním dopadem na komunitu, zaměstnanost i ekonomiku na regionální či místní úrovni. Standardní využívání OVZ státní správou a samosprávou, které půjdou svými nákupy příkladem a příklady dobré praxe budou sdílet, může inspirovat i soukromé zadavatele a trh. Pokud bude OVZ běžně využíváno centrálními zadavateli na národní i regionální úrovni, přispěje to k dosažení výhod z rozsahu.

Častým argumentem proti uplatňování OVZ bývá vyšší primární cena plnění. Je pravdou, že např. typicky u služeb (zejména zajištění ostrahy či úklidu), u kterých byla dlouhodobým tlakem na nejnižší nabídkovou cenu tato neúměrně snížena, se cena plnění může navýšit. Nicméně snížená cena se často přenášela na realizační tým vybraného dodavatele či jeho poddodavatele, mohla hraničit s mimořádně nízkou nabídkovou cenou a mohla vést ke snížené kvalitě plnění. Do ceny plnění nebývají zahrnuty ani negativní externality, nezapočítané náklady spojené např. se znečištěním životního prostředí, které se přesouvají na jiné subjekty (jiné resorty), nicméně společnost je nakonec vždy ponese. Proto je vhodné se soustředit na náklady životního cyklu, vzít v potaz nejen pořizovací cenu, ale i provozní náklady, náklady na pozáruční opravy atd. Celkové náklady životního cyklu např. produktů s ekoznačkou tak mohou být pro společnost nižší. Navíc se požadavek na environmentálně a sociálně odpovědné aspekty předmětu plnění či jejich zvýhodnění v hodnocení nutně vždy nepojí s vyšší cenou plnění.

Veřejná správa svými udržitelnými nákupy může pozitivně ovlivňovat i trh a přispět k rozvoji sociálního podnikání nebo k udržitelným potravinovým systémům⁷⁵. Pokud tak bude určitý podíl biopotravin požadován v rámci minimálních standardů OVZ, povede to

75 Dle FAO je udržitelný potravinový systém (sustainable food system/SFS) takový potravinový systém, který poskytuje potravinovou bezpečnost a výživu pro všechny takovým způsobem, že to nekompromituje ekonomickou, sociální ani environmentální základnu pro získání potravinové bezpečnosti a výživy pro budoucí generace.

ke zvýšené poptávce státní správy a samosprávy po produktech ekologického zemědělství (biopotravinách). Takový signál pro zemědělce ohledně možností odbytu může pozitivně ovlivnit dotčený trh a v důsledku i vést ke snížení cen biopotravin. Obdobně může působit podpora sociálních podniků v účasti v zadávacích řízeních při pořizování předmětů plnění, které sociální podniky nabízí. To jim přinese stabilnější odbytu a dá prostor pro další rozvoj.

PF – Lidské zdroje jsou klíčovým vstupem pro jakýkoli produktivní proces. Jejich jak kvantita, tak především kvalita je formujícím prvkem v jakémkoli systému. Proto je nezbytné podpořit profesionalizaci osob zodpovědných za účast v procesu zadávání a realizace veřejných zakázek. Zvýšení lidského kapitálu u všech dotčených stran se promítne jak do získané hodnoty za peníze pro společnost, Value for Money⁷⁶, tak do úspěchu zbytečně vynakládaných prostředků.

CENT – Přínosy z opatření navržených v tomto věcném okruhu budou mít formu zlepšení podmínek pro zapojení menších zadavatelů, zjednodušení a zefektivnění nákupů a z toho plynoucích úspor, sjednocení smluvního nastavení a s tím související vyšší transparentnost a jednoduchost pro použití, potažmo možnost monitoringu a úprav systému díky nově sbíraným a vyhodnocovaným souborům dat.

SVIZ – Zásadním a kvantitativně naprosto nezanedbatelným přínosem budou benefity získané díky plnému využití potenciálu strategických zakázek.

PJ – Vyšší právní jistota se vždy odráží v úsporách nákladů u všech dotčených stran. V případě tohoto věcného okruhu by měly být realizovány díky

- jednotnější výkladové praxi, profesionalizaci, snadnější komunikaci s ÚOHS, MF, GFŘ;
- zrychlení návrhových řízení, omezení rizika zastavení realizace veřejných zakázek;
- rozšíření použitelné kazuistiky rozhodovací praxe;
- propojování know-how mezi zadavateli a kontrolory dotovaných zakázek;
- zvýšení přehlednosti pravidel pro dotované zakázky; omezení korekcí a nezpůsobilých výdajů;
- umožnění veřejné debaty nad rozpory mezi rozhodovací praxí ÚOHS, kontrolních orgánů dotovaných zakázek a auditních závěrů auditního orgánu.
- snížení počtu kontrolovaných veřejných zakázek;
- omezení výkladové roztržitosti apod.

ST – Zúčastněné strany budou benefitovat ze snadného zadání veřejné zakázky při využití žádoucích inovativních principů při vyšší právní jistotě. Standardizovaná smluvní ustanovení výrazně sníží časové a finanční náklady zadavatelů a přispějí k vytváření vyváženějších smluvních vztahů. Řádná a včasná realizace stavebních projektů přispěje k výrazným úsporám. Integrace principů ESG a taxonomie do stavebních projektů přispěje k jejich větší udržitelnosti a zároveň umožní získání výhodnějšího financování.

DD – IT infrastruktura veřejných zakázek je nutným předpokladem jejich samotného fungování. Významně se podílí i na jejich efektivitě. Část výše uvedených přínosů tak je třeba alokovat tomuto věcnému okruhu.

