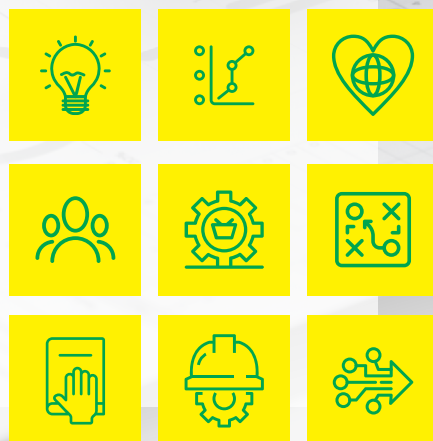


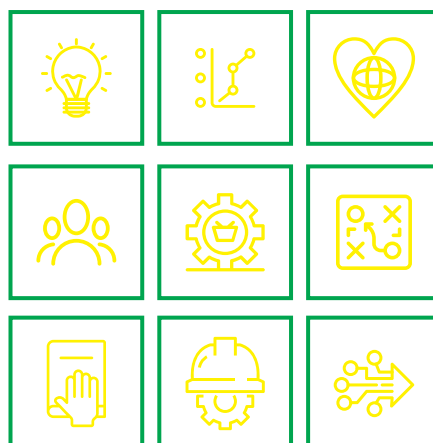
NÁRODNÍ STRATEGIE VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ v České republice

pro období let
2024 až 2028



NÁRODNÍ STRATEGIE VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ v České republice

pro období let
2024 až 2028



Dámy a pánové,

dostali jste do rukou dokument Národní strategie veřejného zadávání pro období let 2024–2028. K jejímu zpracování a implementaci se vláda zavázala v programovém prohlášení.

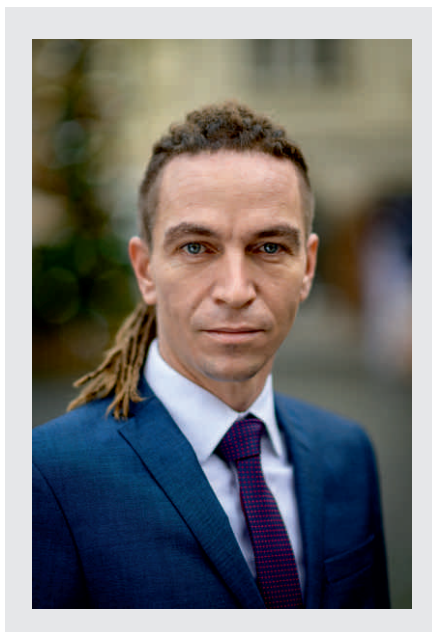
Pokud jde o záběr a komplexnost, je to v České republice první opravdu koncepční materiál v oblasti zadávání veřejných zakázek.

Nákupy veřejného sektoru dosahují ročně skoro bilionu korun. Tedy zhruba 15 % HDP. Z pohledu nemandatorních výdajů vlády i samospráv jde o nejvýznamnější nástroj realizace veřejných politik.

Veřejné nákupy a investice zásadně formují národní ekonomiku, prosperitu a kvalitu života v České republice. Musíme tuto sílu využít, včas reagovat na evropské i globální trendy a s nimi spojené ekonomické, sociální, digitální a environmentální výzvy.

Základem Strategie je ekonomická výhodnost, udržitelnost veřejných nákupů a plná digitalizace. Zadavatelé ocení zjednodušení a větší předvídatelnost v oblasti nákupů za veřejné peníze, což jim přinese maximální efekt. Klíčové je, že už způsob přípravy a proces zadávání veřejných zakázek motivuje trh k lepším nabídkám. Díky kvalitním, bezpečným a inovativním řešením zužitkujeme potenciál veřejného zadávání naplno.

Při vytváření Strategie jsme měli motto: „Nakupujme, co opravdu potřebujeme. Rychle, kvalitně a férově. A myslíme přitom na budoucnost.“



Ivan Bartoš

ministr pro místní rozvoj
a místopředseda vlády Petra Fialy pro digitalizaci

OBSAH

1	 Základní informace o strategii	7
2	 Kontext vzniku strategie	9
	 Strategické zadávání	10
3	 Vize	13
4	 Účel strategie	15
5	 Subjekty, kterých se strategie přímo dotýká	17
6	 Definice řešeného problému	19
7	 Logika intervence	21
8	 Cíle a opatření v rámci jednotlivých témat	23
	8.1 Kvalita a inovace.....	24
	8.2 Prostředí pro efektivní zadávání veřejných zakázek.....	31
	8.3 Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání	35
	8.4 Profesionalizace.....	45
	8.5 Podpora centrálních nákupů a spolupráce.....	52
	8.6 Podpora strategicky významných investic a zadavatelů.....	59
	8.7 Právní jistota veřejných zakázek.....	64
	8.8 Veřejné zakázky ve stavebnictví.....	76
	8.9 Data a digitalizace	84
9	 Vzájemné vazby mezi jednotlivými věcnými okruhy	91

10	Způsob implementace	95
10.1	Odpovědnost za implementaci strategie	95
10.2	Časový harmonogram	96
10.3	Rozpočet a zdroje financování	99
10.4	Vyhodnocování míry splnění stanovených cílů	102
11	Postup tvorby strategie	105
12	Zkratky	107
13	Přílohy	109
13.1	Popis existujícího právního stavu	109
13.2	Základní data o vývoji	113

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	<i>[Bude doplněno]</i>
Forma schválení	Usnesení vlády
Poslední aktualizace	–
Doba realizace strategie	1. 1. 2024 až 31. 12. 2028
Odpovědnost za implementaci	Ministerstvo pro místní rozvoj

1. Základní informace o strategii

2

Kontext vzniku strategie

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

Tuto nákupní sílu lze strategicky využít v reakci na celoevropské i globální trendy a s nimi spojené **výzvy ekonomické, sociální, digitální, environmentální a energeticko-klimatické transformace jako páky pro naplnění vizí a cílů v prioritních oblastech národní politiky**. Současná ekonomika a fungování trhů se v evropském i světovém měřítku zásadním způsobem a ve velkém rozsahu mění. Vznikají nová očekávání finanční komunity ohledně udržitelnosti a resilience investic, zažíváme nástup všeobecné digitalizace a využití síly dat. Schopnost být schopen řídit nejrůznější rizika a hrozby se stává novým imperativem v rozhodování o alokaci zdrojů. Pokud má být tedy česká společnost do budoucna úspěšná, prosperující a funkční, bude muset adekvátním způsobem na tyto nové formativní fenomény reagovat.

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-souhrnné-údaje-o-veřejných-zakázkách/vyrocní-zpravy-o-stavu-veřejných-zakázek/>

2. Kontext vzniku strategie

Dobře řízené veřejné zakázky mohou v tomto transformačním procesu dodat silné celospolečenské výsledky a dopady. Zejména mohou podpořit inovace, včetně energeticko-klimatických, environmentálních či sociálních inovací, napomáhat rozvoji malých a středních podniků, podněcovat přijímání udržitelných řešení, přispět k růstu zaměstnanosti a dobře placených míst s vysokou přidanou hodnotou a posílit udržitelnost a resilienci veřejné infrastruktury. 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 přípravy a samotný proces zadávání veřejných zakázek by tedy měl trh motivovat k nabídce kvalitních, udržitelných, bezpečných, resilientních a inovativních řešení tak, aby byl při jejich realizaci plně využit celospolečenský potenciál, a to ve smyslu efektivního snížení negativních dopadů klimatických, environmentálních, geopolitických, bezpečnostních či socioekonomických rizik a na druhé straně využití hospodářských příležitostí, které tento proces nabízí. Součástí tohoto úsilí ze strany zadavatelů musí být přirozeně i motivace k tomu, aby se o veřejné zakázky mohly účastnit co možná široké řady relevantních dodavatelů a tito dodavatelé měli důvěru v to, že zadavatelé upřímně usilují o co nejlepší řešení svých potřeb a že zadání zakázky bude efektivní a férové, tedy i řádně připravené a transparentní.

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.

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 zejména na klimatickou Pařížskou dohodu z roku 2015 a Zelenou dohodu pro Evropu⁵ jako základní třicetiletou

² Viz kap. 11.1.3

³ The Agreement on Government Procurement. Jde o vícestrannou 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>

2. Kontext vzniku strategie

rozvojovou strategii zemí Evropské unie. Tato strategie spočívá zejména v dosažení čtyř klíčových strategických cílů:

- stát se do roku 2050 klimaticky neutrálním prostorem;
- chránit lidské životy, zvířata a rostliny omezením znečištění;
- pomoci zajistit spravedlivou a inkluzivní transformaci;
- pomoci společnostem stát se světovými lídry v oblasti čistých produktů a technologií.

Tyto dlouhodobé cíle tak vyjadřují klimatické, environmentální, inovativní a sociální aspirace zemí Evropské unie a odrážejí kolektivní odpovědnost za transformaci ekonomiky. Na pozadí těchto aspirací pak dochází k zásadní transformativní změně v globálním finančním světě. Nově je třeba čím dále více posuzovat při alokaci kapitálu i oblast nefinančních rizik, tj. oblast udržitelnosti a resilience, jež se stávají klíčovými ekonomickými faktory efektivní alokace kapitálu a tvorby hodnoty. Tato skutečnost již nyní formuje a do budoucna ještě více bude formovat přístup k financování veřejných zakázek, což bude vyžadovat nové přístupy a postupy již od raných stádií příprav veřejných zakázek.

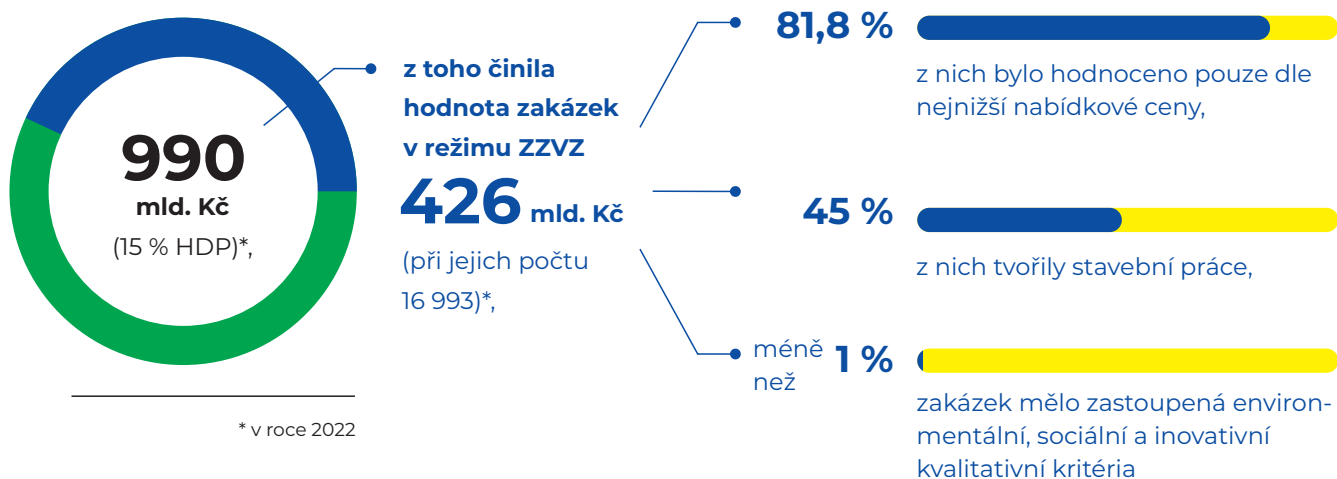
Tyto faktory nově vedou k posunu výkladu pojmu „péče řádného hospodáře“ a obsahu konceptu odpovědnosti, který nově nemá zahrnovat jen krátkodobou perspektivu nákladů a přínosů, ale i střednědobou a dlouhodobou, včetně začlenění nákladů a přínosů v životním cyklu prací, zboží a služeb. Ve svých důsledcích tak zvyšují motivaci zadavatelů k tomu, aby disponibilní prostor (včetně zakázek malého rozsahu) využili ve prospěch účelu (smyslu), pro něž byli založeni, a posilovali tak relativní rovnováhu, stabilitu a výkonnost v delších časových horizontech, a to nejen svoji, ale v případě územních samospráv mimo jiné i svých zasídlených podnikatelů a investorů. Pro ně bude schopnost inovovat a rozvíjet udržitelnější podnikání alfou a omegou jejich budoucí konkurenceschopnosti na vnitřním trhu i širších globálních trzích. Úspěch či neúspěch tohoto procesu na místní úrovni bude tedy mít zásadní dopady na konkurenceschopnost a investiční atraktivitu České republiky jako celku.

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. 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 (např. odvětvové centralizace v oblasti zdravotnictví aj.) a práce s daty.

Zadavatelům, dodavatelům i zástupcům kontrolních orgánů by měla tato Národní strategie veřejného zadávání pro období let 2024 až 2028 (dále také jen „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

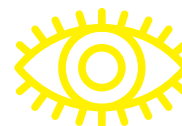


Obrázek 1: Počty zadavatelů, kteří centrálně nakoupili vybrané komodity v období 2019–9/2023.
(zdroj: Datlab s.r.o.)



Vize

Veřejné nákupy se odehrávají v **předvídatelném prostředí**, které je orientované na **maximalizaci tzv. value for money⁶**. 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, otevřená a transparentní komunikace s trhem, **udržitelnost, resilienci, 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 týmy profesionálů** s odpovídající znalostí metodickou, právní i věcně odbornou. Akcent je kladený na **přípravu** zadávacího řízení a na **contract management**. Dodavatelé rozumí postupům zadavatelů a důvěřují jim a v případě legitimních důvodů mají k dispozici funkční a efektivní nástroj obrany, což přispívá k širší soutěži o veřejné zakázky a možnosti získat výhodnější nabídky. Díky tomuto nastavení získává česká ekonomika na své konkurenceschopnosti.



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. McKevitt a Davis *Value for money: a broken piñata?* in Public Money & Management, Mar 2016

3. Vize

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 **energeticko-klimatické výzvy**;
- C. a v souladu se strategickými cíli vyplývajícími z Programového prohlášení vlády si Ministerstvo pro místní rozvoj (dále „MMR“) klade za cíl nastavit efektivní a měřitelnou vládní strategii veřejného zadávání, jejímž účelem je:
1. zvýšit kvalitu plnění poskytovaného subjektům veřejného sektoru a získanou hodnotu za peníze (value for money)⁷ včetně aplikace principů 3E a respektování principu řádného hospodáře, s důrazem na udržitelnost, chytrá řešení a inovativnost;
 2. vytvořit a dále rozvíjet prostředí, které otevře cestu nákupům odpovědným k životnímu prostředí, ochraně klimatu⁸, sociálně udržitelným, podporujícím rozvoj zapojení malých a středních podniků, sociálních podniků či místních komunit;
 3. kontinuálně zvyšovat povědomí, znalosti a dovednosti odpovědných osob včetně nastavení národního kompetenčního rámce;

⁷ Viz poznámka pod čarou 6

⁸ Vedle mandatorních požadavků v sektorové legislativě, které byly či v blízké budoucnosti budou v EU přijaty na základě Zelené dohody pro Evropu a jejichž cílem je mj. přispět k řešení změny klimatu, je třeba zaměřit se v rámci mitigačních opatření na nízko-uhlíková řešení ve stavebních zakázkách, modro-zelenou infrastrukturu ve městech jako jedno z adaptačních opatření, cirkulární ekonomiku a další.

4. Účel strategie

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 (včetně časové a nákladové) pro zadavatele i dodavatele a snížit formalismus, včetně postupného sjednocování rozhodovací a vyměřovací praxe;
7. soustředit se na klíčové sektory a strategické zakázky s cílem podpořit kvalitu, udržitelnost, resilientní inovativnost, chytrá řešení, digitalizaci.

Pro naplňování účelu Strategie, MMR 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 období od 30. června 2026 do konce roku 2028 bude realizace stanovených opatření Strategie financována z provozních výdajů MMR a nebudou vzneseny dodatečné nároky na financování ze státního rozpočtu.

V rámci těchto aktivit se MMR zavázalo významně posílit aktivity na podporu zadavatelů, aby odpovídaly požadavkům a novým výzvám, které jsou na veřejné nákupy kladeny. Klíčovými nástroji pro realizaci této podpory bude zřízení kompetenčního centra (detailněji viz kapitola 10. 1) pro správu a přenos znalostí a dovedností, 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 bude v moderním virtuálním prostředí zvyšovat dostupnost informací a zpřehledňovat problematiku veřejných zakázek, včetně jednotného místa pro kladení dotazů a podnětů zainteresovaných stran. V rámci podpory bude MMR rozšiřovat možnosti vzdělávání s tím, že rozšíří nabídku vzdělávacích kurzů zahrnujících celou šíři veřejného nakupování. V kontextu setu znalostí a dovedností pro funkci veřejného nakupování bude současně podporovat rozvoj nabídky strukturovaných osvětových a vzdělávacích programů v oblasti veřejného nakupování pro veřejné subjekty v souladu s mezinárodní dobrou praxí.

5

Subjekty, kterých se strategie přímo dotýká



Ministerstvo pro místní rozvoj



Ministerstvo pro místní rozvoj coby gestor ZZVZ a garant v oblasti digitalizace a veřejných zakázek 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



Strategie, 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.

5. Subjekty, kterých se strategie přímo dotýká

Dodavatelé



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 přípravě lepších nabídek a v konečném důsledku podporuje jejich konkurenceschopnost.

Kontrolní orgány



Kontrolní a dozorové orgány mají zásadní vliv na postupy zadavatelů, zejména jako strážci zákonnosti jejich postupů z pohledu věcného i formálního, popř. jako arbitři ve sporech s dodavateli. Pro naplnění cílů Strategie bude zásadní přístup kontrolních a dozorových orgánů v reálné praxi. Zadavatelé by měli být připraveni procházet kontrolními procesy bez obav, že by kontroly byly zaměřovány na (domnělá) pochybení, která nemají reálný dopad na konkurenční prostředí či transparentnost nákupu, a s důvěrou, že dozorové orgány – v rámci prostoru, který jim poskytuje právní úprava – vnímají trendy, dynamiku trhu a potřeby zadavatelů. Strategie si klade za cíl podporovat širokou diskusi o těchto trendech a potřebách i se zástupci kontrolních orgánů a proaktivním a inovativním přístupem společně se zástupci těchto orgánů přispívat ke zvyšování právní jistoty a předcházení porušení (prevence) osvětou a sdílením dobré praxe, jež je důležitá mj. pro skupinu méně zkušených zadavatelů.

Další subjekty, kterých se strategie dotýká



Finanční instituce (banky a pojišťovny), konzultanti a konzultační společnosti pomáhající s přípravou veřejných zakázek (administrátoři a poradci), poskytovatelé školení v oblasti veřejných zakázek, poskytovatelé systémů pro elektronické veřejné zakázky, neziskové organizace, ale i neziskové organizace, profesní komory, mediální pracovníci a širší veřejnost.

Strategie si klade za cíl zviditelňovat význam a roli veřejného zadávání v celospolečenském měřítku a zvýšit povědomí o úspěšných projektech a pozitivních efektech ze strany široké veřejnosti.

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. Kč⁹, 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 Datlabu s.r.o. například jednoznačně dominují veřejné zakázky soutěžené jediným kritériem nejnížší ceny, jichž je 80 % a ve velké míře nepreferují výběr dle celoživotních nákladů kupovaného zboží, prací či služeb. 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 například inovativní řešení.

2.

Není využit potenciál udržitelného zadávání v oblastech, které mají významný dopad na životní prostředí, zejména ve vztahu k energetické účinnosti výrobků a kritériím oběhového hospodářství, případně využívání přírodně blízkých opatření a modro-zelené infrastruktury.

⁹ 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/>

6. Definice řešeného problému

3. Spolu s tím souvisí způsob a míra profesionalizace veřejných nákupčích. I v této oblasti bývá doposud důraz často kladen spíše na formální správnost zadání než na znalosti a dovednosti v metodách 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 nese riziko nižší úrovně odborností a zkušeností osob odpovědných za nákup a sekundárně může mít dopady na nevyužití úspor z rozsahu, transakční náklady aj.
5. Motivace k environmentálnímu, inovativnímu či sociálně odpovědnému nakupování je snižována kladením důrazu především na procesní správnost (vedle sledování reálných výstupů měřených hodnotou za peníze).
6. Dlouhý proces zadávání v prostředí vysoké právní nejistoty vede k nevyužívání potenciálu, který by jinak bylo možné získat při realizaci veřejných investic, a to zejména těch objemově nebo jinak významných. K tomu je třeba ambiciózněji nastavit kritéria a podmínky v zadávacím řízení, využívat mezinárodní dobrou praxi, moderní programy budování kapacit veřejných nákupčích a posílení role centralizovaných nástrojů a platforem nakupování.