76 viz poznámka 12

10.4 Vyhodnocování míry splnění stanovených cílů

Pro možnost ex post vyhodnocení míry splnění stanovených cílů se budou monitorovat následující ukazatele.

1/ Efektivní soutěž

- **Podíl zakázek zadaných na základě ekonomické výhodnosti** pro trh jako celek a pro vybraná odvětví
- **Podíl zakázek zohledňujících doporučená kvalitativní kritéria** ve vybraných odvětvích
- **Otevřenost trhu veřejných zakázek** – podíl zakázek získaných a) firmami mimo zavedený okruh dodavatelů veřejného sektoru b) malými a středními podniky (měření rigidity trhu jako celku i různých odvětví – VZMR, podlimitní, nadlimitní), podíl zahraniční účasti. Benchmarking oproti vybraným státům EU

2/ **Podpora centrálních nákupů a spolupráce** – Bude sledována míra využívání centrálních nákupů napříč všemi zadavateli v ČR, zejména se zaměřením na vybrané komodity. Sledovanými ukazateli pro každou komoditu budou:

- **Podíl centrálně zadaných zakázek** na celkovém objemu nakoupené komodity
- **Počet centrálních zadavatelů** realizujících veřejné zakázky na různé komodity
- **Počty pověřujících zadavatelů** (odhad), počty zadavatelů obstarávajících danou komoditu mimo centrální nákup a mimo postupy skrze VZMR
- **Rozdíl struktury centrálních nákupů oproti praxi v EU**

3/ Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání

- **Podíl zakázek ve vybraných odvětvích zadaných v souladu s národní strategií** – bude identifikován praktický dopad strategie do zadávací praxe

4/ Právní jistota veřejných zakázek

- **Struktura zjištění dotačních orgánů** – četnost a závažnost typových pochybení ve veřejných zakázkách odrážející nejčastější problémy
- **Rozhodovací praxe ÚOHS** – míra napadení veřejných zakázek dle odvětví, velikosti, typu řízení, indikující související rizika zadavatele

11 Postup tvorby strategie

Práce na tvorbě strategie začaly krátce po přijetí Programového vyhlášení vlády v březnu 2023 a navázaly na práci Projektu Odpovědný přístup veřejným nákupům – Strategické zadávání veřejných zakázek (reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_025/0015727), který se zabíral konceptem strategického veřejného zadávání a jeho implementací do praxe na Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR z roku 2020. Aktivity tohoto projektu plynule navazovaly na projekt z roku 2016 Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání (reg. č. CZ.03.3.60/0.0/0.0/15_018/0000732).

Jako první se začal tvořit Akční plán udržitelného nakupování a s ním identifikace předmětů plnění a minimálních standardů pro veřejné zadavatele. Pro ověření nastavení standardů probíhala komunikace se stakeholdery témat, veřejnými zadavateli a byly komunikovány i s dodavateli vybraných komodit prostřednictvím kulatých stolů.

Souběžně se rozvíjela i témata centrálních nákupů.

Inspirace byly čerpány ze zkušeností ze zahraničí.

Příprava strategie byla otevřena široké diskusi a poskytnutí prostoru k vyjádření. Byla komunikována se zástupci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a profesními svazy a experty na veřejné zadávání z různých oblastí působení.

12 Zkratky

AK	Asociace krajů
API	Application programming interface
ARES	Administrativní registr ekonomických subjektů
AVI	Akademie veřejného investování
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BIM	Building information modelling
BOZP	Bezpečnost a ochrana zdraví při práci
BVA	Best value approach
CNPK	Centrální nákup Plzeňského kraje
CPV	Common Procurement Vocabulary
ČR	Česká republika
DIA	Digitální a informační agentura
DPH	Daň z přidané hodnoty
EK	Evropská komise
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
ESG	Environmental, social, governance
EU	Evropská unie
FAO	Food and Agriculture Organization
FIDIC	Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils
GFŘ	Generální finanční ředitelství
GPA	Government Procurement Agreement
GPP	Green Public Procurement
HDP	Hrubý domácí produkt
ICT	Information and Communications Technology
IT	Information Technology
ILO	International Labour Organization
JIP	Jednotný identitní prostor
JMK	Jihomoravský kraj
KPI	Key performance indicator
LK	Liberecký kraj
MEAT	Most economically advantageous tender
MEPA	PA Electronic Market
MD	Ministerstvo dopravy

MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MV	Ministerstvo vnitra
MSP	Malé a střední podniky
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NEN	Národní elektronický nástroj
NIPEZ	Národní infrastruktury pro veřejné zadávání
NPO	Národní plán obnovy
OTK	Oborové tržní konzultace
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVZ	Odpovědné veřejné zadávání
SFS	Sustainable food system
SMO ČR	Svaz měst a obcí České republiky
SMS ČR	Sdružení místních samospráv České republiky
SN	Společný nákup
SVIZ	Podpora strategicky významných investic a zadavatelů
TCO	Total cost of ownership
TSI	Technical Support Instrument
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VVZ	Věstník veřejných zakázek
VZ	Veřejné zakázky
VZMR	Veřejné zakázky malého rozsahu
ZZVZ	Zákon č. 134/2016 Sb., zadávání veřejných zakázek
ZMV	Zjednodušené metody vykazování
ZPŘ	Zjednodušené podlimitní řízení

13 Přílohy

13.1 Popis existujícího právního stavu

13.1.1 Strategické dokumenty ČR a EU (příp. globální úroveň)

Programové prohlášení vlády – přijato v lednu 2022, upraveno v březnu 2023; v oblasti veřejného zadávání se vláda zavázala ke zpracování národní strategie veřejného zadávání v České republice, nastavení funkčního modelu centrálních nákupů komodit do roku 2024, zjednodušení veřejného zadávání, posílení profesní odbornosti při zadávání strategických zakázek, nebo k podpoře lokálních, sezonních a nutričně bohatých potravin ve veřejném stravování. Nezbytnou součástí je také závazek ke zlepšení přípravy, kontroly a zrychlení postupů při přezkumu výběrových řízení a veřejných zakázek a schopnosti ucházet se o prostředky z centrálně řízených programů EU a podpora efektivního využívání evropských finančních prostředků v ČR.