V souhrnu tak lze říci, že zadávání veřejných zakázek bylo v ČR dosud zaměřeno především na procesní stránku věci, a nyní je nezbytné se více zaměřit na získání co nejvyšší hodnoty za dostupné prostředky a zdravě reagovat na výzvy nové doby¹⁰.



¹⁰ Využívání nástrojů řízení rizik, due diligence, strategický přístup k veřejným nákupům.

7

Logika intervence

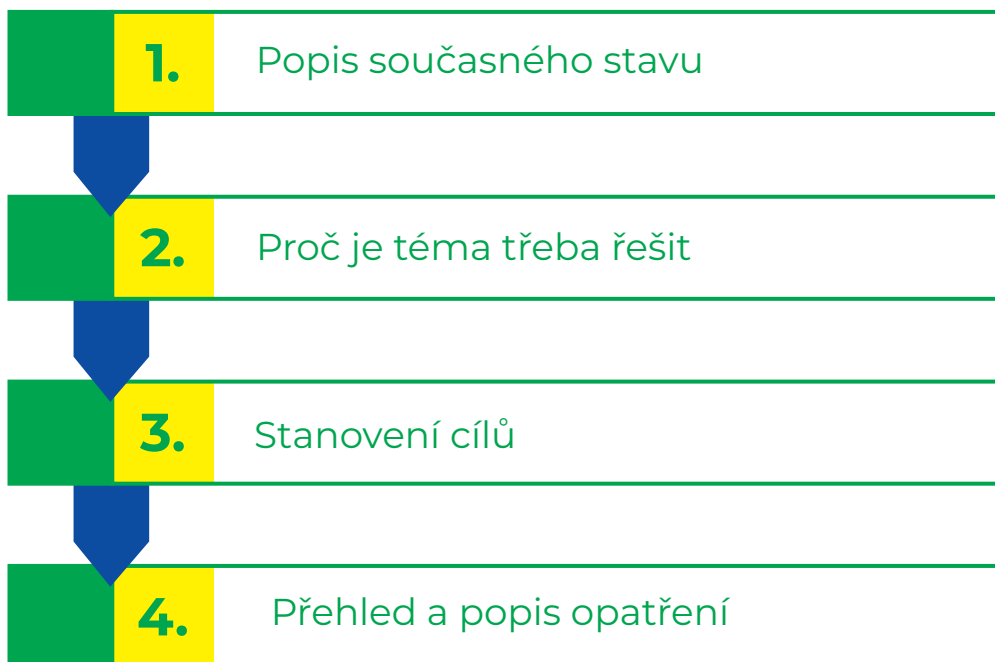
Strategie je členěna do následujících devíti věcných celků, které odpovídají hlavním oblastem priorit a témat. V rámci jednotlivých témat jsou pak formulovány cíle a navrhována řešení k dosažení účelu Národní strategie veřejného zadávání, jak je definován výše v kapitole 4. Tyto celky jsou zároveň mezi sebou úzce provázány.

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



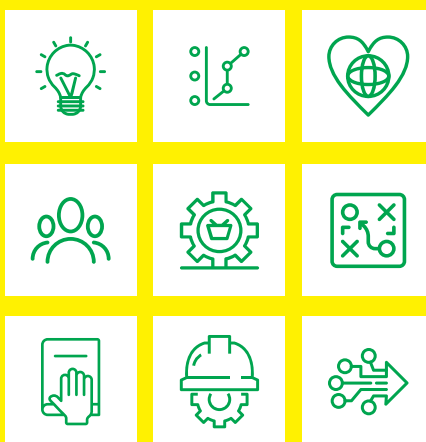
Části
Veřejné zakázky
ve stavebnictví
a Data a digitaliza-
ce jsou kapitolami
průřezovými.

Jednotlivé kapitoly jsou vždy rozděleny na následující části:



8

Cíle a opatření v rámci jednotlivých témat



8.

1

Kvalita a inovace



8.

1.1

Popis současného stavu

Podporu kvality a inovací ve veřejných zakázkách lze zajistit různými způsoby. Může jít o stanovení pevných parametrů a požadavků (posuzování „ANO/NE“) v rámci kvalifikace či minimálních technických podmínek při zachování zásady přiměřenosti a nediskriminace, nebo nastavení hodnotících kritérií („splňuje více/méně“). Hodnocení může odpovídat nákladům životního cyklu nebo zohledňovat kvalitu a udržitelnost nabízeného plnění jiným způsobem.

Podle dostupných analýz v České republice však stále zcela převládá zadávání na nejnížší nabídkovou cenu (viz Obrázek 12 na straně 115). Tento stav svědčí o silné fixaci na zadávání čistě podle pořizovacích nákladů. Mezinárodní studie přitom doporučují na podporu růstu trhu s kvalitnějšími plněními a inovacemi využívat hodnocení na základě kvality, včetně kritérií udržitelnosti.

V současné době jsou postupy zohledňující kvalitu, popř. i inovace vlastní pouze těm zadavatelům, kteří jsou ochotni investovat do vzdělávání a rozšiřování dobré praxe. Pro správné nastavení pokročilejších kritérií účasti či výběru je potřebná pečlivá a včasná příprava zadání, a tím pak spojená o schopnost zadavatele odůvodnit a obhájit si tato kritéria nebo méně používané postupy, ať již v diskusi s vlastním vedením nebo nadřízenou organizací, vůči dodavatelům nebo v neposlední řadě vůči pracovníkům

¹ van Berkel, J.R.J. and Schotanus, F. (2021), "The impact of "procurement with impact": measuring the short-term effects of sustainable public procurement policy on the environmental friendliness of tenders", *Journal of Public Procurement*, Vol. 21 No. 3, pp. 300–317. Srov. též závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152 („... Ideálním řešením v daném případě tak zůstává takový postup, kdy zadavatel nastaví kvalifikační kritéria či základní parametry veřejné zakázky méně přísně, aby se tak vyvaroval zbytečné diskriminaci některých způsobilých dodavatelů, avšak promítne svůj požadavek na co nejvyšší možnou kvalitu veřejné zakázky do jejího hodnocení prostřednictvím hodnotících kritérií kvality dle § 116 zákona.“)

kontrolních orgánů (v duchu tzv. zlatého pravidla „vím co dělám a proč to dělám“). Dle teze „*kdo nic nečiní, nic nezkazí*“ je tak často preferována nejjednodušší forma výběru, pouze se základní kvalifikací, základní úrovní parametrů plnění a popř. i cenou jako jediným hodnotícím kritériem.

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

- nejistotu o správném přístupu k řešení situací a nejednotný přístup kontrolních orgánů zejména v dotovaných zakázkách;
- chybějící strukturalizovanou metodickou podporu;
- absenci jasné národní politiky;
- nedostatečný systém vzdělávání ve veřejném zadávání.

Tyto bariéry by měla pomoci odstranit tato Strategie.

8.

1.2

Proč je téma třeba řešit

V současné socioekonomické situaci nabývá strategický přístup k veřejným nákupům významnějšího rozměru. Je důležité, aby zejména stát a územní samosprávy svými nákupy podpořily růst 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 kvalitních a inovativních řešení, zejména těch udržitelných a cirkulárních. V tomto kontextu je zejména důležité, **aby hledaly nákladově efektivní řešení v celoživotním cyklu, zejména v oblasti energií** (účinnost energií, integrace obnovitelných zdrojů energií, případně i pohlcování uhlíku), a aby výsledné investice, zejména budovaná infrastruktura, byly **odolné vůči současným a výhledovým budoucím klimatickým podmínkám**.

Zároveň nelze odhlížet od nového globálního trendu v investování, který zásadní roli shledává v udržitelnosti a dosahování odolnosti investic (resilience). V rámci Evropské unie je tímto měřítkem tzv. Taxonomie environmentálně udržitelných hospodářských činností (EU Taxonomie), která dává možnost rozlišovat také mezi běžnými nákupy a tzv. „taxonomickými nákupy“, tj. těmi, které splňují požadavky stanovené unijními předpisy na udržitelnost. Je zjevné, že tyto aspekty budou mít vliv na přístup k financování a jeho cenu, jakož i pojištění. Aspekty ESG se čím dále více integrují i do podmínek fondů EU a lze očekávat, že požadavky v příštím programovém období 2028-2034 budou ještě vyšší.

Ekonomickou výhodnost je potřeba vnímat nikoliv pouze optikou nákladů na pořízení plnění, tj. „vstupní“ kupní cenou. 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 pořízeným plněním vynaloží. Zároveň je potřeba podpořit řešení a přístupy, které přispívají k posilování pozice a jistoty zadavatele směrem k rozvoji pozitivních environmentálních a sociálních dopadů vynaložených veřejných prostředků.

Četnějšího používání kritérií a postupů podporujících inovace a kvalitu, včetně těch směřujících k udržitelnosti a udržitelnému financování, přitom bude možné dosáhnout pouze tehdy, pokud budou zadavatelé motivováni vynakládat více úsilí již v raných stádiích přípravy veřejných zakázek. Zároveň je potřeba, aby se postupy podporující kvalitu a inovace staly natolik samozřejmou součástí zadávací praxe, aby zadavatelé nemuseli obhajovat své rozhodnutí podporovat v zadávacím řízení kvalitu či inovace jako takové (proč, zda vůbec), ale aby zároveň byli dostatečně dobře připraveni pro argumentaci k volbě konkrétních kritérií a tato argumentace byla i z druhé strany kvalifikovaně diskutována (ať již s nadřízenými či kontrolními orgány nebo účastníky trhu), a zároveň samozřejmě zajišťovali sledování a vyhodnocování těchto prvků i následně během realizace veřejné zakázky.

8.

1.3

Stanovení cílů



Cíl: Rozvíjet prostředí, ve kterém zadavatelé budou standardně schopni nakoupit **zboží a služby s vysokou hodnotou za peníze¹²**, přičemž nabízená řešení budou **kvalitní, udržitelná a inovativní**.

Zadávání s důrazem na kvalitu, zejména udržitelnost a resilienci, jakož i na podporu inovací, předpokládá včasnou a kvalitní přípravu zadávacího řízení a tím i, tam kde je to vhodné, odklon od výběru pouze na základě nejnížší nabídkové ceny. Zároveň by měla být zajištěna a podporována co možná otevřená a transparentní diskuse s trhem a z toho vyplývající vyšší motivace k širší soutěži dodavatelů. 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, zelených značek atd.);
- 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 a komunikace s trhem, včetně postupů předběžných tržních konzultací.

¹² viz poznámka pod čarou 6

Bezpečnému prostředí pro zadavatele má pomoci škála uživatelsky přívětivých vzorů, šablon a metodik, doplněné funkčním prostředím metodické pomoci, k nimž budou mít zadavatelé jednoduchý přístup a budou se na ně moci spoléhat jako na vzory připravené s využitím odborných kapacit gestora zákona, které prošly odbornou diskusí, diskusí s trhem a/nebo již byly ověřeny praxí. Tím se vytvoří prostor pro lepší předvídatelnost a tím i aktivaci inovačního potenciálu z pohledu dodavatelů, pro propagaci udržitelných plnění a získání vyšší hodnoty za peníze na straně zadavatelů. Tento prostor by měl být vytvářen systematicky a ambiciózně, a nikoliv izolovaně a v malém měřítku.

Česká republika zaujímá ve statistikách 20. místo¹³ v používání kritéria nejnížší nabídkové ceny v rámci EU, což je reálně jedna z předních příček. Strategie by měla přispět k tomu, aby se zvýšil podíl nadlimitních zakázek soutěžených s pomocí jiných kritérií než cena na průměrnou úroveň EU, která v současné době činí 40 % počtu sledovaných nadlimitních veřejných zakázek. V současném průměru EU je zároveň cena zastoupena 60% vahou¹⁴. Zároveň bude sledován počet nabídek v těchto zadávacích řízeních a prováděny průzkumy (konzultace s oborovými sdruženími či konkrétními dodavateli) ke zjištění jejich zájmu či překážek účasti v zadávacích řízeních.

8.

1.4

Přehled a popis opatření

Platforma pro sdílení dobré a špatné praxe

01/2024–12/2026



MMR za účelem sdílení zkušeností a networkingu mezi zadavateli zřídí platformu a zajistí její aktivní vedení, čímž naváže na dřívější Platformu OVZ.

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. 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 vyhodnocení.

Platforma zajistí pravidelné setkávání zástupců zadavatelů. Předpokládají se dvě osobní jednání za rok a dále dle potřeby několik jednání v online prostředí. Spolu

¹³ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en

¹⁴ Datlab s.r.o. pro MPSV (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. Obdobně též European Journal of Public Procurement Markets – 4th Issue (December 2022).

Dostupné z <https://www.eupublicmarkets.com/wp-content/uploads/2017/02/EJPPM-4th-issue.pdf>

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.

Platforma bude usilovat též o zapojování vedoucích pracovníků zadavatelů s cílem podpořit nastavování odpovídajících KPI¹⁵ pro členy týmu zadavatele tak, aby korespondovaly s cíli rozvíjenými v rámci Platformy.

Platforma bude podporovat sdílení know-how, spolupráce a využívání synergií i formou vzájemného (křížového) zapojování expertů a členů pracovních týmů zadavatelů do konkrétních projektů.

Platforma také zajistí sdílení mezinárodní mezinárodní dobré praxe v rámci obdobných struktur na unijní úrovni, konkrétně Platformy pro komunitu veřejných kupujících.

Podpora pilotních projektů

01/2024–12/2026



Pilotní projekty by měly přinést a ukázat konkrétní praktické výsledky spolupráce mezi zadavatelem a Kompetenčním centrem v rámci Platformy. Každý zadavatel zapojený do Platformy se 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 komisí 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 zadavateléské organizace, příkladná součinnost a snaha o uvádění doporučení do praxe.

Vývoj a nastavení správy metodik a vzorů

01/2024–06/2025



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 nastavení správy (včetně souvisejících aktualizací a metodické podpory)

- obecných metodik pro zadávání podporujících kvalitu/inovace/udržitelnost/resilienci, včetně zpracování vzorů a šablon (kontrolních listů);

¹⁵ Klíčové ukazatele výkonnosti, z anglického *key performance indicator* (KPI).

- metodik a doporučení pro řešení vendor lock-in situací¹⁶ u vybraných nejčastějších kategorií plnění;
- vzorů pro jednotlivé stěžejní instituty, zejména pro:
 - i. předběžné tržní konzultace,
 - ii. kalkulace nákladů životního cyklu,
 - iii. soupisy prací s výkazem emisí GHG,
 - iv. pokročilé dílčí podmínky pro umožnění variant nabídek, jakož i pro jednání v jednacím řízení s uveřejněním, v soutěžním dialogu či pro soutěž o návrh,
 - v. kritéria pro hodnocení kvality,
 - vi. vybraná smluvní ujednání a doložky.

Zajištění komplexního školení**04/2024–12/2026**

Předpokládá se rozvoj současné zadávací praxe formou komplexního budování kapacit využívajících účinných nástrojů.

V rámci věcného okruhu Profesionalizace se plánuje nadstavba zaměřená na podporu progresivních zadavatelů: nastavení pilotního programu budování kapacit členů pracovních týmů veřejných i sektorových zadavatelů se zaměřením na inovace a kvalitu, včetně udržitelnosti a resilience; v provedení pro 20 účastníků (ve dvou běžích, včetně formy živého online přenosu/záznamu).

Oborové tržní konzultace (OTK)**01/2024–12/2026**

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 výše. 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.

¹⁶ 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.

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 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.

Čestné 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 komunikační a mediální plán.

Společně s touto aktivitou a vedením Platformy budou oslovováni a zapojováni vedoucí pracovníci zadavatelů se záměrem rozprout diskusi o nastavování odpovídajících KPI¹⁷ pro zadavatelské týmy.

¹⁷ Klíčové ukazatele výkonnosti, z anglického *key performance indicator* (KPI).

8.

2

Prostředí pro efektivní zadávání veřejných zakázek



8.

2.1

Popis současného stavu

Jednou z klíčových podmínek optimálního zhodnocení prostředků vynaložených v rámci veřejných zakázek je **efektivní zadávání veřejných zakázek**, jehož předpokladem jsou:

- jednotná a srozumitelná pravidla pro zadavatele i dodavatele;
- elektronické prostředí pro efektivní, transparentní, inovativní a bezpečné zadávání veřejných zakázek v oblasti zadávání veřejných zakázek;
- fungující konkurence, tedy zájem o realizaci veřejných zakázek ze strany dodavatelů;
- partnerský přístup mezi veřejným a soukromým sektorem zahrnující férový přístup k firmám ze strany zadavatelů;
- dostatečná komunikace již od fáze přípravy veřejných zakázek, včetně řízení smluv a budování důvěryhodného prostředí prostřednictvím komunikace vůči neúspěšným uchazečům o veřejné zakázky.

Veřejné zakázky malého rozsahu představují významnou část objemu veřejných nákupů, nicméně z hlediska počtu realizovaných nákupů i velikosti okruhu zapojených dodavatelů jednoznačně převažují nad zakázkami v režimu zákona. To s sebou nese potřebu vyšší srozumitelnosti s ohledem na řádově větší počet zapojených osob na stranách zadavatelů, dodavatelů, které navíc často nemají specializaci na veřejné zakázky. V realitě však narážejí potenciální dodavatelé na nejednotnost pravidel a postupů jednak v závislosti na zadavateli či poskytovateli finančních prostředků zejména u dotovaných veřejných zakázek.

Zákonná úprava zadávání veřejných zakázek se v posledních letech významně posunula směrem ke sjednocení s evropskou legislativou, nicméně v dílčích tématech, souvisejících s prioritami Strategie, jde i nad rámec povinností směrnic EU.

Významnou roli pro zatraktivnění prostředí pro dodavatele je i intuitivnost a efektivita využívání elektronických nástrojů. Byť již některé kroky ke sdružování informací z většího množství nástrojů na jednom místě byly učiněny, stále je prostor pro zlepšení elektronického prostředí pro dodavatele. Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2022 až 2030¹⁸ již popisuje celou řadu nástrojů a kroků, které vedou k maximálnímu využití potenciálu elektronizace v oblasti zadávání veřejných zakázek, přičemž snahou implementace této Strategie bude akcelerace vybraných kroků ve vztahu k cílům Strategie, jak je popsáno v kapitole Data a digitalizace.

Jedním z prvků pro dosažení cíle veřejné zakázky, tedy maximální hodnoty za peníze, je konkurence. Akademické studie ukazují, že každá dodatečná nabídka v průměru zvyšuje úsporu ve veřejné zakázce o 4,4 %¹⁹ resp. o 1 – 4 %²⁰. Nadto může mít vyšší konkurence vliv i na necenové aspekty plnění, jsou-li zadavatelem zohledňovány. Nástroje podporující konkurenční prostředí tak mají přímý dopad na veřejné rozpočty. Průměrný počet nabídek nicméně v České republice činil 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 nabídky²¹. Cíle a metriky ve vztahu ke konkurenci jsou popsány v kapitole Data a digitalizace. Jejich naplnění je však klíčovým výstupem opatření popsaných v obou kapitolách.

MMR realizuje celou řadu aktivit metodické podpory. Je potřeba však posílit funkční aktivity a přiblížit je reálným potřebám zadavatelů a dodavatelů s důrazem nejen na správný výklad ZZVZ, ale i na běžnou praxi administrace a na komoditní specializace v oblasti nákupu.

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

¹⁸ <https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2022/06/Strategie-elektronizace-VZ-pro-obdob%C3%AD-let-2022-2030.pdf>

¹⁹ Pavel, J. (2008). Vliv počtu nabízejících na cenu stavebních zakázek v oblasti dopravní infrastruktury 2004–2007. Transparency International ČR, Praha.

²⁰ Soudek, J., Skuhrovec, J. (2013). Public Procurement of Homogeneous Goods: the Czech Republic Case Study. IES Working Paper 05/2013

²¹ MMR (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/>
Evropský účetní dvůr (2023). Zadávání veřejných zakázek v EU. Méně konkurence při zadávání zakázek na stavební práce, zboží a služby během 10 let do roku 2021.

8. 2 Prostředí pro efektivní zadávání veřejných zakázek

Cíle a opatření

procesem, přichází jak o možné benefity (kvalitativní vylepšení nabídky), tak o možnosti předcházení rizik spojených s budoucím plněním.

Je potřeba zatraktivnit prostředí veřejných zakázek pro firmy, zjednodušit a sjednotit pravidla a postupy, posílit důvěru a komunikaci mezi soukromým a veřejným sektorem a aktivovat soutěž mezi dodavateli. To vede k lepším službám pro občany, nižší ceně, chytřejším, zelenějším a inovativnějším řešením, potažmo ke konsolidovanějším veřejným rozpočtům a konkurenceschopnosti firem.

Do popředí se stále více dostává komunikace zadavatelů a dodavatelů, zejména před vyhlášením veřejných zakázek. Trend využívání předběžných tržních konzultací či akcí „Meet the Buyer“ je v České republice zřejmý. Nicméně jednou z výzev bude bezesporu nutnost úzké spolupráce zadavatelů a dodavatelů při plnění strategických cílů EU, zejména EU taxonomie a ESG.

Na význam efektivní soutěže upozorňuje i zvláštní zpráva Evropského účetního dvora „Zadávání veřejných zakázek v EU“²². Konstatuje se v ní, že i přes snahy směrnic zvýšit flexibilitu zadávání veřejných zakázek, zlepšit přístup firem k veřejným zakázkám a podpořit strategičtější postup, na úrovni celoevropských dat se potvrdilo, že zadávací řízení nadále způsobují značnou administrativní zátěž, podíl malých a středních podniků účastnících se zadávání veřejných zakázek se výrazně nezvýšil a strategické (např. environmentální, sociální a inovativní) aspekty jsou ve veřejných nabídkových řízeních zohledňovány jen zřídka, přičemž celkově se zvýšil počet zadávacích řízení s jediným uchazečem.

Zakázky malého rozsahu jsou z pohledu dlouhodobé konkurence klíčovým místem pro zaměření politik, neboť tento segment má jasně nejvyšší bariéry vstupu pro nové dodavatele (zejména z pohledu požadovaných referencí, administrativní náročnosti).

8.

2. 3

Stanovení cílů



Cíl: Posílení atraktivity veřejných zakázek

Pro dosažení shora uvedeného cíle je nutné **maximálně využít potenciálu elektronizace**. Elektronické prostředí pro efektivní, transparentní, inovativní a bezpečné zadávání veřejných zakázek v České republice je předpokladem pro zvýšení dostupnosti informací pro dodavatele o vyhlášených zakázkách a zvýšení dostupnosti informací o možnosti podat nabídku pro nové dodavatele.

Cílem je, aby informace o všech veřejných zakázkách byly dostupné na jednom místě, dodavatel mohl podat nabídku z jednoho místa a současně měl přehled o všech svých podaných nabídkách a aby si kdokoliv mohl nastavit zasílání informací o vyhlášených zakázkách dle zvolených parametrů.

Dalším z dílčích cílů je **zvýšit flexibilitu zadávání veřejných zakázek a snížit administrativní náročnost zjednodušením postupů**. Zákonná úprava bude vycházet vstříc efektivnímu nakupování,

²² Evropský účetní dvůr (2023). Zadávání veřejných zakázek v EU. Méně konkurence při zadávání zakázek na stavební práce, zboží a služby během 10 let do roku 2021.

8. 2 Prostředí pro efektivní zadávání veřejných zakázek

Cíle a opatření

tedy že povinnosti nad rámec evropských směrnic jsou stanovovány pouze v odůvodněných případech. Pro dosažení tohoto dílčího cíle tak Strategie předpokládá novelizaci zákona o zadávání veřejných zakázek, která ještě dále zjednoduší postupy co možná až na úroveň směrnic EU. Zároveň je potřeba vést diskusi o aktualizaci finančních limitů pro postup v podlimitním režimu v návaznosti na diskuse o zvýšení limitů pro zakázky malého rozsahu.

Dále je potřeba se **zaměřit na veřejné zakázky malého rozsahu**, které představují významnou část objemu veřejných nákupů. Vedle záměru upravit limity, které byly po dlouhou dobu neměnné (přes významnou inflaci a navýšení cen plnění) by měl být zajištěn **jednotný přístup k uveřejňování klíčových informací o veřejných zakázkách** a sjednoceno **prostředí pro zadávání VZMR**. To považuje gestor zákona za klíčový aspekt pro zvýšení jejich atraktivity pro dodavatele a tím rozšíření soutěže o tyto zakázky.

8.

2. 4

Přehled a popis opatření

Novelizace ZZVZ

01/2024–06/2026



Předmětem novelizace bude posílení flexibility a zjednodušení postupů při zadávání veřejných zakázek tak, aby co možná nebyly rozšiřovány nebo překračovány požadavky dle směrnic EU. Zároveň bude navrženo zvýšení finančních limitů pro VZMR.

Vyhledávání zakázek a notifikační systém

01/2024–06/2025



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.

Aktualizace metodiky veřejného nakupování

01/2024–09/2024



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.

Další opatření s průřezovým vlivem na přístupnost zakázek pro dodavatele jsou popsána v sekci Data a digitalizace.

8.

3

Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání



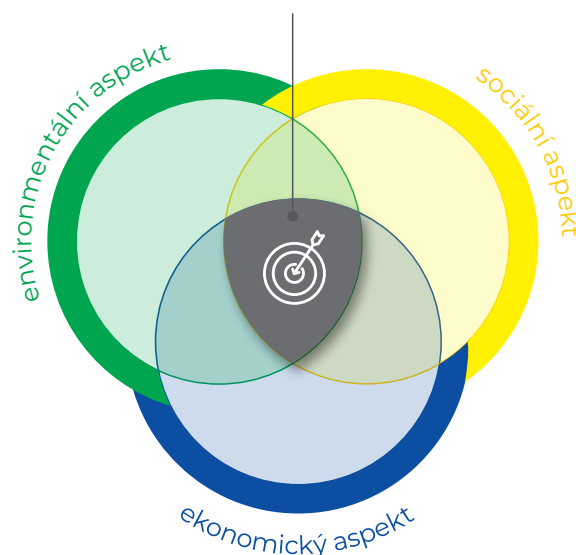
8.

3. 1

Popis současného 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 peníze²³vytvářením prospěchu pro společnost a ekonomiku a minimalizací negativních dopadů na životní prostředí²⁴.**

ENVIRONMENTÁLNĚ A SOCIÁLNĚ ODPOVĚDNÉ VEŘEJNÉ ZADÁVÁNÍ



²³ viz poznámka pod čarou 6

²⁴ 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.”

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 inovací**²⁵.

Po novele ZZVZ z roku 2023 se na zadávání VZMR nevztahuje povinnost aplikovat zásady sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a inovací. I když nejde o povinnost, přesto může být v řadě případů vhodné je aplikovat, neboť právě některé VZMR mohou být vhodným nástrojem pro dosažení pozitivních společenských či environmentálních dopadů, o čemž svědčí řada příkladů dobré praxe²⁶. Mohou také ve vhodných veřejných zakázkách, při správné aplikaci, spolupůsobit při naplňování principu efektivnosti veřejného nákupu.

Strukturovaná **data** ve vztahu k OVZ dosud nebyla systematicky získávána. Z analýzy Mapování objemů veřejných zakázek²⁷, která se zaměřila na 50 největších zadavatelů odpovídajících dlouhodobě za 62,56 % objemu veřejných zakázek zadáných v zadávacím řízení, vyplynulo, že kvalitativní kritéria environmentální, sociální a inovativní byla identifikována v **méně než 1 % zakázek**. To potvrdila i Výroční zpráva o VZ²⁸ (viz grafická ilustrace v Příloze).

Z dosavadních, indikativních výsledků výzkumu obcí²⁹ ve studii Plačka (2023/2024)³⁰ 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:

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

²⁶ Příklady dobré praxe dosud na webu sovz.cz, do budoucna na Portálu o veřejných zakázkách

²⁷ Datlab s.r.o. pro projekt projekt Politika strategických veřejných nákupů v ČR (Efektivní investování) (reg. č.: CZ.03.03.01/00/22_021/0001141). Analýza Mapování objemů veřejných zakázek.

²⁸ MMR (2023). Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022.

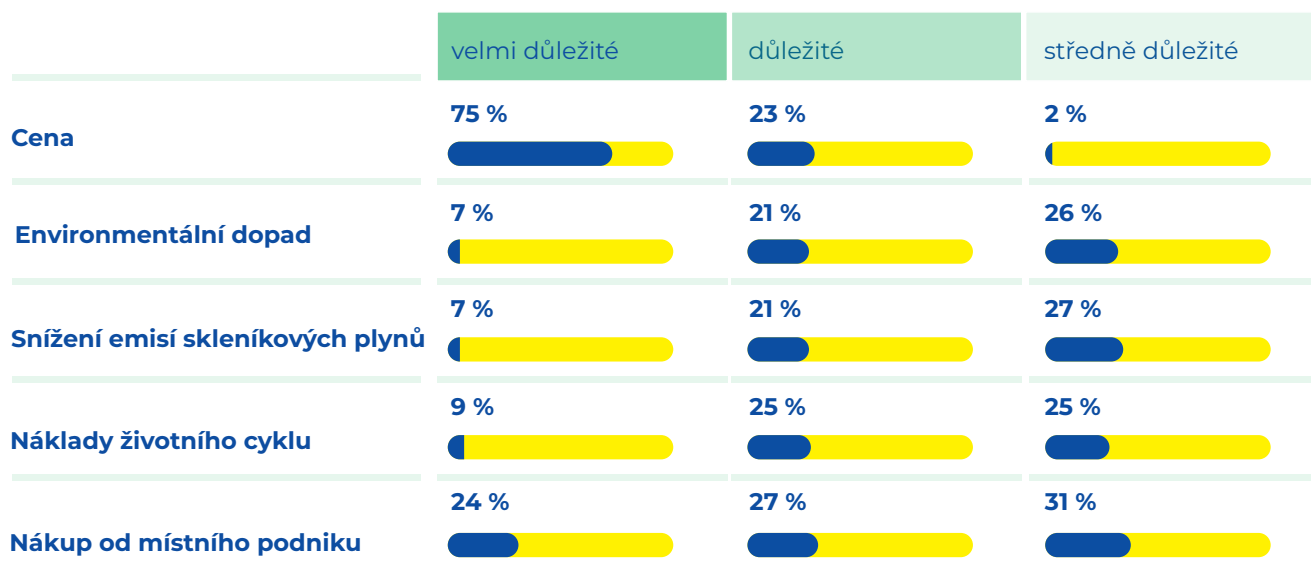
Dostupné z <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnné-údaje-o-veřejných-zakázkách/vyrocní-zpravy-o-stavu-veřejných-zakázek/>

²⁹ Jedná se o výsledky první fáze sběru dat (proběhne několik kol), z oslovených 6 253 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.

³⁰ 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

8.3 Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání

Cíle a opatření



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

Je tedy zřejmé, že byt jsou udržitelné aspekty vnímány 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/městi 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 2016–2023³¹ 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 sociálním podnikání. Možnost vydefinovat sociální podniky za pomoci dotačních titulů (tzv. rozpoznávacích znaků³²) je zadavateli využívána

³¹ 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“.

³² Více viz Sada rozpoznávacích znaků pro integrační sociální podnik (WISE)

8.3 Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání

Cíle a opatření

pouze ve velmi omezeném počtu případů³³, 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 OVZ³⁴, metodická podpora na metodických dnech ÚOHS a řadě dalších platform, 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**³⁵ zatím nevyužitý.

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 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 **zmírnění rizik**, ať už způsobených dlouhodobým zadáváním na nejnižší nabídkovou cenu či problematickými aspekty v poddodavatelských řetězcích. 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 ostrahy 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.

Uplatnění aspektů environmentálně a sociálně odpovědného zadávání povede k benefitům finančního, ale i nefinančního charakteru. Může jít o pozitivní společenské dopady nezapočítané v ceně plnění (nezohledněné negativní externality, např. související s emisemi skleníkových plynů či emisemi znečišťujících látek do ovzduší, vody atd.), dopady spočívající v rozvoji ekologického zemědělství, cirkulární ekonomiky, sociálního podnikání apod. Data pro vyhodnocení dopadů zohlednění aspektů OVZ nebyla dosud systematicky shromažďována a konkrétní finanční úspory tak v současné době nelze predikovat. Není je možné ani kvalifikovaně odhadnout z důvodu velké šíře využitelných aspektů OVZ, přičemž nelze předvídat, které z nich a v jakém finančním objemu veřejných zakázek zadavatelé zvolí. Měření přínosů OVZ bude reálné, až když bude jeho využití na úrovni jednotlivých zadávacích řízení důsledně monitorováno prostřednictvím nových formulářů na základě eForms. Napomůže tomu i stanovení harmonizovaných minimálních standardů OVZ, jejich uvedení do praxe a monitorování jejich využití.

Ze zkušeností řady států EU, které přijaly strategie veřejného zadávání³⁶, vyplývá, že **veřejné zakázky**

³³ Zejména v zakázkové praxi MPSV

³⁴ Viz webový portál Odpovědné veřejné zadávání (sovz.cz)

³⁵ Například NKÚ za svůj příklad dobré praxe Výstavba nového sídla s nejnižšími náklady životního cyklu | SOVZ získal 2. místo v rámci ocenění Procura+, Jihočeský kraj obdržel ve stejné soutěži čestné uznání za stavbu léčebny pro děti s respiračním onemocněním, veřejná zakázka na nákup textilu zamezující porušování Úmluv MOP MPSV a zajištění úklidu v České televizi jsou zmíněny jako příklady dobré praxe v publikaci EU Making socially responsible public procurement work

³⁶ Např. Rakouský Aktionsplan 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

8. 3 Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání

Cíle a opatření

jsou důležitým nástrojem a mohou být převodní pákou ekonomiky, jejího nasměrování k udržitelným výrobním i spotřebním vzorcům a celkově přispívat 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. 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.

V neposlední řadě velká část dodavatelů, ale i některých zadavatelů bude už za finanční rok 2025 podléhat novým unijním pravidlům podle směrnice o podávání zpráv podniků o udržitelnosti (CSRD). Při přípravě veřejných zakázek, zadávacích postupů a smluv bude tedy nutné na tyto souvislosti pamatovat a připravit v rámci této Strategie vhodné podmínky, aby povinné osoby mohly spolehlivě, včetně důkazů, plnit své povinnosti v oblasti výkaznictví o udržitelnosti, tj. aby se nespolehalo jen na vlastní tvořivost a improvizaci zadavatelů a dodavatelů.

8.

3. 3

Stanovení cílů



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

Pro dosažení shora uvedeného cíle je nutné plně implementovat zásady environmentálně a sociálně 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 neboli zelených kritérií Evropské komise³⁷), 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 benefit³⁸.

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

³⁷ Green Business Knihovna (europa.eu)

³⁸ 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, kakaa apod.).

8. 3 Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání

Cíle a opatření

OVZ, oborové tržní konzultace, akce typu Meet the Buyer, Meet the Potential Bidder, předběžné tržní konzultace apod.

Akcent je ve Strategii a opatřeních k její implementaci 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

aspekty environmentální

aspekty environmentální, reagující na změnu klimatu a ochranu životního prostředí, včetně využití energie z obnovitelných zdrojů a 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 republiky³⁹ a s využitím EU Taxonomie a technických screeningových kritérií vymezujících úroveň významného příspěvku a úroveň „významného nepoškozování“ ve vztahu k šesti environmentálním cílům EU.

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, případně je financována či má být financována s využitím nástrojů udržitelného financování, jsou zejména:

-  **opatření ke zmírňování změny klimatu a k přizpůsobování se změně klimatu**
-  **ekologicky šetrná řešení, včetně využití energie z obnovitelných zdrojů a cirkulární ekonomiky, udržitelného využívání a ochrany vodních zdrojů a ochrany ekosystémů a biodiverzity;**
-  **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;**

³⁹ Ve vztahu k environmentálním kritériím jde o koordinaci s aktivitami Ministerstva životního prostředí (viz https://www.mzp.cz/cz/strategicke_dokumenty_v_gesci_prehled), zejména Strategický rámec a Akční plán Cirkulární Česko.

8.3 Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání

Cíle a opatření



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 jako jsou stavební práce, včetně důrazu na zpracování projektové dokumentace⁴⁰ 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, které do tohoto režimu zakázek spadají;
- zadavateli, kteří hodlají využívat k financování dané zakázky nástroje udržitelného financování.

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, dodávky s podílem recyklované složky, 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 podniků⁴¹.

Na základě shora uvedeného budou při implementaci Strategie pro jednotlivá odvětví (například kancelářský papír⁴², úklid, ostraha, dodávky potravin, akce, ICT⁴³) 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 kombinacím obou) **v minimálních standardech OVZ**, jež jsou jedním z opatření této kapitoly.

Na základě požadavků ministerstev a ve spolupráci s nimi pak budou připraveny metodiky dle jejich potřeb pro uvádění environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání do praxe.

⁴⁰ Veřejné zakázky ve stavebnictví jsou komplexně řešeny v kapitole 8.8.

⁴¹ Katalog sociálních podniků je dostupný na webové stránce sovz.cz zde.

⁴² 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.

⁴³ Veřejné zakázky ve stavebnictví jsou komplexně řešeny v kapitole 8.8.

8.

3. 4

Přehled a popis opatření

Na základě Národní strategie veřejného zadávání pro implementaci OVZ

1.

budou zadavatelům předloženy již existující, aktualizované a 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, viz znalostní báze a metodické zdroje níže;

2.

bude vytvořen Akční plán 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. čestné oceňování za přínos v oblasti odpovědného veřejného zadávání, včetně využívání udržitelného financování.

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 dosud na webovém portále sovz.cz v souladu s cíli Strategie pro tuto prioritu. Tyto informace budou součástí modernizovaného Portálu o veřejných zakázkách. 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, včetně využívání udržitelného financování s důrazem 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 (do budoucna na Portálu o veřejných zakázkách).

Databáze s příklady dobré praxe

01/2024–12/2026



V návaznosti na databázi Příklady dobré praxe (dosud 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. Budou dostupné na Portálu o veřejných zakázkách.

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 zahrnující ve vhodných případech aspekty EU Taxonomie: v první sadě se bude jednat o stavební práce, včetně zpracování projektové dokumentace⁴⁴, zajištění služby ostrahy a ekologického úklidu, dodávky kancelářského papíru, dodávky potravin a zajištění stravovací služby, zajištění akcí. Minimální standardy OVZ stanoví pro každý předmět plnění jeden nebo více aspektů environmentálních a/nebo sociálních (případně jejich kombinaci), které budou splňovat cíle této kapitoly.

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. S ohledem na připravovanou legislativu v oblasti sociálního podnikání budou vymezeny vhodné předměty plnění pro podporu účasti sociálních podniků v zadávacích řízeních, které povedou k sociální aktivizaci znevýhodněných osob. 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. MMR hodlá jít při uplatňování minimálních standardů OVZ příkladem a následně sdílet své příklady z praxe.

⁴⁴ Veřejné zakázky ve stavebnictví jsou komplexně řešeny v kapitole 8. 8.

8.3 Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání

Cíle a opatření

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, přičemž jednotlivé aspekty environmentální i sociální budou monitorovány zvlášť. 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 současného stavu

Práci v oblasti veřejných nákupů tíží mj. tradičně negativní vykreslování veřejných nákupů jako problémové oblasti stížené 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. Její tradiční pojetí a aktuální vzdělávání nabízené ze strany gestora zákona zajišťuje dostatečnou odbornou přípravu ve smyslu procesu zadávání veřejných zakázek, nicméně nepostihuje téma nákupu v plné šíři, resp. nereaguje na četné aktuální výzvy.

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 sledující proces nákupu (zejména ZZVZ). Do samotného procesu zadávání veřejných zakázek je investováno značné množství času a úsilí, které nemusí být přiměřené času a úsilí, jež jsou věnovány přípravě nákupu, případně řízení smluvního vztahu po uzavření smlouvy. Méně pozornosti je pak věnováno fázi přípravné či realizační. Vzájemné propojení jednotlivých fází nákupu (včetně vyhodnocování dřívějších tendrů) je přitom žádoucí.

Takovému nastavení odpovídá i potřeba a aktuální nabídka vzdělávání poskytovaná gestorem zákona. To se zaměřuje primárně na procesní stránku nákupu a jednotlivá ustanovení zákona. (Například i 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 již totožnou jednotnou kategorií nalézt nelze. Pozice administrátora veřejné zakázky tedy vykazuje formální odlišnosti, ačkoli by se mělo napříč jednotlivými typy zadavatelů (stát, obec, kraj apod.) jednat o pozici co do náplně práce v zásadě srovnatelnou. Nabízí se otázka, zda není vhodné a možné stanovit pro úředníky odpovědné za nákupy jednotné podmínky a pro vzdělávání těchto úředníků jednotný standard.

Další 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) a oborů (např. ČKA). V posledních letech se úspěšně rozvíjejí aktivity směřující k rozšiřování odbornosti osob odpovědných za nákupy nad rámec procesních pravidel. Současně se objevují 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 transformace ekonomiky, či z nové legislativy a politik (mj. Fit for 55, taxonomie, transparentnost dodavatelských řetězců), případně výzvy v oblasti rozvoje umělé inteligence či problematiku pre-commercial procurement v podpoře inovací. Těmto výzvám a iniciativám by měl jít gestor zákona vstříc nastavením rámce pro profesi nákupčího ve veřejném sektoru, který by usnadnil nastavení nabídky vzdělávání pro osoby odpovědné za nákup ve veřejném sektoru.