Národní plán obnovy komponenta 4.1 Systémová podpora veřejných investic, subkomponenta 4.1.2 Metodická podpora a modernizace veřejného zadávání

Systémová podpora veřejných investic je zaměřená na reformu veřejného investování za účelem posílení schopnosti veřejné správy připravovat a implementovat investiční programy financované z veřejných prostředků, zvýšení efektivity veřejných investic v regionech s ohledem na cíle EU v oblasti zelené a digitální ekonomiky, nebo akcelerace připravenosti projektů souladných s cíli EU vč. Modernizace strategického veřejného zadávání.

Cílem subkomponenty 4.1.2 je nastavit národní strategii veřejných nákupů, která bude obsahovat jasně, na datech postavené a měřitelné priority veřejných nákupů.

Dalšími relevantními zdroji právního rámce jsou:

- **Agenda 2030 OSN – cíle** udržitelného rozvoje: cíl 12 udržitelného rozvoje OSN: Odpovědná výroba a spotřeba obsahuje specifický cíl 12.7 Prosazovat udržitelné postupy v zadávání veřejných zakázek v souladu s národními politikami a prioritami a na ni navazující
- **Strategický rámec Česká republika 2030** – část 6.2 – Dlouhodobá efektivita vládnutí, a 2. implementační plán Strategického rámce Česká republika 2030 (pro roky 2022-2025)⁷⁷
- Strategický rámec a Akční plán **Cirkulární Česko 2040**⁷⁸
- **Digitální Česko**, zejména pak část vymezující Informační koncepci ČR (architektura eGovernmentu ČR)
- Koncepce klientsky orientované veřejné správy na období let 2021–2030, část Efektivní instituce veřejné správy

⁷⁷ <https://www.cr2030.cz/wp-content/uploads/2022/10/Implementac%CC%8Cni%CC%81-pla%CC%81n-2022-2025.pdf>, viz též https://www.mzp.cz/cz/strategicke_dokumenty_v_gesci_prehled

⁷⁸

https://www.mzp.cz/cz/cirkularni_cesko#:~:text=Dokumenty%201%20Ak%C4%8Dn%C3%AD%20pl%C3%A1n%20Cirkul%C3%A1rn%C3%AD%20%20C4%8Cesko%202040%20Dne.%C4%8Ceska%20a%20co%20pl%C3%A1nujeme%20ud%C4%9Blat%20pro%20jeho%20dosa%C5%BEen%C3%AD.

- Komplexní elektronické zadávání veřejných zakázek jako prostředek modernizace veřejné správy – Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů ze dne 1. července 2013 – COM (2013) 453
- Evropská strategie pro data – Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů ze dne 19. 2. 2020 – COM (2020) 66
- Strategie od zemědělce ke spotřebiteli Evropské komise pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy (COM (2020) 381 final ze dne 20.5.2020), Příloha obsahuje opatření: Určit nejlepší způsoby pro stanovení minimálních povinných kritérií pro veřejné zakázky na udržitelné potraviny s cílem propagovat zdravé a udržitelné stravování, včetně ekologických produktů, ve školách a veřejných institucích
- Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023 až 2024 schválen usnesením vlády České republiky ze dne 15. února 2023 č. 117, kdy veřejných zakázek se týkají body 4.5 a 4.6 Akčního plánu
- Státní politika životního prostředí České republiky České republiky 2030 s výhledem do 2050, kapitola 4 Průřezové nástroje
- Národní akční plán adaptace na změnu klimatu v podmínkách České republiky
- Akční plán ČR pro rozvoj ekologického zemědělství v letech 2021–2027, bod 8.2.1. str. 23, Příloha bod 2 Trh str. 29

13.1.2 Legislativa EU

- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU** ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES
- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU** ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí
- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU** ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES
- **Prováděcí Nařízení Komise (EU) 2016/7** ze dne 5. ledna 2016, kterým se zavádí standardní **formulář jednotného evropského osvědčení** pro veřejné zakázky
- **Prováděcí Nařízení Komise (EU) 2019/1780** ze dne 23. září 2019, kterým se stanoví standardní **formuláře pro uveřejňování oznámení v oblasti zadávání veřejných zakázek** a kterým se zrušuje prováděcí nařízení (EU) 2015/1986 (elektronické formuláře)
- Směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů, týkajících se **přezkumného řízení** při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (89/665/EHS),
- Směrnice 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími **v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací**,

- Směrnice EP a Rady 2007/66/ES ze dne 11. 12. 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o **zvýšení účinnosti** přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek
- **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/1031** ze dne 23. června 2022 o přístupu hospodářských subjektů, zboží a služeb třetích zemí na trhy Unie s veřejnými zakázkami a koncesemi a o postupech na podporu jednání o přístupu hospodářských subjektů, zboží a služeb Unie na trhy třetích zemí s veřejnými zakázkami a koncesemi (nástroj pro mezinárodní zadávání veřejných zakázek).
- **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2560** ze dne 14. prosince 2022 o zahraničních subvencích narušujících vnitřní trh
- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2041** ze dne 19. října 2022 o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii
- **Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2381** ze dne 23. listopadu 2022 o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy orgánů kotovaných společností a o souvisejících opatřeních
- **Směrnice EP a Rady (EU) 2009/81/ES** ze dne 13. 7. 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti
- **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007** o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici