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 kompetence **pro řádné fungování nákupu**, ale poskytly rovněž přípravu na aktuální a **budoucí výzvy** a rizika, které se s nákupem ve veřejném sektoru pojí.

Specifikem ČR je velký počet samospráv, z nichž mnohé mají horší možnosti pro vyčlenění a náležité proškolení pracovní síly zaměřené výlučně na nákup ve veřejné sféře.

V oblasti profesionalizace nelze opomenout ani otázku odměňování. Dle údajů z 22. listopadu 2023 uveřejněných na webu [jooble.org](https://cz.jooble.org)⁴⁵ činí měsíční mzdová sazba „reprezentovaného zaměstnance“⁴⁶ 29 500 Kč. Průměrná mzda v národním hospodářství se přitom ve 2. čtvrtletí roku 2023 uvádí ve výši 43 193 Kč⁴⁷. Odměna na pozici administrátora VZ se tedy jeví být ve vztahu k obecné úrovni odměňování (byť v soukromém sektoru) podprůměrná. Jedná se přitom o činnost náročnou z hlediska odbornosti, stresu i reputační zátěže.

⁴⁵ <https://cz.jooble.org/salary/administr%C3%A1tor-ve%C5%99ejn%C3%BDch-zak%C3%A1zek>

⁴⁶ Pozn.: Administrátor veřejných zakázek

⁴⁷ Dle dat ČSÚ.

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 a udržení 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 EK⁴⁸ 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. Členskými státy 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 zajistili profesionální zadávací řízení, spolupráci a předávání odborných znalostí.

Profesnímu rozvoji pracovníků odpovědných za veřejné nákupy se věnuje rovněž doporučení OECD⁴⁹. 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 systematičtější pojetí profesionalizace by mohlo napomoci v dlouhodobém plánování odborného růstu (na straně zadavatelů), resp. kariéry v oblasti veřejných nákupů (na straně samotných expertů nákupu).

⁴⁸ Doporučení Komise (EU) 2017/1805 ze dne 3. října 2017 o profesionalizaci zadávání veřejných zakázek. Budování architektury pro profesionalizaci zadávání veřejných zakázek.

⁴⁹ OECD (2015). OECD Recommendation on Public Procurement. Recommendation IX.

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

V širším slova smyslu se přitom profesionalizace nemá dotýkat jen administrátorů veřejných zakázek, ale všech 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.

Důležitou roli v poradenství by měl sehrát pro samosprávy stát a kraje. Podporováno by mělo být sdružování agendy více samospráv.

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 kapacity osob odpovědných za veřejné nákupy.

Výše uvedený cíl lze rozepsat do následujících podcílů:

- podpořit rozvoj odborných kapacit všech osob odpovědných za nákupy ve veřejné správě (jimiž nejsou pouze administrátoři veřejných zakázek);
- 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 rozvoj 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 a rozvoj prostředí pro sdílení informací a výměnu zkušeností mezi zadavateli;
- vytvořit poradenská a konzultační místa na úrovni státu a krajů a propojit je i s oborovými specializacemi (např. zadávání projektů veřejných staveb – zřízení státního a podpora krajských architektů po vzoru Nizozemí a federativních států Belgie).

8.

4. 4

Přehled a popis opatření

Pracovní skupina pro lidské zdroje a profesionalizaci v oblasti veřejných nákupů

01/2024–06/2026



Zapojení relevantních stakeholderů do rozvoje tématu lidské zdroje a profesionalizace ve veřejném nákupu na bázi pracovní skupiny – následně pravidelná tematická setkání.

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.

Nastavení a rozvoj rámce pro funkci veřejného nákupu (profesi administrátora veřejných zakázek/nákupčího ve veřejném sektoru)

01/2024–06/2026



Vytvoření rámce znalostí a dovedností pro funkci veřejného nákupu zohledňující ProcuCompEU. Definice rámce bude průběžně diskutována s relevantními zainteresovanými stranami (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.

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 ÚSC⁵⁰).

Rozvoj tématu veřejného nákupu v oblasti vzdělávání, vědy a výzkumu (vysokých škol, veřejných a výzkumných institucí)

01/2024–06/2026



Podpora rozvoje výzkumu a zapojování do mezinárodních projektů v oblasti veřejného nakupování.

⁵⁰ Územní samosprávný celek

Kulaté stoly s poskytovateli vzdělávání v oblasti veřejných nákupů (vysoké školy, soukromí poskytovatelé). Konference. Metodický materiál o vzdělávání ve veřejných zakázkách.

Dotazníkové šetření MMR pro univerzity (fakulty) stran přístupu k tématu veřejných zakázek ve vzdělávání, vědě a výzkumu.

Mapování personálních kapacit a sebehodnocení (self-assessment) ve veřejném nákupu

01/2024–06/2026



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).

Pro účely českých zadavatelů bude upraven nástroj pro self-assessment personálních kapacit a bude jim bezúplatně poskytnut.

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.

Poskytování vzdělávání veřejných zadavatelů v rámci přímých aktivit MMR

01/2024–06/2026



Rozvoj minimální úrovně vzdělávání pro veřejný nákup v rámci AVI – rozšíření stávající nabídky AVI tak, aby pokrývala kompetence v širší rámci ProcurCompEU. Včetně prověření možnosti zařazení témat nebo kurzů jako Green Public Procurement Training Toolkit nebo Gender Responsive Public Procurement. Zaměření se na specifické významné obory (např. zadávání projektů veřejných staveb – rozhodují o miliardových státních zakázkách)

Vzdělávání veřejných zadavatelů mimo rámec přímých aktivit MMR

01/2024–06/2026



Podpora (zejména metodická a koordinační) rozvoje vzdělávání zahrnujícího celou šíři veřejného nákupu v kontextu setu znalostí a dovedností (komponent) pro funkci veřejného nákupu formou pořádání kulatých stolů a konferencí orientovaných na vzdělávání v oblasti veřejných zakázek.

8. 4 Profesionalizace

Cíle a opatření

Prověření možnosti úpravy odměňování nákupčích ve veřejném sektoru

01/2024–06/2026



Analýza možnosti úpravy změn v odměňování nákupčích ve veřejném sektoru.

8.

5

Podpora centrálních nákupů a spolupráce



8.

5.1

Popis současného 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 BBG⁵¹, 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 Adda⁵². Podporu přímého nákupu a zapojení MSP jako doplnění velkých centrálních kontraktů nabízí i italské tržiště MEPA⁵³.

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.

⁵¹ Bundesbeschaffung GmbH, <https://www.bbg.gv.at/>

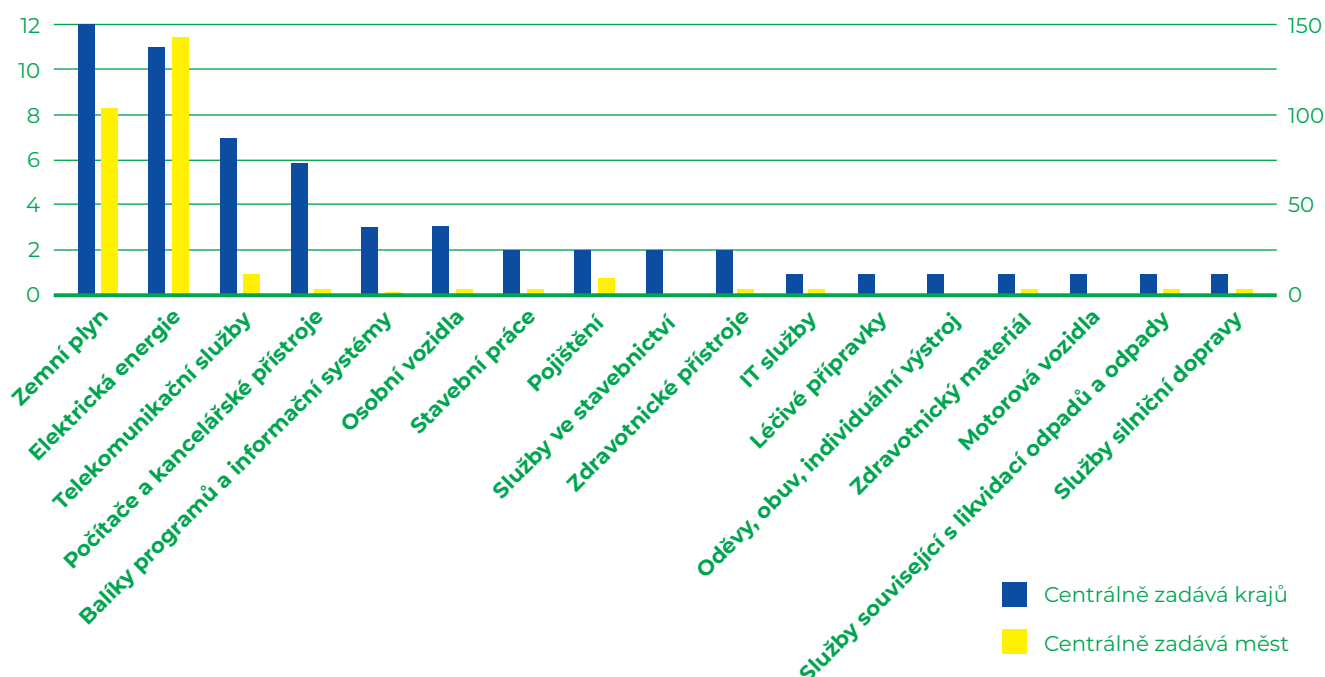
⁵² <https://www.adda.se/>

⁵³ <http://www.acquistinretepa.it/>

8. 5 Podpora centrálních nákupů a spolupráce

Cíle a opatření

Centrálně nakupované komodity - počty zadavatelů kraje a města



Obrázek 2: Počty zadavatelů, kteří centrálně nakoupili vybrané komodity v období 2019–9/2023. (zdroj: Datlab s.r.o.)

Centralizované zadávání na národní úrovni a pravidla společného nákupu jsou definovány příslušnými usneseními vlády^{54,55}. 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, přičemž 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 VZ⁵⁶ 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 společně představují téměř 80 % všech centrálně zadávaných veřejných zakázek v roce 2022.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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

⁵⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj (2023). Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022.

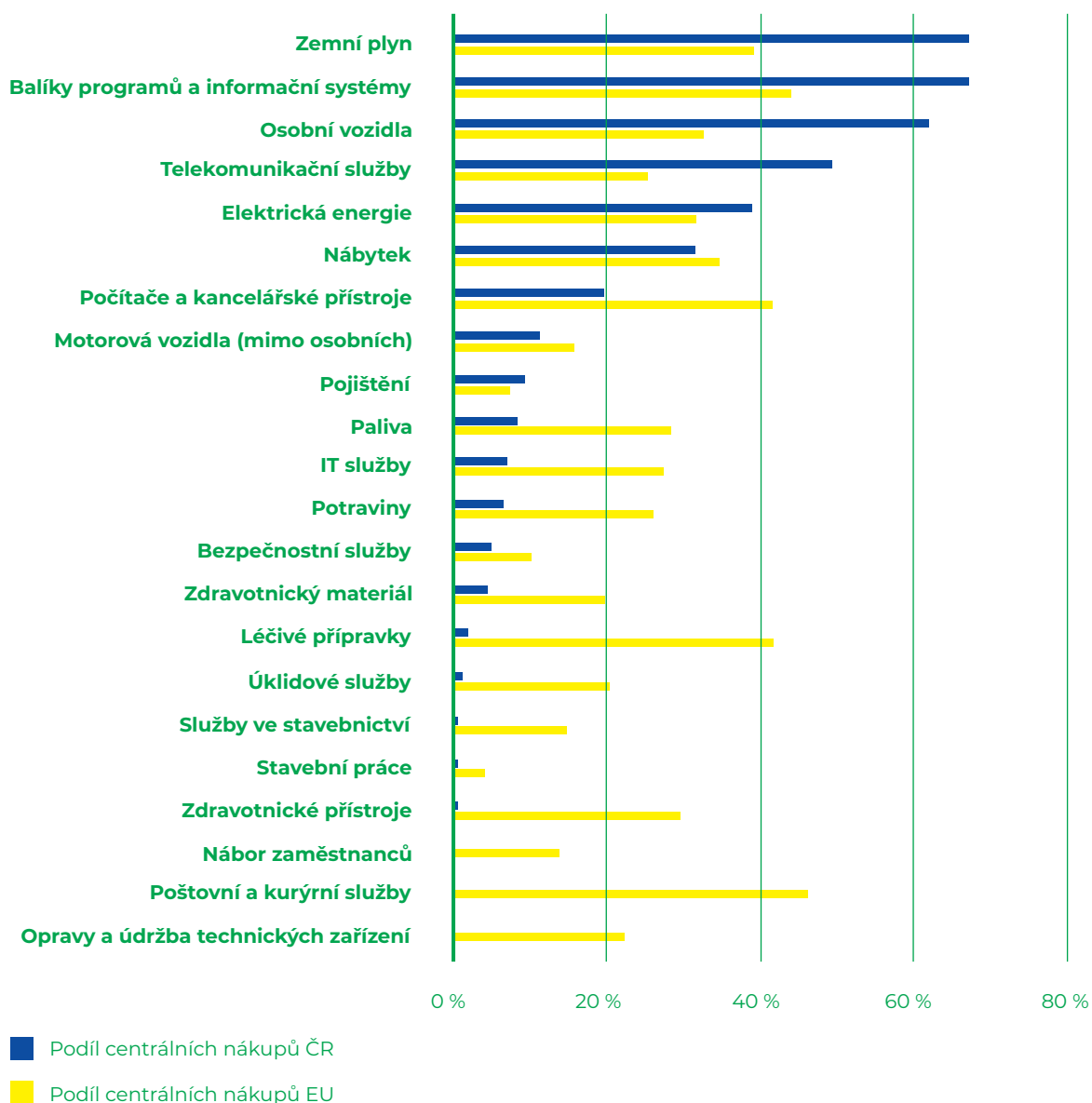
Dostupné z <https://portal-vz.cz/vyrocní-zpravy-a-souhrnné-údaje-o-veřejných-zakázkách/vyrocní-zpravy-o-stavu-veřejných-zakázek/>

8. 5 Podpora centrálních nákupů a spolupráce

Cíle a opatření

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.

Centrálně nakupované komodity v ČR a EU - podíl centrálních nákupů



Obrázek 3:

Srovnání podílu centrálně nakupovaných komodit v ČR oproti průměru EU (2019 – 09/2023).

Srovnány jsou vybrané předměty podle objemů zadání 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 měst⁵⁷). Zkušenost s centrálním nákupem mělo pouze 27 % z celkového počtu zapojených, 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 prostřednictvím online nástroje (e-shopu) 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 příležitosti odpovědného/strategického přístupu k veřejným zakázkám*⁵⁸. Zástupkyně 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 v letech 2021–2022 popisuje přínosy zapojení menších zadavatelů: „Jednoznačným úspěchem Společného nákupu (dále také jen „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 v letech 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.“

⁵⁷ Data je samozřejmě třeba, vzhledem k počtu respondentů, kteří odpověděli, interpretovat opatrně.

⁵⁸ Závěrečná zpráva byla vypracována v rámci projektu MPSV Odpovědný přístup k veřejným nákupům – Strategické zadávání veřejných zakázek.

8. 5 Podpora centrálních nákupů a spolupráce

Cíle a opatření

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 dohod, o dosahovaných časových a personálních úsporách, včetně měření dopadů jednotlivých opatření apod.;
- podpora spolupráce při zadávání veřejných zakázek, včetně propojení s oborovými orgány (např. krajský architekt).

8.

5. 4

Přehled a popis opatření

Zapojení stakeholderů

01/2024–06/2026



Klíčovým opatřením je zapojení stakeholderů s dílčími cíli: napříč všemi zadavateli zvyšovat povědomí o přínosech centralizace formou realizace i účasti na konferencích, kulatých stolech, seminářích apod.

8. 5 Podpora centrálních nákupů a spolupráce

Cíle a opatření

Ve spolupráci se zástupci zadavatelů z řad krajů, měst a obcí, SMO ČR, SMS ČR, AK ČR 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).

Se zástupci MF hledat potenciál propojení národní a regionální centralizace s cílem většího zapojení zadavatelů z řad obcí a měst (spolupráce, konzultace atd.).

Konzultovat s experty z řad tuzemských i zahraničních centrálních zadavatelů, včetně expertů na monitoring a data, nastavení směřování regionální centralizace, popisu přínosů, monitoringu, vyhodnocování apod.

Se zástupci pilotních projektů definovat a implementovat formát regionálního centra, včetně monitoringu zapojených subjektů.

Vytvářet partnerství se zástupci dalších krajů a analyzovat u všech krajů případné bariéry pro nevyužití optimalizace regionální centralizace.

Nastavení a implementace modelu regionálního centra

01/2024–2Q/2025



Definování modelu, příprava vhodných nástrojů, vzorů, standardizovaných postupů atd.

Regionální centrum bude sloužit při **centralizovaném zadávání i pro menší zadavatele z řad obcí a měst, efektivně využívat nástroje nákupu a podporovat spolupráci napříč**. Opatření bude realizováno skrze optimalizaci systému centrálních nákupů (nastavení procesu centralizovaného zadávání, definování funkčních nástrojů, výběr vhodných komodit, nastavení e-shopu atd) a standardizovaných postupů. Předpokládá se zavedení systematické metodické a konzultační podpory, sdílení příkladů dobré praxe, osvětu podporující centralizaci na úrovni samospráv i státní správy. Do roku 2025 bude model regionálního centra implementován minimálně v krajích Plzeňském, Libereckém. Předpokládáme zapojení Jihomoravského kraje, resp. dalších.

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

01/2024–4Q 2024



Analýza 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

8. 5 Podpora centrálních nákupů a spolupráce

Cíle a opatření

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 - acquistiretepa) 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



8.

6.1

Popis současného 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, typ či schéma zadání (např. PPP), povaha a složitost financování (např. zelené dluhopisy), přeshraniční povaha zakázky či jiné mezinárodně-politické prvky, 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 pojímá tato Strategie jako strategicky významné veřejné investice (dále také jen „SVI“).

Typicky se jedná o SVI v oblasti obrany a bezpečnosti, energetické a dopravní infrastruktury, 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 standardních nástrojů podpory a projektového řízení, jakož i obecně dostupných vzorů či metodik, u SVI je tato obecná asistenční nabídka 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 (např. zvláštní specifická rizika), zejména pokud nebyly dosud

v rámci České republiky řešeny v rozhodovací ani výkladové praxi. Tyto mezery v kompetencích, zkušenostech či zdrojích je třeba v zájmu úspěšného postupu během přípravy a realizace zakázky průběžně identifikovat a efektivně odstraňovat tak, aby neměly vliv na čas, peníze a aktivity jako klasické klíčové trojčlenky každého projektu.

8.

6. 2

Proč je téma třeba řešit

SVI 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 (makroekonomický dopad) 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 Církulární Česko 2040 a, kde je to rozumné, s požadavky na environmentálně udržitelné investice dle EU Taxonomie, podpora zájmu o technické obory a zvýšení prestiže a významu 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, zejm. ve vztahu k environmentálním a sociálním aspektům.

Strategie má za cíl nabídnout zadavatelům strategicky významných investic taková opatření, která jim zajistí specifickou, adresnou a cílenou podporu odpovídající potřebám a potenciálu těchto projektů působit jako motivátor pro dodavatele k rozvoji inovativních řešení, nabídnout plnění se zvláště přínos-

8. 6 Podpora strategicky významných investic a zadavatelů

Cíle a opatření

ným environmentálním nebo sociálním efektem, a zároveň zadavatele podpořit v dobré přípravě projektu s ohledem na zvýšený veřejný zájem na jejich úspěšné efektivní realizaci, a to napříč všemi fázemi projektového cyklu do ukončení realizace zakázky. Může se jednat o dílčí otázky při volbě nejvhodnějšího způsobu zadání pro dané plnění v konkrétních souvislostech ve fázi zadávání, tak i v průběhu samotného zadávacího postupu, nebo při následné realizaci veřejné investice.

Podpora by měla být poskytována zejména formou strukturovaných pravidelných či ad hoc expertních konzultací s cílem zvýšit právní a věcnou jistotu zadavatelů, že v klíčových fázích projektového cyklu nebo sporných, složitých nebo rizikových 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, včetně uvážení aspektů finančních. 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 – setkání 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 případně jinými přízvanými klíčovými stakeholdery.

Představení a vysvětlení konceptu podpory v této kapitole 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 zadavateli 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 o 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 jako podklad pro úvodní fázi podpory zadavatelům strategicky významných investic s tím, že po ukončení v roce 2025 bude postup vyhodnocen a metodika upravena podle potřeby pro další období.

Sledovat soulad s vládními usneseními (např. Politika architektury a stavební kultura ČR)

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. Další formou podpory může být zprostředkování zahraničního know-how s využitím kontaktů a komunikace MMR, jakož i zapojení zahraničních expertů prostřednictvím MMR.

8. 6 Podpora strategicky významných investic a zadavatelů

Cíle a opatření

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



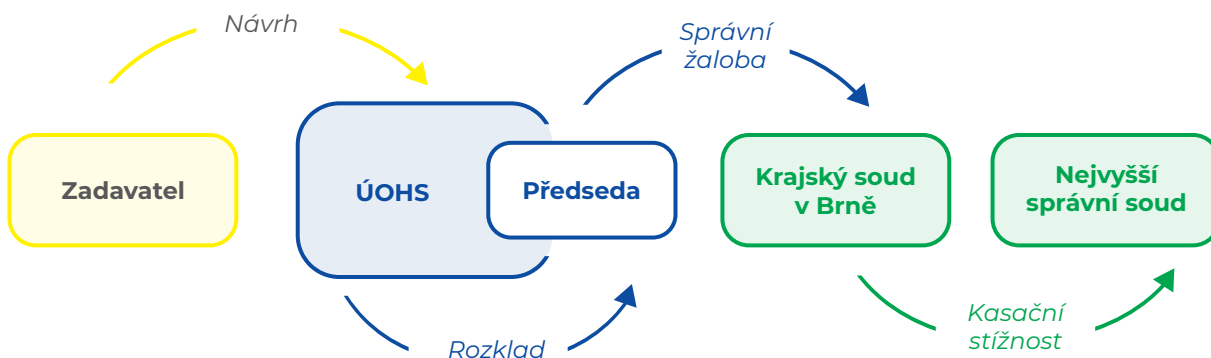
8.

7.1

Popis současného 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.



Obrázek 4: Náskres instančního postupu při přezkumu veřejných zakázek (zdroj: vlastní zpracování).

8. 7 Právní jistota veřejných zakázek

Cíle a opatření

Celkově tak může být veřejná zakázka přezkoumávána až čtyřmi instancemi, což nezřídka vede k roky vleklým sporům⁵⁹. Z toho přirozeně plyne i nutnost, aby odborná veřejnost byla s to sledovat aktuální rozhodovací praxi všech čtyř instancí. Závěry jednotlivých instancí se od sebe logicky liší a je jen otázkou, v jak velkém procentu. Z výročních zpráv ÚOHS za roky 2018–2022 plyne, že v průměru předseda ÚOHS zruší rozhodnutí a vrátí první instanci, případně rozhodnutí první instance změni v 16 % 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, s jakou pravděpodobností mohou zadavatelé i dodavatelé očekávat změnu právního názoru v případě, že řízení pokračuje k další instanci. 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. Na druhé straně dodavatelé, kteří jsou legitimně přesvědčeni o tom, že zadavatel postupoval v rozporu se zákonem, musí provést v poměrně krátkém čase (zpravidla 10 dní od doručení odmítnutí námitek zadavatele) rozhodnutí, zda hodlají postup zadavatele rozporovat podáním návrhu k ÚOHS. Takové rozhodnutí je o to složitější, když pro podání návrhu je nutné složit kauci, jež v závislosti na velikosti veřejné zakázky může dosahovat až 10 mil. Kč⁶⁰. V případě neúspěchu před ÚOHS tato kauce propadá státnímu rozpočtu. Dodavatel tak musí učinit rozhodnutí o podání opravných prostředků nejen s vědomím, že půjde o finančně riskantní spor, ale i s vědomím, že může trvat roky, než bude finálně rozhodnuto v jeho věci. V případě, že v průběhu řízení dojde již k podpisu smlouvy na veřejnou zakázku s jiným dodavatelem, nemusí dodavateli ani úspěch ve věci přinést kýžený benefit (uzavření smlouvy na veřejnou zakázku) a vzhledem k dosavadní rozhodovací praxi civilních soudů ani nárok na náhradu škody.

Výše zmíněné může negativně ovlivňovat ochotu dodavatelů podávat nabídky do veřejných zakázek a následně i podstupovat spory o veřejné zakázky. Pro férovost trhu veřejných zakázek je však tato ochota dodavatelů rozporovat sporná jednání zadavatelů klíčová, neboť jen tak se může kvalita trhu veřejných zakázek a přesvědčivost argumentace veřejných zadavatelů zlepšovat.

Samotný ÚOHS je vnitřně nastaven v evropském srovnání poněkud nestandardně, a to z pohledu monokratického vedení a šíře kompetencí, které vykonává mimo přezkum veřejných zakázek⁶¹. Stejně tak je k zamyšlení množství instancí, jež mohou veřejnou zakázku prošetřovat⁶².

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

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Pro úplnost dodejme, že identickou kauci s propadnými účinky je pak nutné složit i v případě, že byl dodavatel neúspěšný v obou instancích ÚOHS a společně se správní žalobou navrhuje správnímu soudu, aby vydal ve věci předběžné opatření.

⁶¹ Srov. komparaci fungování dohledu nad zadáváním veřejných zakázek v členských státech Evropské unie vypracovanou MMR v roce 2020.

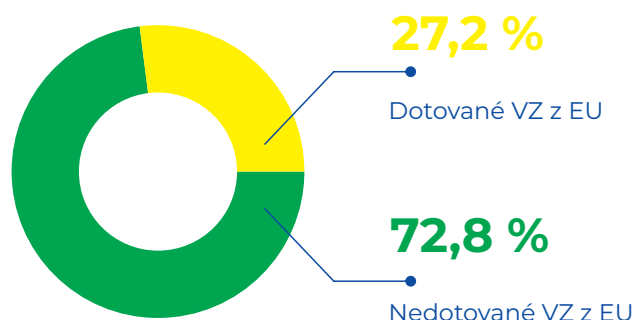
⁶² Srov. úpravy např. na federální úrovni ve Spolkové republice Německo nebo v Chorvatsku, kde v první instanci rozhoduje správní orgán a ve druhé správní soud.

8. 7 Právní jistota veřejných zakázek

Cíle a opatření

zakázek⁶³ byla dotovaná z evropských fondů a vztahovaly se na ni tedy nejen ZZVZ, ale i předpisy a metodiky evropských fondů.

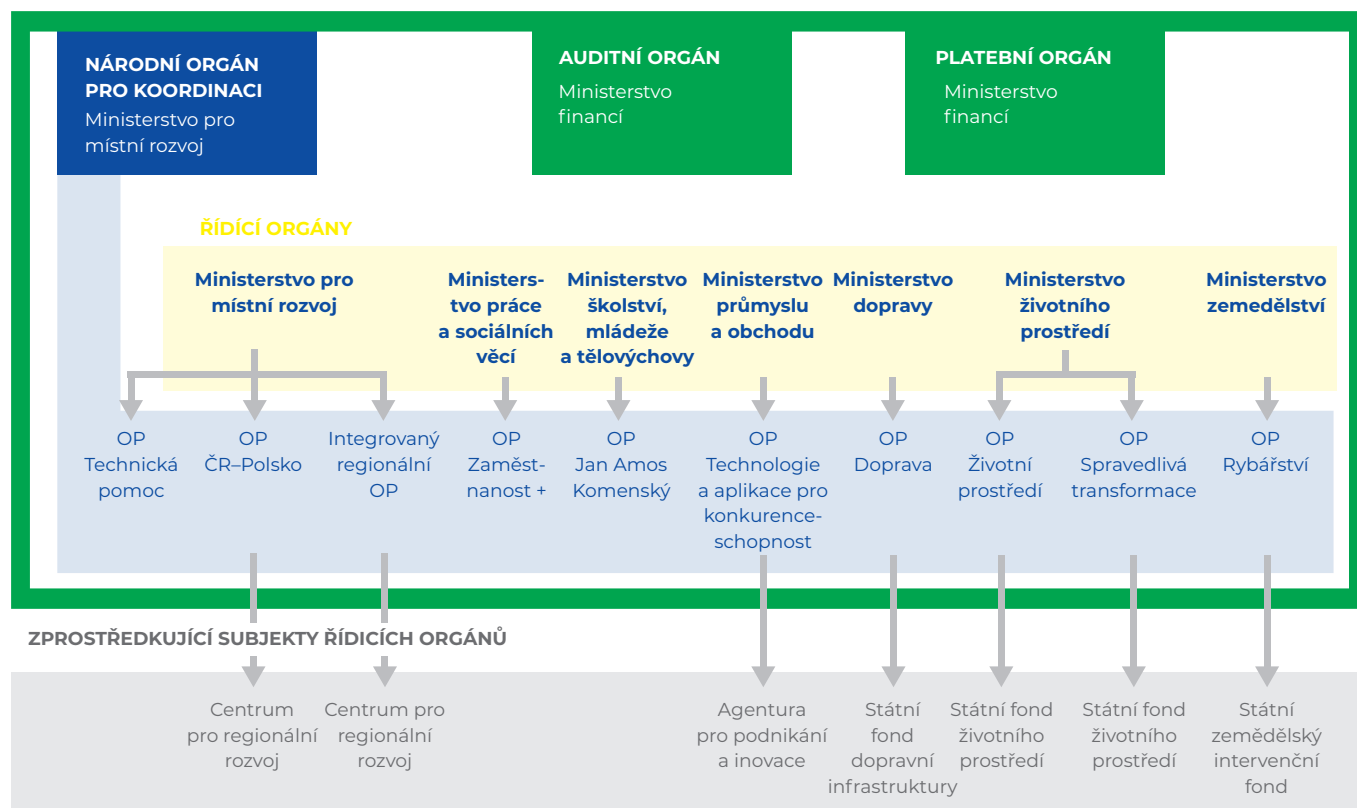
Podíl dotovaných a nedotovaných VZ dle věstníku VZ 2014–2022



Obrázek 5: Podíl dotovaných a nedotovaných VZ. (zdroj: vlastní analýza věstníku veřejných zakázek)

Dotované veřejné zakázky jsou kontrolovány ze strany poskytovatelů evropských dotací, což jsou zpravidla 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 6: Institute implementující politiku soudržnosti v ČR. (zdroj: MMR (2022)⁶⁴)

⁶³ Ve věstníku VZ se evidují VZ zadávané dle ZZVZ, tedy zpravidla nikoli zakázky malého rozsahu. Níže 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.

⁶⁴ MMR (2022). ABECEDA FONDŮ EU 2021–2027, 1. vydání, Praha 2022

8. 7 Právní jistota veřejných zakázek

Cíle a opatření

Množství kontrol prováděných řídicími a zprostředkujícími subjekty implikuje enormní administrativní a kapacitní nároky na straně zadavatelů i dodavatelů. Byť by měly kontrolní orgány dotovaných zakázek provádět kontroly pouze na vzorku projektů⁶⁵, 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 s.r.o.)

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 je s projekty spojeno.

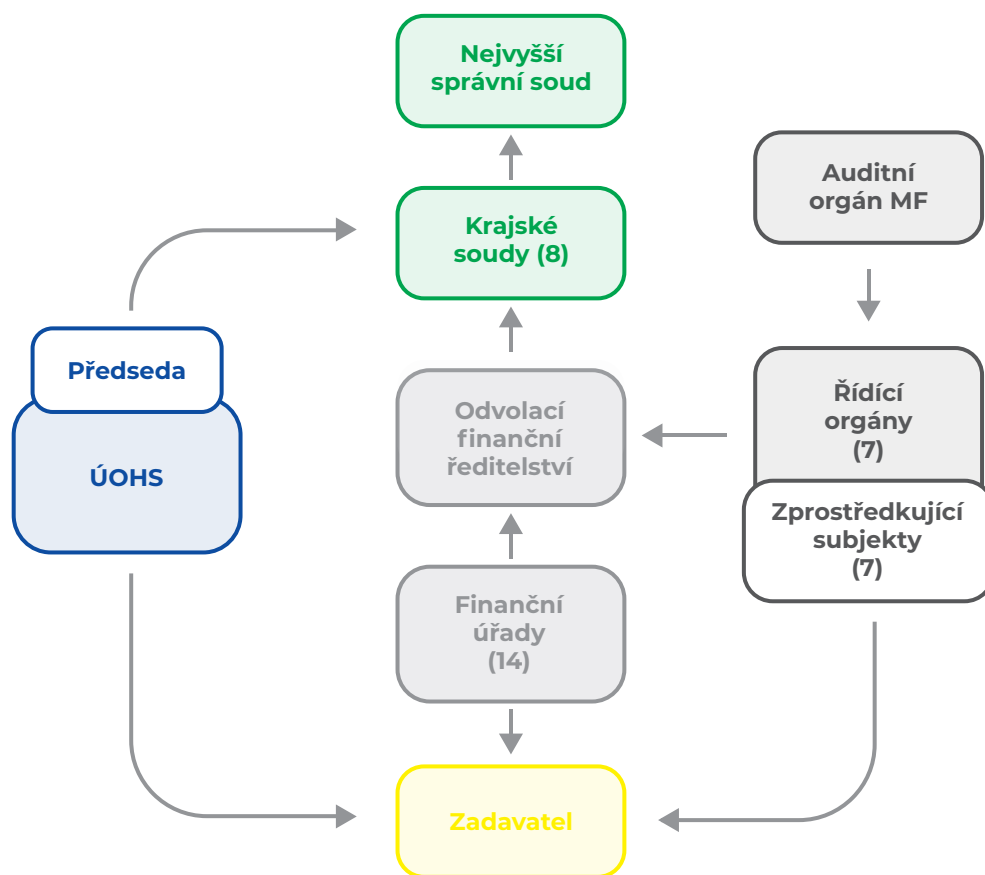
Veřejné zakázky, jejichž prostřednictvím mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, jsou v určité fázi procesu předmětem zkoumání orgánů **finanční správy**, která opět může rozhodovat ve dvou instancích. K žalobám proti rozhodnutím finanční správy jsou opět příslušné správní soudy⁶⁶.

Je patrné, že v ČR je zaveden vskutku robustní systém kontrol a dozoru nad zadáváním veřejných zakázek⁶⁷. Tento systém pak může vést k roztržité rozhodovací a výkladové praxi.

⁶⁵ Povinnost vychází z pravidel Jednotného národního rámce pro programové období 2021-2027.

⁶⁶ Správních soudů prvního stupně je v ČR celkem osm, 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.

⁶⁷ Na druhou stranu je 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 7: Systém kontrol a dozoru nad zadáváním veřejných zakázek v ČR. (zdroj: vlastní zpracování)

Nastavení systému kontrol a dozoru nad zadáváním veřejných zakázek může být příčinou, že 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 přestupek 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). O rozdílném chování zadavatelů v případě, že zadávají dotovanou veřejnou zakázku, mohou vypovídat i data o zrušených zadávacích řízeních. Zatímco nedotované veřejné zakázky jsou rušeny v 11 % případů, dotované veřejné zakázky mají pravděpodobnost zrušení zhruba o polovinu vyšší, když jsou zrušeny v 17 % případů⁶⁸.

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 pokrokům⁶⁹ a je třeba je vyhodnocovat a navázat na ně.

⁶⁸ Jde o průměr rušených veřejných zakázek dle věstníku veřejných zakázek od účinnosti ZZVZ, tedy od října 2016 do října 2023.

⁶⁹ Byl např. vytvořen Modul 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 sdíleny pomocí IS APAO.

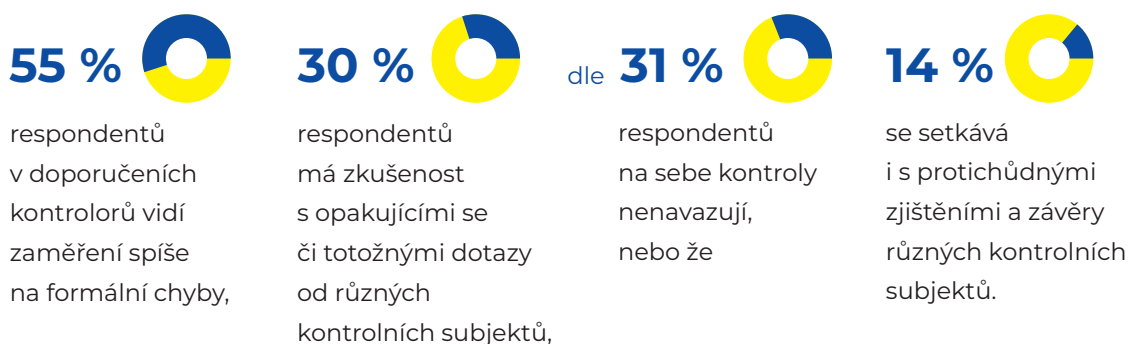
8. 7 Právní jistota veřejných zakázek

Cíle a opatření

Navzdory robustnosti kontrolních a dozorových mechanismů je v ČR dle zkoumání Eurobarometru⁷⁰ 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 neza-jišťují jeden ze svých cílů, a to vzbuzovat důvěru veřejnosti ve veřejné nákupy.

Z průzkumu mezi příjemci dotací provedeného v rámci Evaluace metodického prostředí z pohledu implementační struktury eurofondů společností EY⁷¹ např. plyne, že



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 a 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 použitelná. Je tak na místě zabývat se otázkou, zda ČR naplňuje ideálním způsobem povinnosti plynoucí ze zakázkové směrnice směrem k předvídatelnosti práva VZ⁷³ či zda by v tomto ohledu nebylo na místě činit kroky směřující k lepší uživatelské přívětivosti a sdílení rozhodovací praxe.

Příručky pro žadatele a příjemce dotací vydávané jednotlivými řídicími orgány se v částech vztahujících se k pravidlům dotovaných veřejných zakázek i přes snahu o zavedení jednotného metodického prostředí⁷⁴ stále navzájem liší, což lze ilustrovat např. na faktu, že různé řídicí orgány reagují na totožné

⁷⁰ Viz <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

⁷¹ Viz https://www.dotaceeu.cz/getmedia/0a1c9a07-c44c-46e5-92c3-075eaf48f1f7/Zaverecna_zprava_FINAL-25-4-2019.pdf.aspx?ext=.pdf

⁷² Databáze pravomocných rozhodnutí ÚOHS je veřejná již dnes, a to 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 znalost práce s internetem.

⁷³ 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.”

⁷⁴ V tomto případě jde o Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2021–2027.

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

Zadavatelé mají obavu jak 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 to primárně ÚOHS, který dozoruje postup zadavatele, 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 řízení⁷⁵, ale způsobují i falešný pocit jistoty u zadavatelů. Závěr jednoho kontrolora nemusí odpovídat pozdějšímu závěru auditu nebo ÚOHS⁷⁶. K tomu je třeba přidat fakt, že pravidla pro dotované veřejné zakázky doposud nejsou zcela jednotná mezi dotačními orgány⁷⁷, 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 bez reflektování skutečnosti, zda byla dodržena podstata procesu zadání zakázky. Přitom sankce (korekce)⁷⁸, 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, výše korekce z přidělené dotace na veřejnou zakázku může dosáhnout až 100 % poskytnuté částky.*

Bez ohledu na financování zakázky platí, že spory mezi dodavateli a zadavateli mohou trvat roky⁷⁹. Fakticky existuje pět 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 především kontroly dotovaných veřejných zakázek vyžadují značné množství kapacit veřejné správy, které mohou chybět naopak právě u samotných zadavatelů při důslednější přípravě

⁷⁵ SV případě OPZ+ to jsou kontroly před zahájením VZ a před podpisem smlouvy, ve kterých má řídicí orgán 15+25 pracovních dní na kontrolu VZMR a 30+30 dní na kontrolu VZ podle ZZVZ. Před podpisem dodatku jde o stejnou lhůtu 15 pracovních dní u obou režimů. Srov. str. 157 obecné části pravidel pro žadatele a příjemce v rámci OPZ+, vydání č. 5.

⁷⁶ Výklady Auditního orgánu MF ČR a ÚOHS jsou z povahy svých zákonem stanovených činností nezávislé na názoru kontrolorů řídicích orgánů či zprostředkujících subjektů.

⁷⁷ Ač existuje Metodický pokyn pro veřejné zakázky, který schválil MMR NOK, jednotlivé řídicí orgány mají svá pravidla pro příjemce dotací, která by všechna vycházela ze stejného metodického pokynu MMR NOK, v jednotlivostech se od sebe liší, a to jak jazykovými formulacemi, tak systematikou, ale i v konkrétních pravidlech či jejich podrobnosti.

⁷⁸ Viz Rozhodnutí Evropské komise C/2019/3452 final vydané dne 14. května 2019, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav.

⁷⁹ Srov. statistiky českých soudů dostupné na <https://www.justice.cz/web/mssp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>

8. 7 Právní jistota veřejných zakázek

Cíle a opatření

veřejných zakázek. Samotní zadavatelé poptávají 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. Na jednu stranu se tak zadavatelské know-how nekumuluje u zadavatelů, ale u externích dodavatelů. Na straně druhé je značná energie vynakládána na administraci a vykazování již proběhlých veřejných zakázek (a to i mnoho let nazpět), namísto koncentrace na důslednou přípravu zakázek budoucích.