V současnosti jsou projednávány zejména tyto sektorové (odvětvové) předpisy, které se z velké části týkají právě aspektů souvisejících s udržitelností a odolností v oblasti stavebnictví:

- návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje rámec opatření pro posílení evropského ekosystému výroby produktů technologií pro nulové čisté emise (**akt o průmyslu pro nulové čisté emise**)
- návrh Nařízení Evropského Parlamentu a Rady o stanovení **rámce pro určení požadavků na ekodesign udržitelných výrobků** a o zrušení směrnice 2009/125/ES;
- návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví **harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh**, mění nařízení (EU) 2019/1020 a zrušuje nařízení (EU) č. 305/2011;
- návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2019/1242, pokud jde o zpřísnění výkonnostních norem pro emise CO₂ pro **nová těžká vozidla** a začlenění povinností vykazovat údaje, a zrušuje nařízení (EU) 2018/956.

13.1.3 Legislativa ČR

- **Zákon č. 134/2016 Sb.**, o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“)
- **Zákon č. 360/2022 Sb.**, o podpoře nízkoemisních vozidel prostřednictvím zadávání veřejných zakázek a veřejných služeb v přepravě cestujících (dále jen „Zákon o podpoře nízkoemisních vozidel“)

- **Zákon č. 240/2022 Sb.**, kterým se mění zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o podpoře nízkoemisních vozidel navázal na usnesení vlády ze dne 26. 7. 2021 č. 685 o zavedení Pravidel podpory nízkoemisních vozidel prostřednictvím zadávání veřejných zakázek a veřejných služeb v přepravě cestujících (dále jen „Pravidla“), na jehož základě řada zadavatelů započala s plněním minimálního podílu nízkoemisních vozidel v prvním sledovaném časovém období již od 2. srpna 2021

13.1.4 Metodiky EU

Metodiky a vodítka k odpovědnému veřejnému zadávání (Responsible Public Procurement) v EU

- Sociální nakupování – Průvodce zohledňováním sociálních hledisek při zadávání veřejných zakázek (2. vydání, 2021)⁷⁹;
- Kritéria pro zadávání zelených veřejných zakázek v Evropské unii⁸⁰;
- Kritéria pro zadávání zelených veřejných zakázek v sektorových právních předpisech Evropské unie⁸¹;
- Public Procurement for Circular Economy, European Commission⁸²;
- Gender Responsive Public Procurement⁸³.

13.2 Základní data o vývoji

Následující podkapitoly se zabývají popisem velikosti a struktury trhu veřejných zakázek v České republice, k čemuž je využit soubor vybraných indikátorů kalkulovaných na základě údajů z ISVZ i dalších veřejně dostupných zdrojů (např. informační portál Monitor atd.). Větší prostor je věnován trhu veřejných zadavatelů, neboť jejich podíl na celkovém objemu veřejných zakázek je dominantní.

13.2.1 Objem veřejných zakázek a dalších postupů veřejného sektoru

Podle údajů plynoucích z účetních výkazů realizovali v roce 2022 zadavatelé veřejných zakázek (včetně „sektorových“) nákupy a investice v objemu 990 mld. Kč. Ve Věstníku veřejných zakázek je těchto nákupů evidováno 426 mld. Kč, dalších 51 mld. Kč navíc pak na profilech zadavatele (režim malého rozsahu), tato základní čísla prezentuje **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.**

Rozdíl ve výši 512 mld. Kč mezi celkovým objemem nákupů a investic a sumou veřejných zakázek zveřejněných buď ve Věstníku veřejných zakázek, nebo na profilu zadavatele, je dán jednak jinými kategoriemi výdajů realizovaných mimo zadávací řízení dle ZZVZ (např. vertikální a horizontální zadávání, bezpečnostní výjimky, právní služby), jednak je část VZMR detekována přímo již na profilech zadavatelů.

79 viz DocsRoom - European Commission (europa.eu)

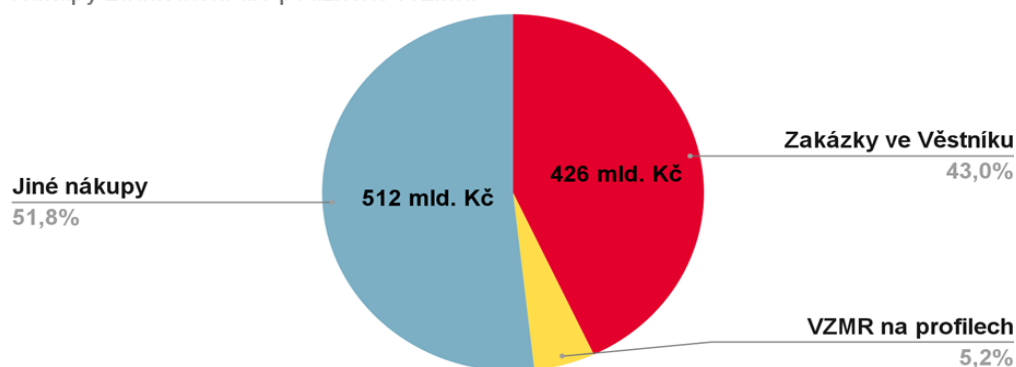
80 viz Dobrovolná GPP kritéria: GPP Criteria and Requirements (europa.eu), v českém jazyce pod odkazem "other languages"

81 viz GPP v sektorových předpisech: GPP Criteria and Requirements (europa.eu)

82 Public Procurement for a Circular Economy | European Circular Economy Stakeholder Platform (europa.eu)

83 Gender-responsive Public Procurement: Step-by-step toolkit (europa.eu)

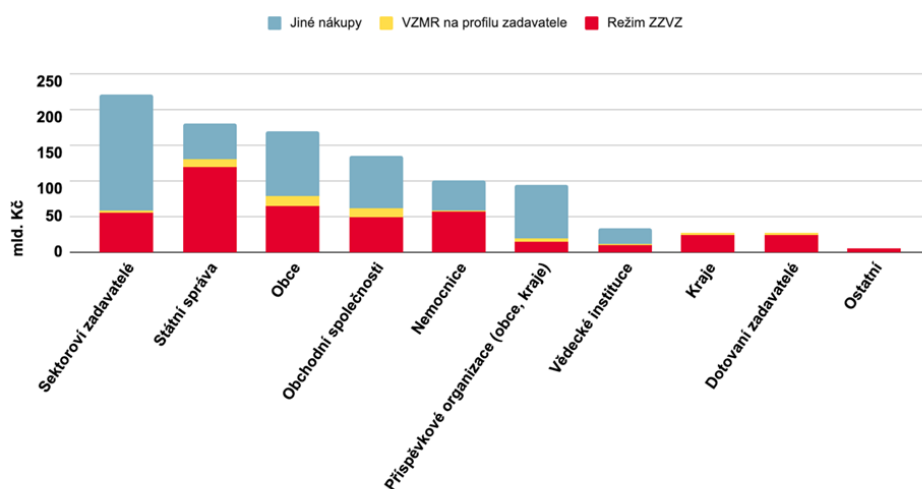
Nákupy zadavatelů dle použitého režimu



Obrázek 8: Srovnání objemu Jiných nákupů za rok 2022 (mimo zadávací řízení či mimo veřejné zakázky), objemu podlimitních a nadlimitních zakázek dle ZZVZ a zakázek v režimu VZMR. Účetní data pocházejí ze státní pokladny, případně z účetních závěrek veřejných a sektorových zadavatelů. (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)

Detailnější rozpad těchto údajů podle typu zadavatele prezentuje **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** Pro jednotlivé kategorie zadavatelů poměruje objem zakázek zadaných v zadávacím řízení oproti celkovým objemům nákupů. Nejvýznamnější objem veřejných zakázek v zadávacím řízení realizují organizace státní správy (120 mld. Kč), následovány obcemi a městy (65 mld. Kč). Ty pak spolu se sektorovými zadavateli tvoří největší objem nákupů realizovaných mimo standardní zadávací řízení dle ZZVZ.

Podíl nákupů dle ZZVZ pro různé zadavatele

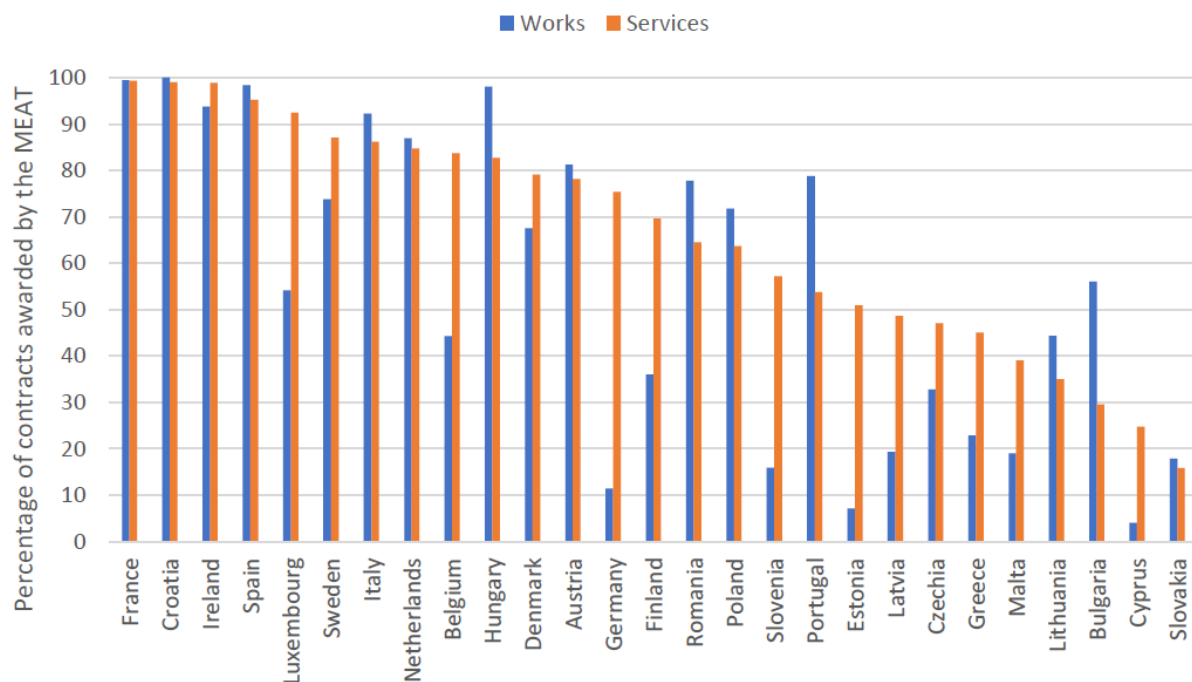


Obrázek 9: Objem nákupů za rok 2022 podle dat ze státní pokladny, případně z účetních závěrek, v kontextu objemu veřejných zakázek zveřejněných ve Věstníku veřejných zakázek a na profilu zadavatele (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)