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 sedm řídících orgánů a pět zprostředkujících subjektů. Oproti tomu Slovensko přistoupilo v nedávné době ke sjednocení kontroly veřejných zakázek dotovaných z EU fondů tím, že samostatným zprostředkujícím subjektem pro tuto činnost se stal Úrad 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 MMR.

Další příklad pro zvážení vhodnosti aktuálního legislativního nastavení úředních postupů lze vidět v případě, že kontrolní orgány se důvodně domnívají, že příjemce dotace porušil některou z podmínek dotace. V případě, že dotace v daný moment ještě nebyla vyplacena příjemci, řídící orgán tuto situaci vyřeší v rámci správního řízení, které řídící orgán vede. Ovšem v případě, že dotace již byla vyplacena a řídící orgán neúspěšně⁸⁰ vyzve příjemce dotace k jejímu vrácení (např. z důvodu porušení některého ustanovení metodického pokynu pro veřejné zakázky dané operačním programem), pak tuto situaci již neřeší řídící orgán, ale postupuje ji příslušné složce finanční správy (územně příslušnému finančnímu úřadu), která by měla vyplacenou dotaci vymáhat⁸¹. Finanční správa však celou věc musí podrobit vlastnímu zhodnocení, 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 řídícího orgánu i příjemce dotace (zadavatele). Nastává tak nové administrativní kolečko, které skrze odvolání a správní žaloby může trvat roky. Dle zákona o rozpočtových pravidlech lze navíc vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně a příslušné penále i za jednání, které se stalo v posledních 10 letech. Naproti tomu přestupky dle ZZVZ, které sankcionuje ÚOHS, se promlčí nejdéle do 5 let od jejich spáchání.

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.

⁸⁰ Tj. v případě, že řídící orgán po marném vyzvání příjemce dle § 14f zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

⁸¹ Tento proces se řídí Metodickým pokynem Centrální harmonizační jednotky č. 4 MF, který upravuje procesní postup tak, aby se předávání věci, pokud možno, obešlo bez administrativních nároků na příjemce dotace.

8. 7 Právní jistota veřejných zakázek

Cíle a opatření

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;
- využití zkušeností expertních pracovníků zadavatelů při kontrolních činnostech spojených s dotovanými veřejnými zakázkami;
- bezplatný, mezinárodně standardizovaný 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;
- 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;
- přebírání podnětných zahraničních zkušeností.

8.

7. 4

Přehled a popis opatření

**Analýza možností svěření pravomocí
kontrolovat dotované veřejné zakázky
jedinému kontrolnímu orgánu**

07/2024–07/2025



MMR ve spolupráci s MF zpracuje analýzu stávajícího stavu počtu kontrol a kontrolů veřejných zakázek a dále rozdíl mezi kontrolami zakázek dotovaných z národních nebo EU fondů a kontrolami nedotovaných veřejných zakázek. Analýza bude

8. 7 Právní jistota veřejných zakázek

Cíle a opatření

sloužit k vyhodnocení možností dalších kroků, k racionalizaci postupu kontrolních orgánů v oblasti veřejných zakázek. Diskuse bude vedena i o možnosti sjednocení kontrolních orgánů.

Analýza bude obsahovat i finanční dopady navrhovaných opatření, případné vyjasnění kompetenčních a procesních otázek. Analýza bude zpracována ve spolupráci s relevantními subjekty, jejichž činnosti budou analyzovány. Při realizaci dalších kroků bude také zvaženo jejich vhodné načasování, aby nebylo ohroženo čerpání z fondů EU v období 2021–2027 ani 28+. Působnost Auditního orgánu MF nebude analýzou dotčena.

Analýza přezkumu veřejných zakázek

01/2024–06/2024



MMR ve spolupráci s ÚOHS zpracuje analýzu možností, jak zrychlit správní a soudní přezkum veřejných zakázek, a to se zaměřením na možné omezení množství instancí.

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 expertních pracovníků zadavatelů do kontrol dotovaných veřejných

01/2024–12/2024



Expertním pracovníkům zadavatelů 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



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.

Snadno dostupná rozhodovací praxe ÚOHS**Od 06/2025**

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.

**Snadno dostupné výsledky auditní činnosti
Auditního orgánu MF ČR****Od 06/2025**

Auditní orgán MF 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.

**Analýza možností rozšíření použití
zjednodušených metod vykazování****06/2024–12/2024**

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.

**Kulatý stůl k možnostem koncentrace
kompetencí řídicích orgánů ve vztahu
k řízením o porušení rozpočtové kázně
týkajících se dotačních prostředků****06/2024–06/2025**

MMR ve spolupráci s MF uspořádá kulatý stůl k výsledkům projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí z roku 2022“, který MF provedlo. Kulatý stůl se zástupci řídicích orgánů a zadavatelů se zaměří na možnosti procesního zjednodušení řízení o porušení rozpočtové kázně v souvislosti s dotovanými veřejnými zakázkami, případně na vyšší specializaci těchto řízení u orgánů finanční správy.

8. 7 Právní jistota veřejných zakázek

Cíle a opatření

Pravidelný sociologický průzkum mezi zadavateli i dodavateli



MMR bude pravidelně (cca á 2 roky) provádět sociologický průzkum mezi zadavateli veřejných zakázek zaměřený především na jejich vnímání hlavních překážek v jejich práci a zkušenosti s kontrolními a dozorovými orgány; průzkum mezi dodavateli se zaměří na jejich zkušenosti s veřejnými zakázkami a na případné bariéry pro vstup dodavatelů na trh veřejných zakázek.

Pravidelně od 2024

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 charakteristiky typické pro jakoukoliv zakázku tak, jak byly popsány v ostatních částech této strategie. Zároveň však tyto zakázky představují (na rozdíl od mnohočetné množiny různých plnění služeb a dodávek) poměrně kompaktní kategorii, která má společné charakteristiky, zejména dlouhý životního cyklus v řádu desítek a sto let, zpravidla vysoké vstupní a celoživotní náklady, jakož i své specifické výzvy (složité technické normy, povolovací procesy, značné dopady na udržitelnost, větší předpoklady pro zranitelnost z hlediska klimatu, značná uhlíková stopa atd.). Velmi významný je rovněž objem veřejných zakázek na stavební práce, který v Česku přesahuje 40 % celkového finančního objemu všech veřejných zakázek⁸². 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 výzvy 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 zásadní transformací označovanou jako Stavebnictví 4.0⁸³.

⁸² 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.

⁸³ Např. Víra, B. (2018). Stavebnictví 4.0. Časopis Stavebnictví č. 03/2018. Dostupný z <https://www.casopisstavebnictvi.cz/clanky-stavebnictvi-4.0.html>

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. července 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 zadavatele⁸⁴ zavést zákon o správě informací o stavbě a informačním modelu stavby a vystavěného prostředí, jehož věcný záměr vláda České republiky schválila dne 3. května 2023. Věcný záměr uvádí jako předpokládané datum nabytí účinnosti zákona 1. července 2024, nicméně s ohledem na stav legislativních prací (vzhledem k nutnému řešení vazeb na další připravované související právní předpisy z oblasti správy dat a digitalizace paragrafové znění 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 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 oblastí 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 taxonomie⁸⁵. Jakkoliv realizace „zelených“ (s ESG

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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).

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 dotýkájí 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 zatím využívání kvalitativních hodnotících kritérií včetně kritérií souvisejících s měřenou udržitelností (ESG) prostřednictvím EU Taxonomie či s náklady životního cyklu (resp. TCO). Využití inovativnějších postupů, jako je metoda design&build, metoda BVA či alespoň zadání zakázky formou jednacího řízení s uveřejněním či řízení se soutěžním dialogem nebo zapojení soutěže o návrh, není příliš rozšířené. Nízké je zatím také využití 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 může být 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 neříditelná rizika a ve snaze zadavatele si ulehčit práci mohou vést naopak k 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, rozšiřující se zadávání projekčních prací s využitím hodnocení organizace, kvalifikace a zkušeností členů týmu, který se bude podílet na plnění veřejné zakázky nebo využívání architektonických soutěží (soutěží o návrh).

Za související problém je možno označit také otázku cen stavebních prací a cen projektů. 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 a jeho realizace stát. Tento fakt pak ztěžuje identifikaci účelově předražených projektů či koluzivních praktik při zadávání stavebních zakázek. Rovněž výrazně ztěžuje 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 a také dlouhá délka přípravy. Na rozdíl od nejrozličnějších operativních a krátkodobých plnění proto skutečnost, jak definujeme zadávací podmínky veřejné zakázky na projektovou činnost a na vlastní stavební práce, zásadně ovlivní užívání a dopady staveb na mnoho desetiletí. Jako zásadní je třeba zdůraznit význam raných projektových fází, v nichž se z podstatné části rozhoduje o tom, zda zadavatel skutečně získá hodnotu za peníze, zda stavba bude udržitelná a zda bude přínosem pro okolí. Zároveň řada budov a prostranství, 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 zdlouhavé přípravy a povolování staveb a komplikovaného zadání veřejné zakázky s někdy dlouze trvajícími 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 (zvyšování energetické účinnosti) a zavádění cirkulární ekonomiky může přinést zásadní úspory a mít environmentálně příznivé dopady (a v kontextu současných cen energií i významné sociální dopady) již v krátkodobém měřítku.

Pro stavebnictví v České republice je rovněž charakteristická relativní roztržitost z hlediska kompetenčního⁸⁶. Stavebnictví jako takové (stavební výroba) patří obecně do kompetence MPO, 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 MD (ve vztahu k dopravním stavbám), MŽP (mj. ve vztahu k posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, státní ekologické politiky obecně či programu EMAS) a MPSV (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, včetně aspektů financování a nové nastupující role udržitelného financování. 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

⁸⁶ Viz zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.

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 izolovány. Do budoucna je nutno tento izolovaný přístup překonávat, a naopak veškeré dotčené oblasti provázovat. 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



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 dobrá 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 EU taxonomie**⁸⁷, 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** (PTK, Early Contractor Involvement apod.);
 - při využití **centralizovaného zadávání** tam, kde je to vhodné;

⁸⁷ 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)..

8. 8 Veřejné zakázky ve stavebnictví

Cíle a opatření

- s volbou **vhodných zadávacích postupů** (např. jednací řízení s uveřejněním nebo soutěžní dialog tam, kde je to účelné, využití systémů kvalifikace) a **vhodných metod** (např. design&build);
- 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 jednotné metodiky pro výpočet celoživotních nákladů stavebních zakázek;
- 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.

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 (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 integrovat⁸⁸.

8.

8. 4

Přehled a popis opatření

**Analýza existující praxe a navazující vývoj
a správa metodik a vzorů**

01/2024–12/2026



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.

⁸⁸ Některé z uvedených otázek a dále navržených opatření jsou synergické s cíli a opatřeními stanovenými v dokumentu Politika architektury a stavební kultury České republiky, Aktualizace 2022, Tématu 4 - Zadávání zakázek a dotace, schváleném usnesením vlády č. 6 ze dne 4. ledna 2023.

8. 8 Veřejné zakázky ve stavebnictví

Cíle a opatření

Navazovat bude vytvoření a správa specifických metodik a vzorů zadávacích dokumentací pro zadání:

- veřejné zakázky na projektovou činnost;
- veřejné zakázky na činnost technického dozoru, dozoru projektanta, koordinátora BOZP apod.;
- veřejné zakázky na stavební práce (různých druhů).

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.

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.

Vytvoření metodik je plánováno v průběhu roku 2024, v dalších letech bude docházet k jejich doplňování o nově vytvořené výstupy a prvky.

Metodika pro integraci principů udržitelnosti (ESG a taxonomie) do veřejných zakázek ve stavebnictví

01/2024–06/2025



V nedávné době na úrovni EU došlo a stále dochází k přijímání řady právních předpisů týkajících se problematiky ESG a EU taxonomie jako součást širšího tématu udržitelného financování. 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 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 praktická vodítka, jak připravit a realizovat environmentálně udržitelnou např. školu, obecní byty, bazén apod. a které klíčové aspekty při tomto rozhodování zvažovat.

Školení zadavatelů, projektantů a dodavatelů

07/2024–12/2026



Je třeba proškolení 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 popsaných inovativních metod.

8. 8 Veřejné zakázky ve stavebnictví

Cíle a opatření

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).

Podpora pilotních projektů

07/2024–12/2026



Inovativní postupy a připravované metodiky a vzor je třeba vyzkoušet na vhodných pilotních projektech, které by pak sloužily jako vzor pro další zadavatele.

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.

Analýza existující smluvní praxe a pracovní skupina pro smluvní podmínky

1/2025–12/2026



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.

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).

Vznik pracovní skupiny je plánován v 1. pololetí 2025.

Metodika pro contract management

01/2025–12/2026



Většina opatření popsaných ve strategii se soustředí na fázi přípravy veřejné zakázky, resp. na její správné zadání.

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 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



8.

9. 1

Proč je téma třeba řešit

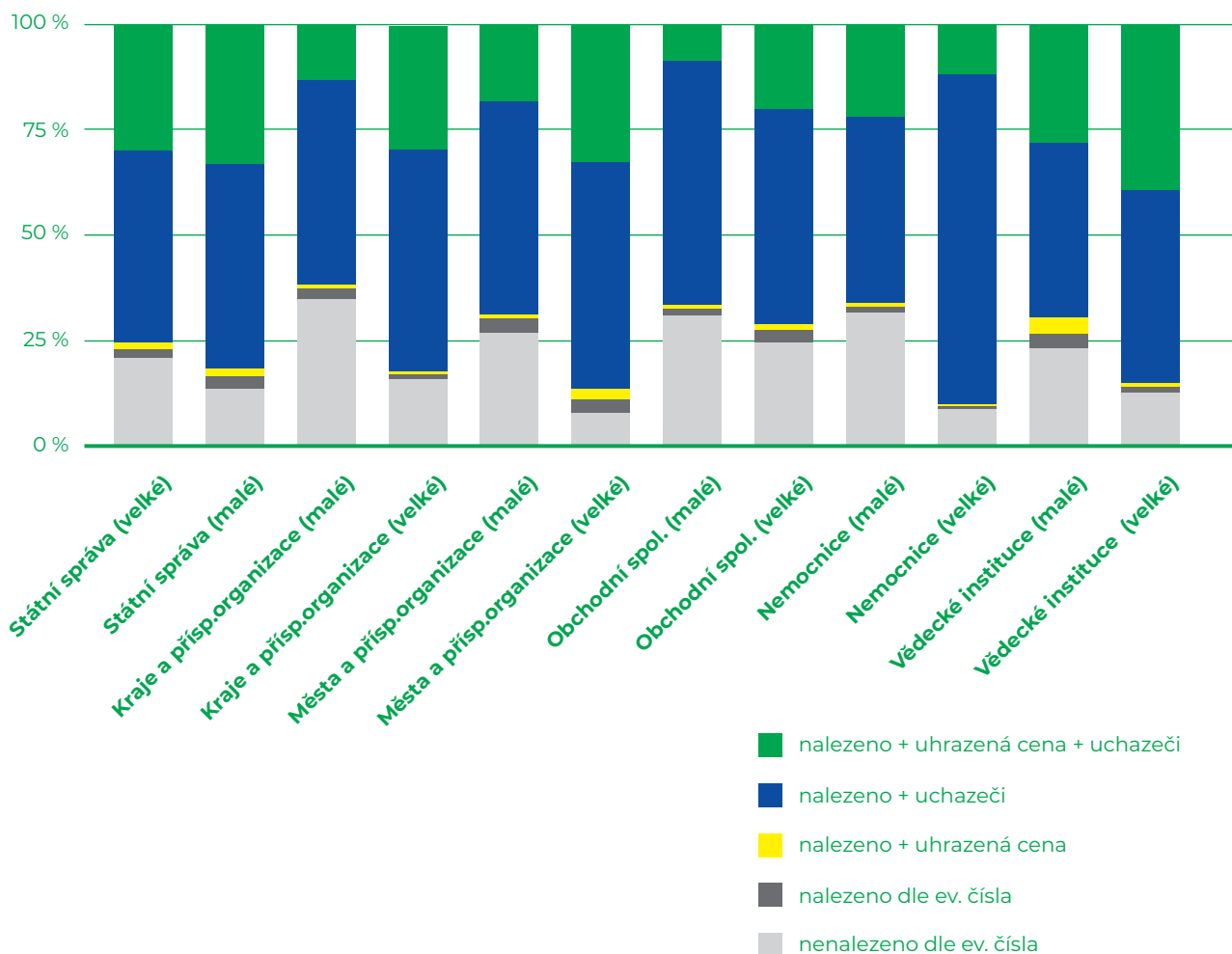
Tato kapitola se zabývá obdobnou tematikou jako Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek⁸⁹. Významná část relevantních cílů je již popsána a vymezena touto strategií. Zde jsou řešena pouze případná rozšíření či konkretizace těchto cílů nad rámec této strategie. Prezentovaná vize je s ní do značné míry společná.

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.

⁸⁹ 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>

Úplnost dat na profilech zadavatele (režim ZZVZ)



Obrázek 8: Srovnání úplnosti zveřejňovaných dat na profilu zadavatele za rok 2022.

(zdroj: Datlab s.r.o.)

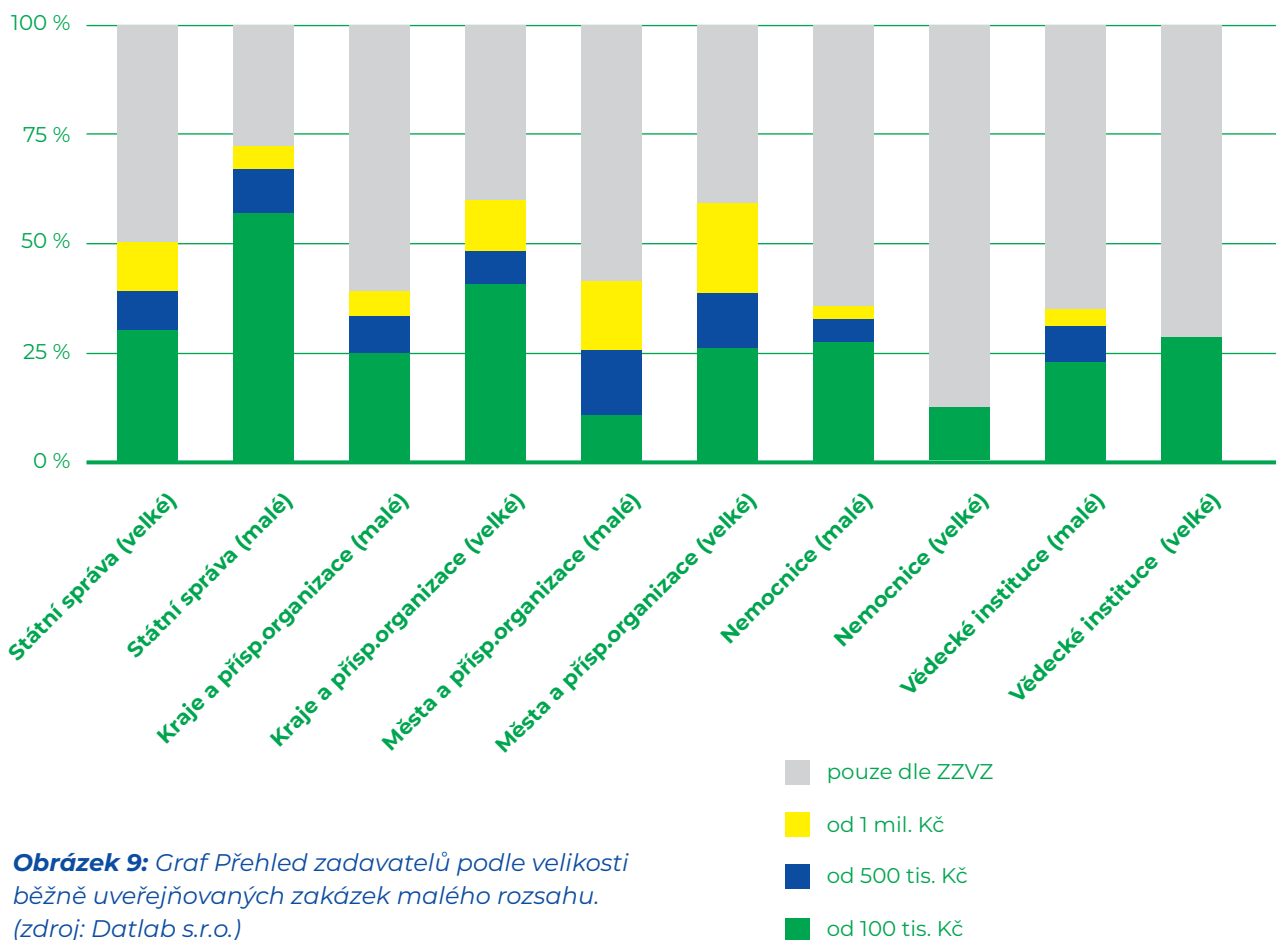
Graf indikuje kvalitu dat z pohledu využitelnosti pro sledování konkurence, manažerské řízení.