13.2.2 Využívání necenových kritérií

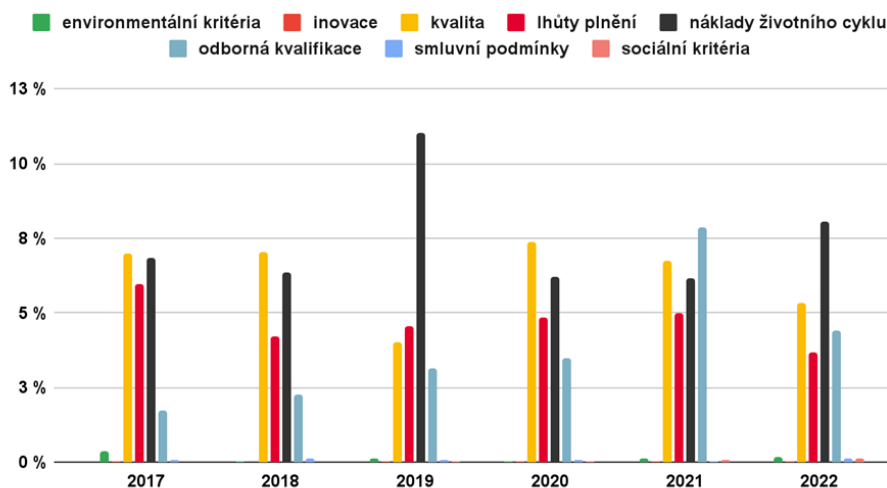
Tato část má za cíl zmapovat rozsah využívání hodnotících kritérií zaměřených na různé aspekty veřejné zakázky. V ČR je aktuálně soutěženo cca 75 % zakázek kritériem nejnížší nabídkové ceny, zbylých 25 % pak více kritérii ekonomické výhodnosti. V těchto zakázkách však hodnocení není nutně zaměřeno na kvalitu – Výroční zpráva o VZ 2022 ukazuje, že nejčastěji využíváno hodnocení nákladů životního cyklu (tedy cena údržby,

vstupů). Z dat výroční zprávy odhadujeme že kvalitativní kritéria jsou využívána ve 12 % zakázek (zahrnuta jsou vedle kritérií hodnocení kvality nabízeného plnění i kritéria kvalifikace dodavatele, ekologická, sociální).



Obrázek 10: Tavares (2022)⁸⁴

Používání necenových hodnotících kritérií v čase



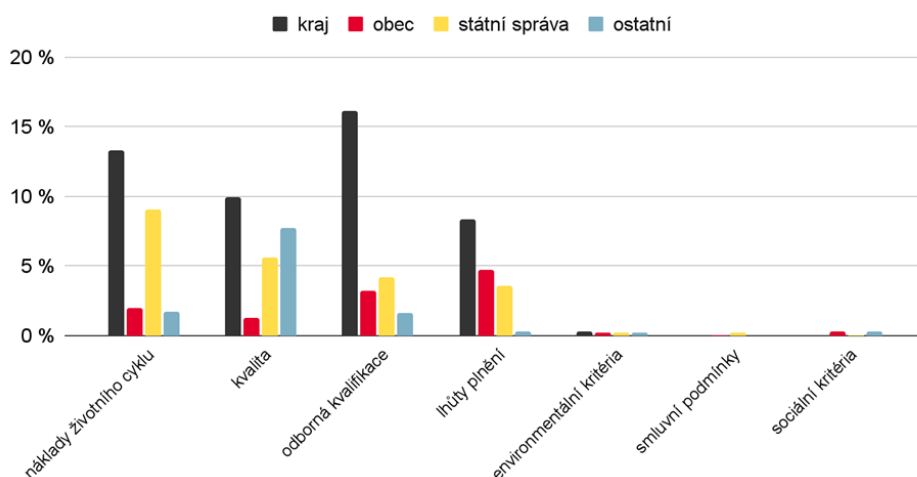
Obrázek 11: Časový vývoj objemu zakázek s využitím daného typu kritéria (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)

Jak ukazuje **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.**, mezi nejužívanější necenová hodnotící kritéria dlouhodobě patří především skupina nákladů životního cyklu (zahrnuje např. spotřebu paliva, odhad servisních nákladů), která se objevuje v 8 % zadaných veřejných zakázek. Mezi další 3 dlouhodobě preferované typy kritérií patří lhůty plnění, požadavky

84 Tavares, L. V., Ferreira, J. A., & Ricardo, A. (2022). A multicriteria model to evaluate tenders for green procurement of public works. *European journal of public procurement markets*, 4, 23-50.

na odbornou kvalifikaci členů týmu a požadavky na kvalitu popídaného předmětu zakázky – ve všech případech se jedná o zastoupení u 4-8 % zakázek zadaných v posledních letech. Obecně se nedá říci, že by byl patrný jakýkoli výrazný trend v užívání necenových kritérií. Kritéria environmentální, sociální a inovací, zdůrazněná od roku 2022 v ustanovení § 6 odst. 4 ZZVZ, jsou využívána jen v minimu veřejných zakázek (v součtu méně než 1 % zakázek).