Nevypovídá o míře 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 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).

Dalším nedostatkem z pohledu mapování zadávací praxe však mohou být zakázky malého rozsahu. Jejich uveřejňování je (s výjimkou menších obcí bez povinnosti uveřejňovat v registru smluv) de facto dobrovolné.

Uveřejňování zakázek malého rozsahu na profilu zadavatele



Obrázek 9: 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 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:

- přípravě a kontrole dokumentace;
- automatizovanému vyplňování formulářů (typicky určení CPV);
- předzpracování nabídek pro hodnocení.

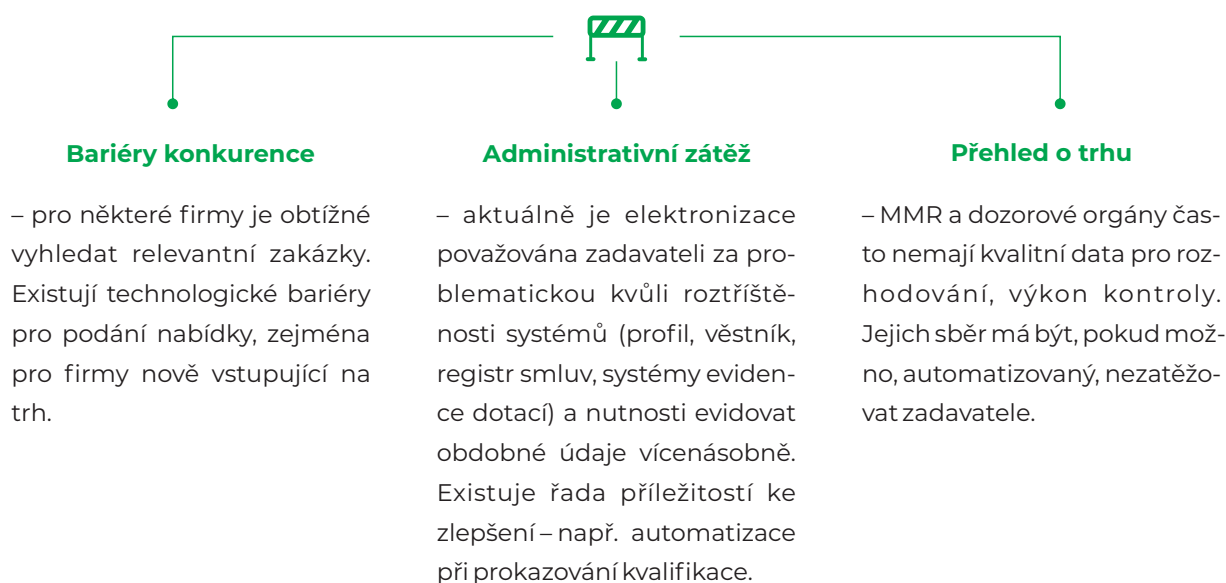
Nutnou podmínkou pro její využití je další postup elektronizace, zejména ve smyslu dostupnosti a strojově čitelnosti dokumentů, standardizaci elektronických nástrojů, tak aby přístupy strojového učení měly možnost data získávat, a aby význam údajů byl, pokud možno, jednoznačný napříč různými elektronickými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



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 vypsaných veřejných zakázkách (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 elektronizace⁹⁰ bude mimo naplnění technologických cílů sledována i míra jejich přispění k výše vymezeným obecným cílům.

8.

9.4

Přehled a popis opatření

Jednotné místo pro podání nabídek

06/2025



Dodavatelé budou moci podávat nabídku z libovolného elektronického nástroje (konkretizace 1.3.1. Strategie elektronizace). Definice technologického standardu a zavedení povinnosti pro příjem nabídek a žádostí o vysvětlení z certifikovaných nástrojů třetích stran.

Jednoduchá migrace zadavatelů mezi elektronickými nástroji

12/2024



Zadavatelům bude technologicky usnadněna změna provozovatele elektronického nástroje – zejména přenos stávajících a historických zakázek díky nově fungujícímu Registru veřejných zakázek. Po přechodnou dobu bude zadavatel moci souběžně používat více elektronických nástrojů. Cílem opatření je zvýšit konkurenční tlak na provozovatele profilů a dosáhnout komfortnějších služeb pro zadavatele a dodavatele.

⁹⁰ 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>

Zjednodušené prokazování základní kvalifikace**06/2025**

Zadavatelům bude dostupná služba pro jednoduché ověření základní kvalifikace. Dodavatelé nebudou nuceni v každé nabídce předkládat tytéž údaje a zadavatelé tyto verifikovat.

Jednotná autentizace do nástrojů NIPEZ**06/2024**

Zadavatelé i dodavatelé budou mít snazší přístup do jednotlivých aplikací celé infrastruktury NIPEZ – k přihlášení bude využitelná bankovní identita, JIP apod. Ve výsledku tak budou aplikace přístupnější, nebudou klást tak vysoké nároky na registraci dodavatelů, řízení přístupů u zadavatele.

9

**Vzájemné vazby
mezi jednotlivými
věcnými okruhy**

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Kvalita a inovace	Prostředí pro efektivní zadávání veřejných zakázek	Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání	Profesionalizace	Podpora centrálních nákupů a spolupráce	Podpora strategicky významných investic a zadavatelů (SVIZ)	Právní jistota veřejných zakázek
Sdílení dobré praxe bude nástrojem, který zefektivní zadávací postupy a povede k vyšší kvalitě a inovativnosti.						
Je třeba využít příležitosti obsažených v odpovědném veřejném zadávání. Taková plnění mohou být výsledkem inovativních řešení.	Předpokladem pro efektivní nákup je uplatnění strategického přístupu, tedy mj. s využitím environmentálních, sociálních a inovativních požadavků.					
Kvalitativního a inovativního zadávání lze docílit pouze při současné podpoře vzdělávání.	Posílení atraktivity veřejných zakázek předpokládá proškolené a informované nákupčí na straně veřejných zadavatelů.	Vzdělávání osob odpovědných za nákupy ve vztahu k environmentálně a sociálně odpovědnému zadávání přispěje k využití potenciálu zakázek.				

1.	Kvalita a inovace
2.	Prostředí pro efektivní zadávání veřejných zakázek
3.	Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání
4.	Profesionalizace

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Kvalita a inovace	Prostředí pro efektivní zadávání veřejných zakázek	Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání	Profesionalizace	Podpora centrálních nákupů a spolupráce	Podpora strategicky významných investic a zadavatelů (SVIZ)	Právní jistota veřejných zakázek
Dostupnost osvědčených vzorů a jejich používání centrálními zadavateli je předpokladem plošného zvýšení schopnosti získávat adekvátní hodnotu za peníze.	Zvýšení atraktivity veřejných zakázek a snížení administrativní náročnosti je společným jmenovatelem pro nastavení pravidel 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 příslušné vzdělaný aparát.			
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 environmentální a sociální udržitelnost investic, 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.		
Rozvoj dobré praxe v oblasti používání kvalitativních a inovativních kritérií se neobejde bez komunikace a koordinace se zástupci kontrolních a dozorových orgánů.	Sjednocení a optimalizace v oblasti přezkumu povedou k efektivnějšímu zadáváním.	Zadavatelé musí mít jistotu, že využití OVZ je ve veřejných zakázkách žádoucí a nebude bezdůvodně sankcionováno. Minimální standardy OVZ povedou k jistotě zadavatelů, dodavatelů i kontrolních orgánů.	Propojení kapitol se týká zejm. otázky nutnosti vzdělávání osob odpovědných za kontrolu. Vazbu na profesionalizaci má též možné zapojení zadavatelů do kontroly dotovaných zakázek.	Centrální nákupy budou nutně potřebovat maximální míru právní jistoty, neboť jinak nebudou koncoví uživatelé ochotni se do centrálního nákupu přihlásit.	U SVIZ jsou zdržení nejen extrémně finančně nákladná, ale i potenciálně ohrožující výkon zásadních úkolů státu. Zrychlením lze snížit možné škody.	
5. Podpora centrálních nákupů a spolupráce	6. Podpora strategicky významných investic a zadavatelů (SVIZ)	7. Právní jistota veřejných zakázek				

9. Vzájemné vazby mezi jednotlivými věcnými okruhy

10

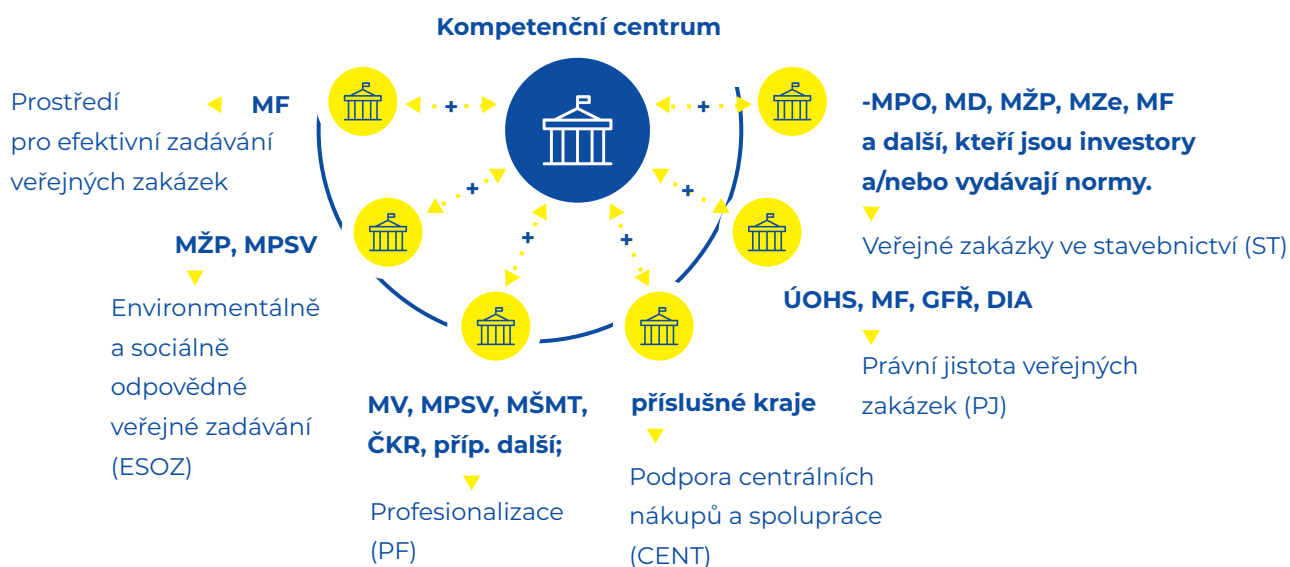
Způsob
implementace

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, zodpovědné za realizaci velké části opatření z této Strategie.

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



10. Způsob implementace

Pro jednotlivé problematiky budou dle potřeby zřizovány **pracovní skupiny** složené ze zástupců relevantních institucí. Jako příklad lze uvést pracovní skupinu pro inovaci postupů při zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví, v níž předpokládáme zapojení MPO a dalších výše zmíněných ministerstev, profesních komor a dalších relevantních profesních organizací působících ve výstavbě. Obdobně budou vytvořeny pracovní skupiny pro přípravu minimálních standardů odpovědného veřejného zadávání pro předměty plnění (v první fázi půjde o zajištění ekologického úklidu, dodávky potravin, zajištění stravovací služby a zajištění akcí).

10. 2 Časový harmonogram

1

KI⁹¹

• Platforma pro sdílení dobré a špatné praxe	01/2024–12/2026
• Podpora pilotních projektů	01/2024–12/2026
• Vývoj a nastavení správy metodik a vzorů	01/2024–06/2025
• Zajištění komplexního školení	01/2024–12/2026
• Oborové tržní konzultace (OTK)	01/2024–12/2026
• Čestné oceňování inspirativních týmů zadavatelů	01/2024–12/2026

2

EZP



• Novelizace ZZVZ	01/2024–06/2026
• Vyhledávání zakázek a notifikační systém	01/2024–06/2025
• Aktualizace metodiky veřejného nakupování	01/2024–09/2024

3

ESOZ



• Znalostní báze a metodické zdroje pro implementaci environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání	01/2024–12/2024
--	-----------------

⁹¹ KI – Kvalita a inovace

10. Způsob implementace

• Vzdělávání zadavatelů v oblasti environmentálně a sociálně odpovědného veřejného zadávání	01/2024–12/2026
• Databáze s příklady dobré praxe	01/2024–12/2026
• Minimální standardy odpovědného veřejného zadávání I a II	01/2024–09/2024 10/2024–09/2025
• 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
• Čestné 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
• Nastavení a rozvoj rámce pro funkci veřejného nákupu (profesi administrátora veřejných zakázek/nákupčího ve veřejném sektoru)	01/2024–06/2026
• Rozvoj tématu veřejného nákupu v oblasti vzdělávání, vědy a výzkumu (vysokých škol, veřejných a výzkumných institucí)	01/2024–06/2026
• Mapování personálních kapacit a sebehodnocení (self-assessment) ve veřejném nákupu	01/2024–06/2026
• Poskytování vzdělávání veřejných zadavatelů v rámci přímých aktivit MMR	01/2024–06/2026
• Vzdělávání veřejných zadavatelů mimo rámec přímých aktivit MMR	01/2024–06/2026
• Prověření možnosti úpravy odměňování nákupčích ve veřejném sektoru	01/2024–06/2026

5

CENT



• Zapojení stakeholderů	01/2024–06/2026
• Nastavení a implementace modelu regionálního centra	01/2024–2Q/2025
• Analýza možnosti vytvoření online nástroje (e-shop, tržiště)	01/2024–4Q 2024
• Nastavení monitoringu a evaluace	01/2024–06/2026

10. Způsob implementace

6 SVIZ



• Kulatý stůl – setkání úvodní a následná (validační)	1Q/2024 a následně každoročně (do 1Q/2026)
• Metodika postupu pro podporu strategicky významných investic a zadavatelů (Metodika SVIZ) a její aktualizace	Q1/2024–12/2025
• Podpora SVIZ	01/2024–06/2026

7 PJ



• Analýza možností svěření pravomocí kontrolovat dotované veřejné zakázky jedinému kontrolnímu orgánu	07/2024–07/2025
• Revize přezkumu veřejných zakázek	01/2024–06/2024
• Jediný metodický pokyn pro dotované VZ z EU fondů zveřejněný na portálu MMR	Od 01/2025
• Vytvoření smluvního rámce pro zapojení zadavatelů do kontrol dotovaných veřejných zakázek	01/2024–12/2024
• Výkladová a rozhodovací praxe pro dotované VZ	Od 06/2024
• Snadno dostupná rozhodovací praxe ÚOHS	Od 06/2025
• Snadno dostupné výsledky auditní činnosti Auditního orgánu MF ČR	Od 06/2025
• Analýza možností rozšíření použití zjednodušených metod vykazování	06/2024–12/2024
• Kulatý stůl k možnostem koncentrace kompetencí řídicích orgánů ve vztahu k vymáhání neoprávněně vyplacených dotačních prostředků	06/2024–06/2025
• Pravidelný sociologický průzkum mezi zadavateli i dodavateli	Pravidelně od 2024

8 ST



• Analýza existující praxe a navazující vývoj a správa metodik a vzorů	01/2024–12/2026
• Metodika pro integraci principů udržitelnosti (ESG a EU taxonomie) do veřejných zakázek ve stavebnictví	01/2024–06/2025
• Školení zadavatelů, projektantů a dodavatelů	07/2024–12/2026

10. Způsob implementace

• Podpora pilotních projektů	07/2024–12/2026
• Analýza existující smluvní praxe a pracovní skupina pro smluvní podmínky	01/2025–12/2026
• Metodika pro contract management	01/2025–12/2026

9 DD



• Jednotné místo pro podání nabídek	06/2025
• Jednoduchá migrace zadavatelů mezi elektronickými nástroji	12/2024
• Zjednodušené prokazování základní kvalifikace	06/2025
• Jednotná autentizace do nástrojů NIPEZ	06/2024

10. 3 Rozpočet a zdroje financování

MMR, 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 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. července 2023 do 30. června 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:

1 KI

– potřeby veřejných zadavatelů a následně široké veřejnosti budou saturovány 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.

10. Způsob implementace

2 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.

3 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 systémům⁹². Pokud tak bude určitý podíl biopotravin požadován v rámci minimálních standardů OVZ, povede to 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 nabízejí. To jim přinese stabilnější odbyt a dá prostor pro další rozvoj.

⁹² 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.

10. Způsob implementace

4 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 money⁹³, tak do úspor zbytečně vynakládaných prostředků.

5 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.

6 SVIZ

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

7 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, GŘ;
- 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 roztříštěnosti apod.

8 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 při-

⁹³ Viz poznámka pod čarou 6

10. Způsob implementace

spějí 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.

9 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.

10. 4 Vyhodnocování míry splnění stanovených cílů

Pro možnost ex post vyhodnocení míry splnění stanovených cílů bude MMR monitorovat a vyhodnocovat mj. následující ukazatele.

1.

Prostředí pro efektivní zadávání veřejných zakázek

- ⇒ **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;
- ⇒ počet malých a středních dodavatelů, kteří úspěšně podali nabídku ve veřejné zakázce;
- ⇒ průměrný počet nabídek v přirozeně konkurenčních odvětvích sledovaný odděleně v režimu zákona a VZMR.

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;

10. Způsob implementace

⇒ **počty pověřujících zadavatelů** (odhad), počty zadavatelů obstarávajících danou komoditu mimo centrální nákup a mimo postupy skrze VZMR;

⇒ **podíl struktury centrálních nákupů oproti praxi v EU.**

3.

Environmentálně a sociálně odpovědné veřejné zadávání

⇒ **podíl zakázek ve vybraných odvětvích zadaných v souladu se Strategii** – 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.

10. Způsob implementace

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 MPSV ČR z roku 2020. Aktivita 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 byla vedena komunikace se subjekty s vazbou na jednotlivá témata, s veřejnými zadavateli a problematika byla komunikována i s dodavateli vybraných komodit prostřednictvím kulatých stolů.

Souběžně se rozvíjela i témata centrálních nákupů.

Inspirace byla čerpána ze zkušeností ze zahraničí.

Příprava Strategie byla otevřena široké diskusi a dotčeným stranám byl poskytnut prostor k vyjádření. Strategie byla komunikována se zástupci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, profesními svazy i experty na veřejné zadávání z různých oblastí jejich 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

12. Zkratky

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
PTK	Předběžné tržní konzultace
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
ÚSC	Územně samosprávný celek
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 zadávacích 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 jasné, na datech postavené a měřitelné priority veřejných nákupů.

Dalšími relevantními zdroji právního rámce jsou:

13. Přílohy

- **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. prosince 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. července 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) 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**);

13. Přílohy

- návrh Nařízení Evropského Parlamentu a Rady o stanovení **rámcce 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“) včetně prováděcích předpisů;
- **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 o podpoře nízkoemisních vozidel navázal na usnesení vlády ze dne 26. července 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;
- **Zákon č. 69/2006 Sb.**, o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, **zákon č. 240/2022 Sb.**, kterým se mění zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon o podpoře nízkoemisních vozidel navázal na usnesení vlády ze dne 26. července 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)⁹⁶;
- Kritéria pro zadávání zelených veřejných zakázek v Evropské unii⁹⁷;

⁹⁶ Viz DocsRoom - European Commission (europa.eu)

⁹⁷ Viz Dobrovolná GPP kritéria: GPP Criteria and Requirements (europa.eu), v českém jazyce pod odkazem "other languages"

13. Přílohy

- Kritéria pro zadávání zelených veřejných zakázek v sektorových právních předpisech Evropské unie⁹⁸;
- Public Procurement for Circular Economy, European Commission⁹⁹;
- Gender Responsive Public Procurement¹⁰⁰;
- Sdělení EK. Zadávání veřejných zakázek v zájmu lepšího životního prostředí¹⁰¹.

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.

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.