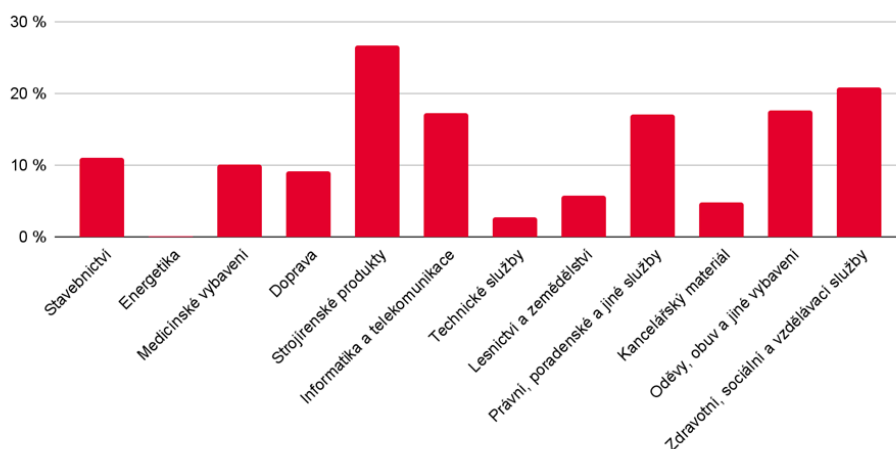
Využívání necenových kritérií dle typu zadavatele



Obrázek 12: Podíl zakázek s využitím daného hodnotícího kritéria na celkovém objemu zakázek daného typu zadavatele (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)

Pohled na typ zadavatele užívajícího různá necenová hodnotící kritéria za rok 2022 nabízí **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** Vidíme, že užívání různých kritérií se výrazně liší podle typu zadavatele – z grafu tak plyne, že ze všech zde sledovaných typů jednoznačně nejčastěji používají necenová kritéria kraje (včetně hl. m. Prahy), a to ve všech kategoriích kritérií. Státní správa pak obecně preferuje kritéria nákladů životního cyklu a kvality, obce upřednostňují lhůty pro plnění veřejných zakázek a ostatní zadavatelé primárně posuzují kvalitu předmětu veřejných zakázek.

Využívání kvalitativních kritérií dle odvětví



Obrázek 13: Podíl objemu veřejných zakázek zadaných v roce 2022 s využitím alespoň jednoho hodnotícího kritéria zaměřeného na kvalitu, odbornou kvalifikaci, sociální či environmentální

parametry plnění (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)

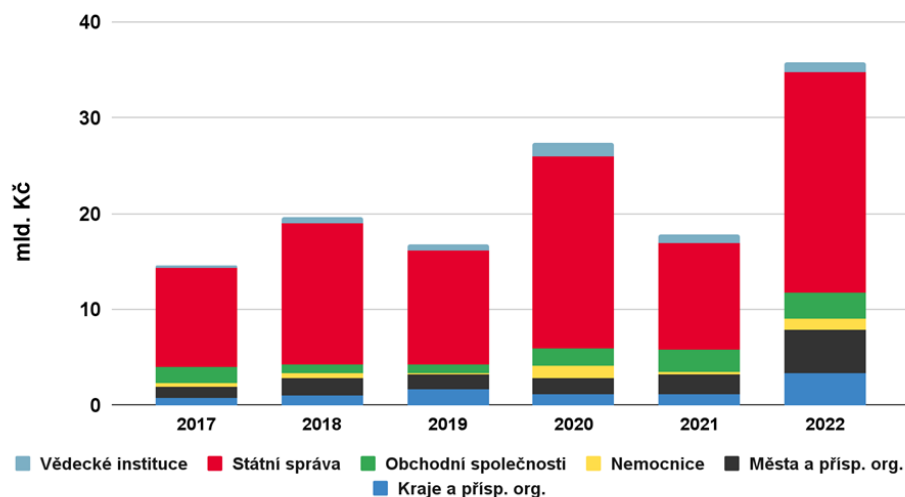
Možnost aplikovat necenová hodnotící kritéria ve veřejné zakázce se v praxi významně liší podle předmětu dané zakázky. **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** pak právě zkoumá, jaké předměty veřejných zakázek jsou právě typicky hodnoceny za využití alespoň jednoho “kvalitativního” kritéria (takovým se zde rozumí hodnocení přímo kvality předmětu, odborné kvalifikace týmu, sociálních či environmentálních parametrů plnění). V roce 2022 byly z pohledu objemu nejvíce tzv. na kvalitu soutěženy strojírenské produkty, a to v 27 % hodnoty všech zadaných veřejných zakázek s tímto předmětem. Kolem hranice 20 % se pak pohybují ještě zdravotní, sociální a vzdělávací služby, oděvy, obuv a jiné vybavení a konečně také informatika a telekomunikace. Na opačné straně stojí dodávky z oblasti energetiky, které byly hodnoceny prakticky výhradně kritériem nejnižší ceny.

13.2.3 Centrální nákupy

Cílem této části bylo zmapovat intenzitu využívání institutu centrálního nakupování, a to nejen v rámci státních institucí (kde je situace rozsáhleji popsána např. v rámci historických zpráv MMR a MF), ale i krajů, měst a jiných zadavatelů.

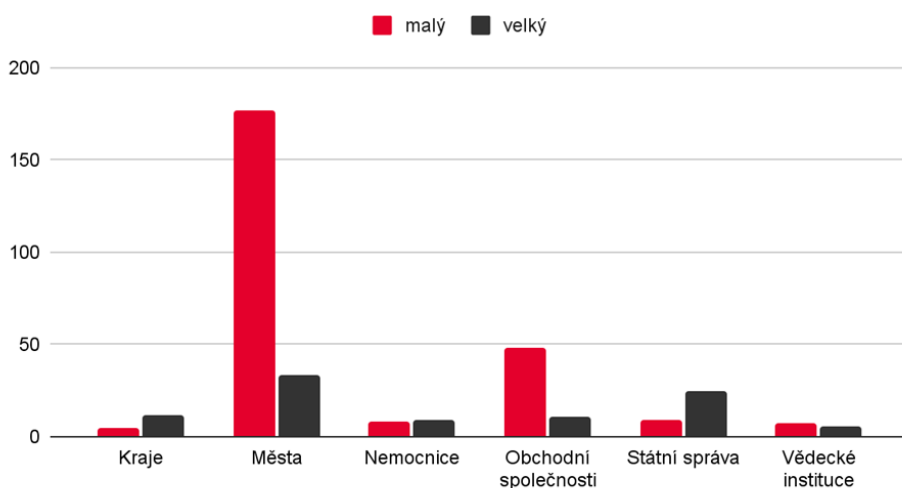
Chyba! Nenalezen zdroj odkazů. popisuje objemy nákupů v čase dle typu centrálního zadavatele. Je z něj zřejmé že objemově nejvýznamnější nákupy realizuje státní správa (23 mld. Kč), nicméně zejména v posledních letech roste i podíl měst a jejich příspěvkových organizací (4,5 mld. Kč), jakož i krajů a jejich příspěvkových organizací (3,4 mld. Kč) – všechny údaje za rok 2022.

Objem centrálních nákupů v čase



Obrázek 14: Objem veřejných zakázek zadávaných zadavatelem vystupujícím jako centrální po jednotlivých letech. Pokrývá pouze centrální zadavatele, nikoli zadavatele pověřující. V případě rámcových dohod a DNS pouze dle realizovaných plnění dle VVZ (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)

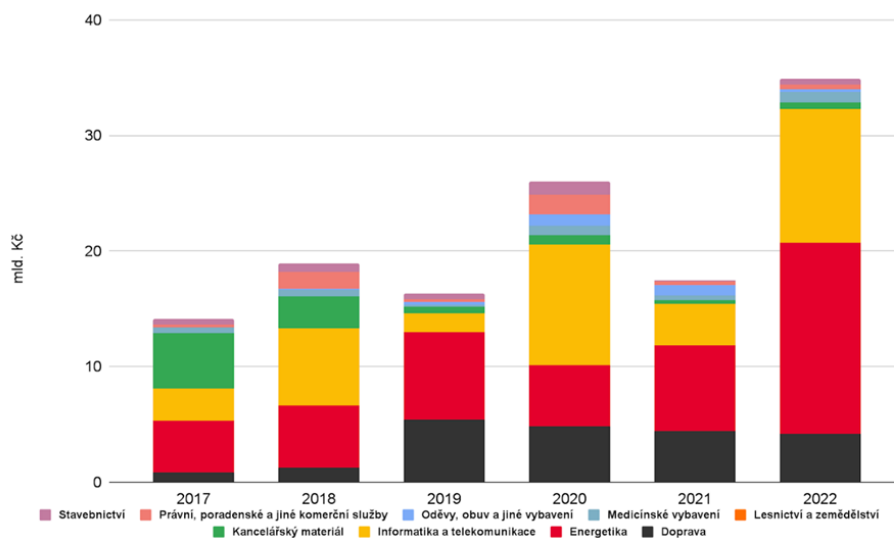
Počet centrálních zadavatelů 2020-2022



Obrázek 15: Počet zadavatelů vystupujících jako centrální v zakázkách z let 2020-2022 dle jejich kategorie (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)

Z pohledu centralizovaného zadávání je jednak důležitý objem zadaných veřejných zakázek, jednak také samotné množství zadavatelů, kteří vystupují v pozici centrálního zadavatele. **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** ilustruje, že v letech 2020-2022 evidujeme celkem 350 různých zadavatelů vystupujících v alespoň 1 zakázce jako centrální zadavatel. Ačkoli největší objem centrálně zadaných veřejných zakázek připadá na státní správu, z pohledu množství zadavatelů jsou nejvýznamnější skupinou malá města, kde evidujeme 177 různých měst.

Objem a odvětví centrálně zadaných zakázek v čase



Obrázek 16: Vývoj objemu zakázek zadaných v centralizovaném zadávání podle jejich odvětvového zařazení (vychází z uvedeného CPV kódu). V případě rámcových dohod a DNS pouze dle realizovaných plnění dle VVZ. (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)

Praktické uplatnění centralizovaného zadávání se také významně liší podle typu předmětu veřejné zakázky – přehled nabízí **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** Mezi dvě dlouhodobě nejvýznamnější skupiny předmětů centrálních veřejných zakázek patří energetika (16,5 mld. Kč) a IT a telekomunikace (11,6 mld. Kč) (2022). Tyto oblasti

dohromady představují téměř 80 % všech centrálně zadaných veřejných zakázek za rok 2022.

Další indikátory trhu jsou zveřejněny ve Výroční zprávě o VZ⁸⁵, nebo z dalších zpracovaných analýz realizovaných v rámci projektu Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání a navazujícího projektu Odpovědný přístup k veřejným nákupům – Strategické zadávání, a to Analýza necenových kritérií při zadávání veřejných zakázek v EU nebo Mapování objemů veřejných zakázek.

85 Ministerstvo pro místní rozvoj (2023). Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022. Dostupné z <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazkach/vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek/>