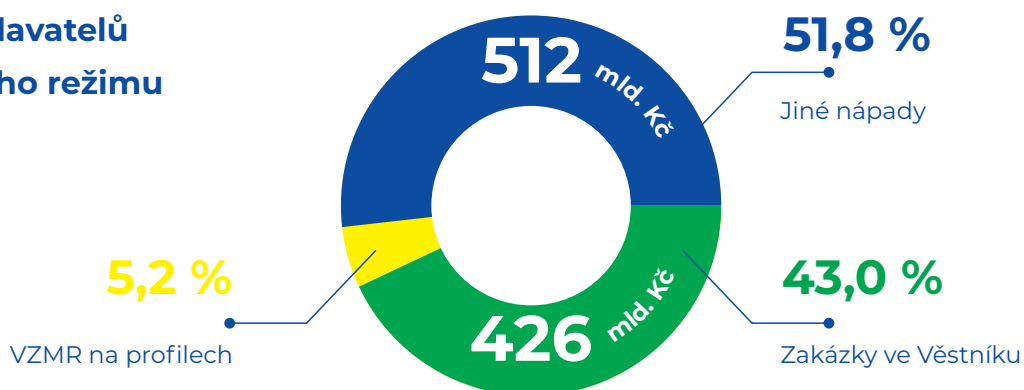
⁹⁸ Viz GPP v sektorových předpisech: GPP Criteria and Requirements (europa.eu)

⁹⁹ Public Procurement for a Circular Economy | European Circular Economy Stakeholder Platform (europa.eu)

¹⁰⁰ Gender-responsive Public Procurement: Step-by-step toolkit (europa.eu)

¹⁰¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Zadávání veřejných zakázek v zájmu lepšího životního prostředí KOM 2008/400

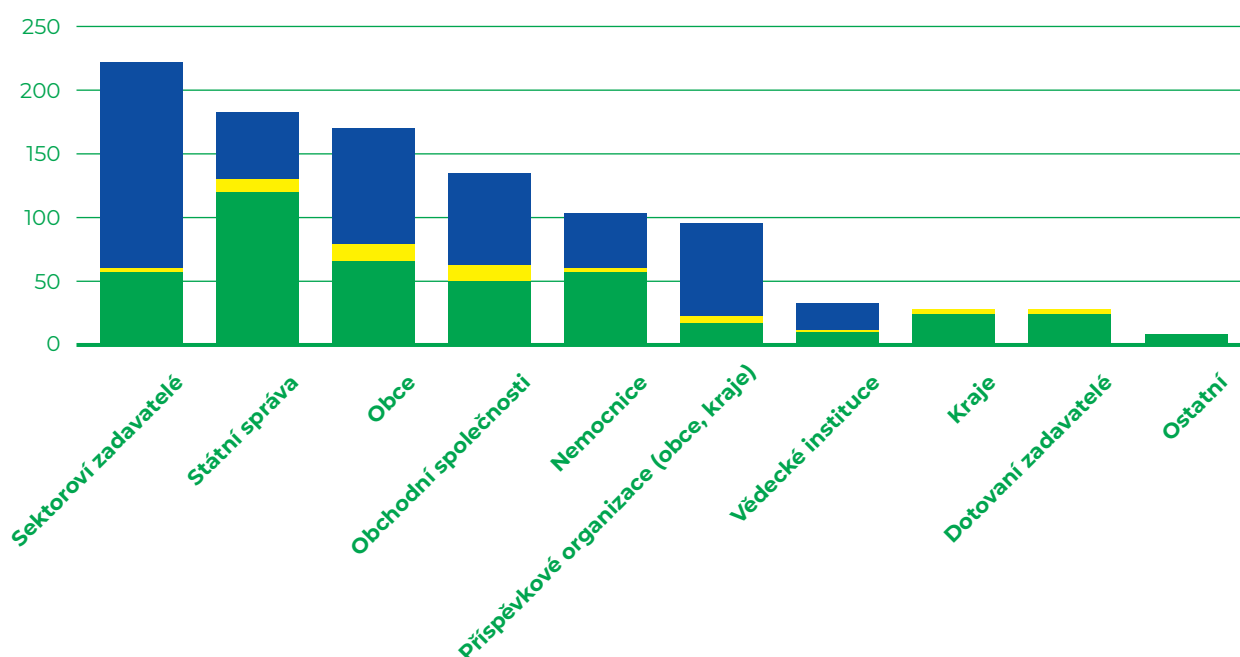
Nákupy zadavatelů dle použitého režimu



Obrázek 10: 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 Obrázek 11. Pro jednotlivé kategorie zadavatelů poměřuje objem zakázek zadávaných 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



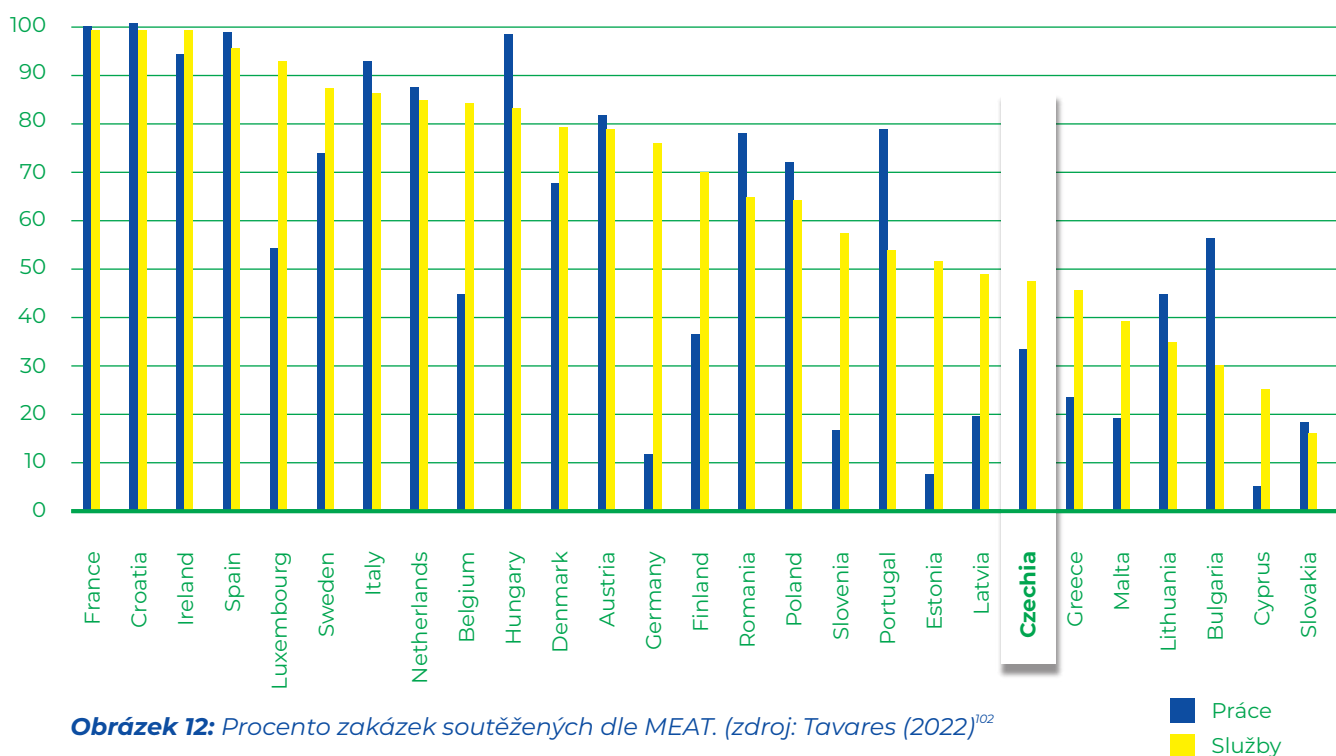
Obrázek 11: Objem nákupů za rok 2022 podle dat ze státní pokladny, případně z účetních závěrek, v kontextu objemu veřejných zakázek zveřejněných ve Věstníku veřejných zakázek a na profilu zadavatele. (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)

- Jiné nákupy
- VZMR na profilu zadavatele
- Režim ZZVZ

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 je 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).

Percentage of contracts awarded by the MEAT

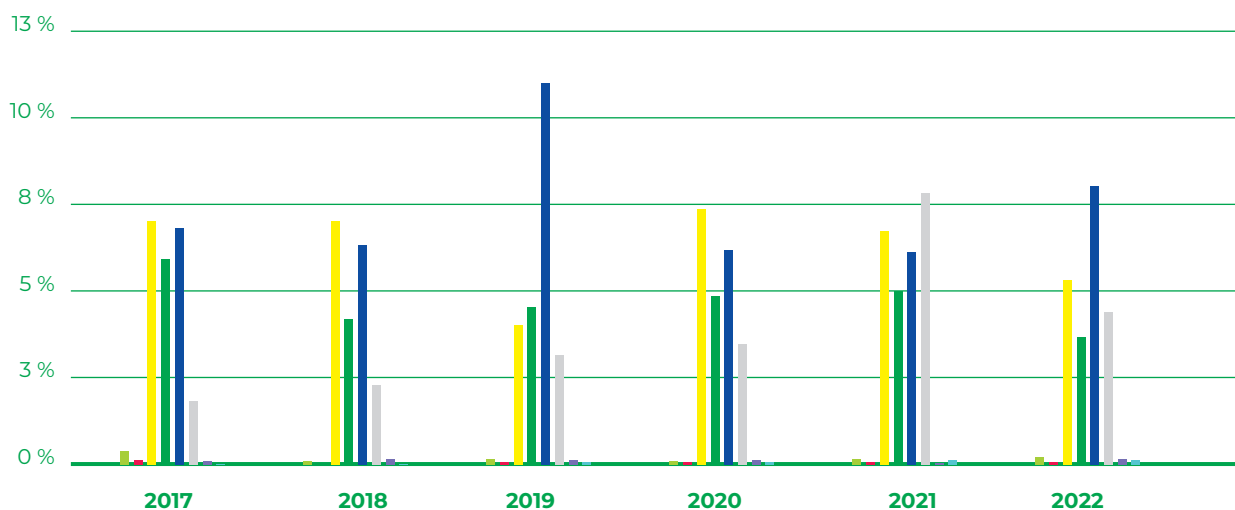


Obrázek 12: Procento zakázek soutěžených dle MEAT. (zdroj: Tavares (2022))¹⁰²

¹⁰² 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.

13. Přílohy

Používání necenových hodnotících kritérií v čase

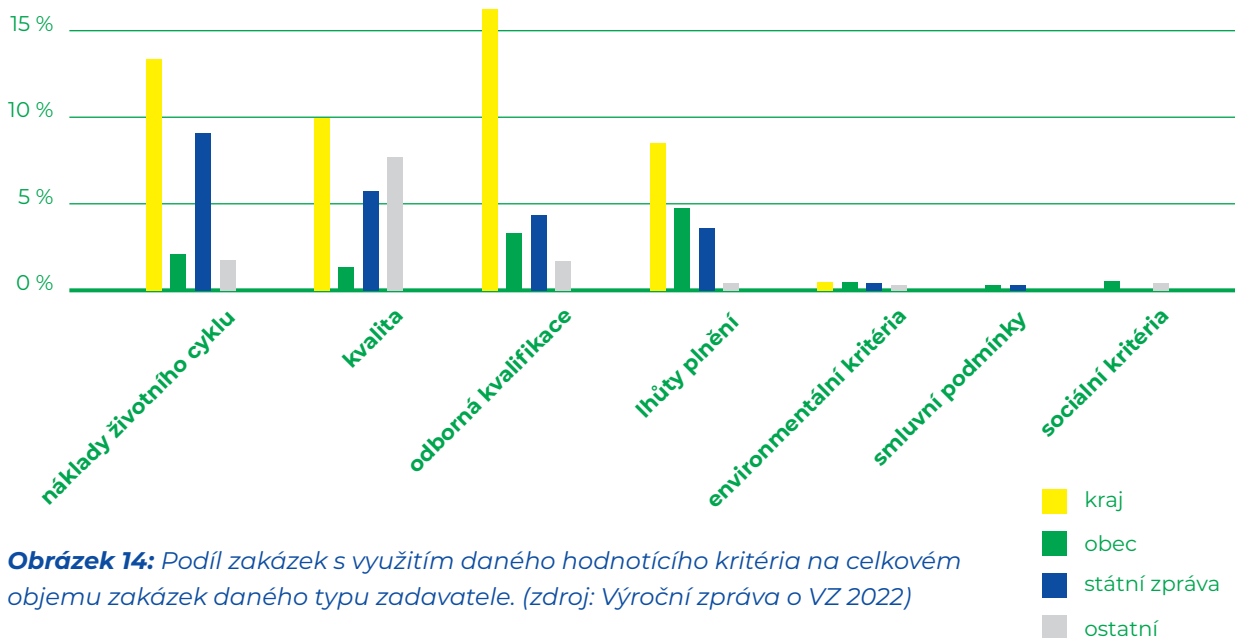


Obrázek 13: Časový vývoj objemu zakázek s využitím daného typu kritéria. (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)



Jak ukazuje Obrázek 13, mezi nejužívanější necenová hodnotící kritéria dlouhodobě patří především skupina nákladů životního cyklu (zahrnuje např. spotřebu paliva, odhad servisních nákladů), která se objevuje v 8 % zadávaných veřejných zakázek. Mezi další 3 dlouhodobě preferované typy kritérií patří lhůty plnění, požadavky na odbornou kvalifikaci členů týmu a požadavky na kvalitu popotávaného předmětu zakázky – ve všech případech se jedná o zastoupení u 4 – 8 % zakázek zadávaných 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



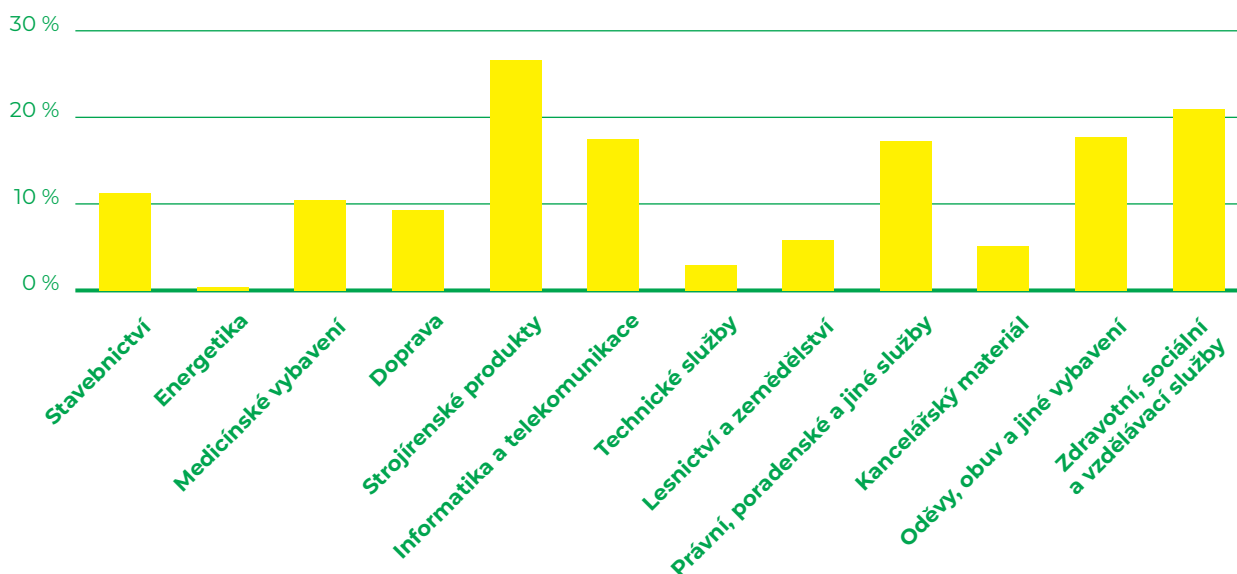
Obrázek 14: Podíl zakázek s využitím daného hodnotícího kritéria na celkovém objemu zakázek daného typu zadavatele. (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)



13. Přílohy

Pohled na typ zadavatele užívajícího různá necenová hodnotící kritéria za rok 2022 nabízí Obrázek 14. 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 15: Podíl objemu veřejných zakázek zadáných 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. Obrázek 15 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 zadáných 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.

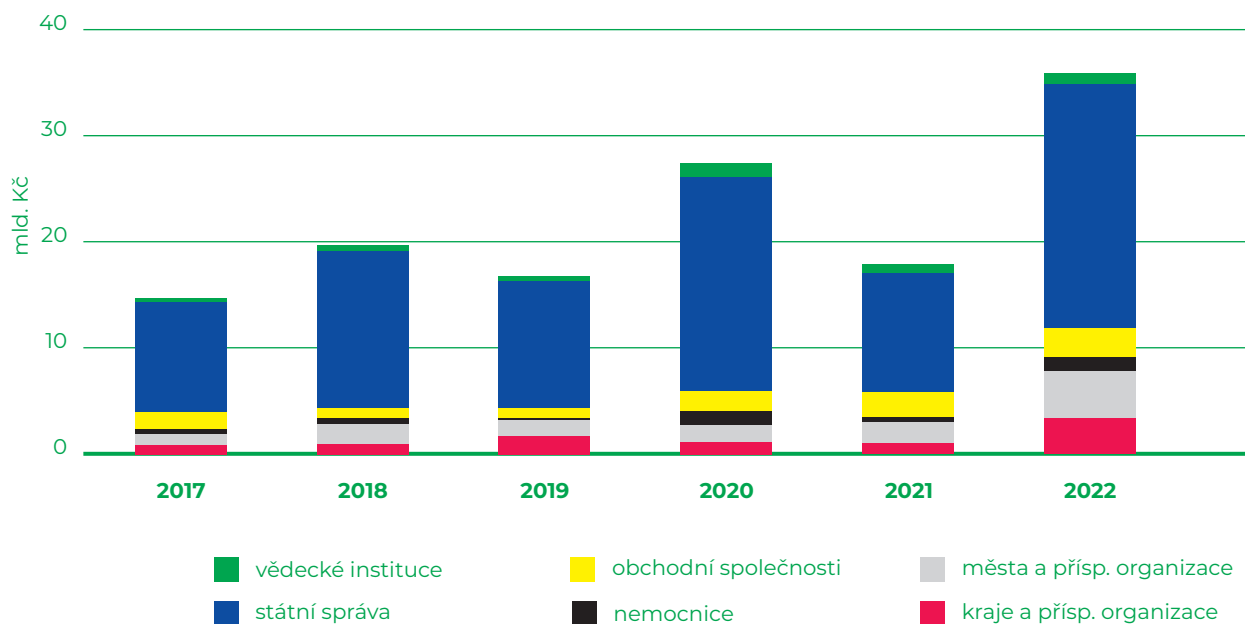
13. 2. 3 Centrální nákupy

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.

13. Přílohy

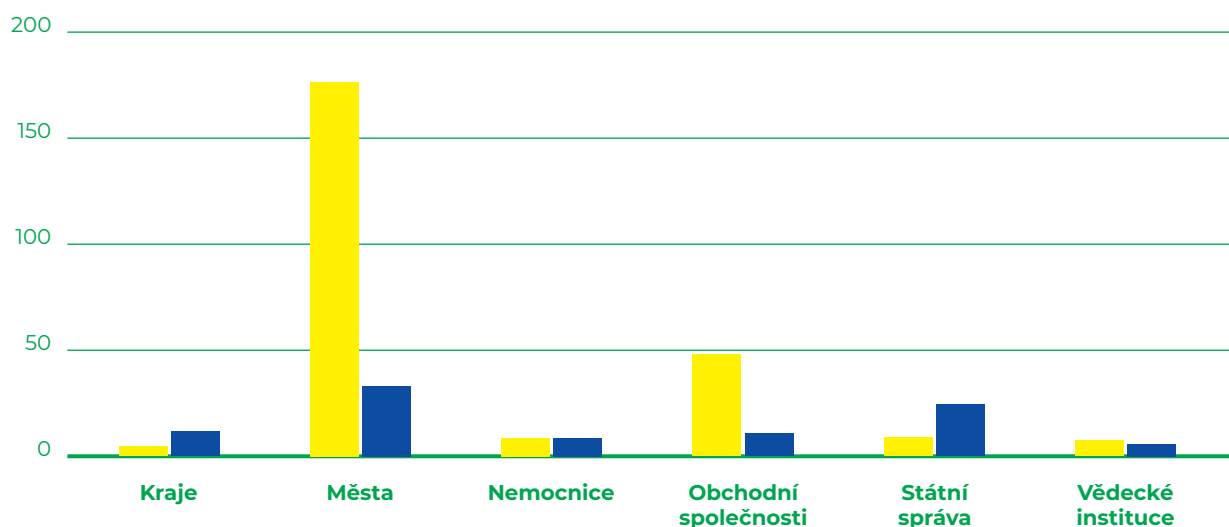
Obrázek 16 popisuje objemy nákupů v čase dle typu centrálního zadavatele. Je z něj zřejmé, že objemově nejvýznamnější nákupy realizuje státní správa (23 mld. Kč), nicméně zejména v posledních letech roste i podíl měst a jejich příspěvkových organizací (4,5 mld. Kč), jakož i krajů a jejich příspěvkových organizací (3,4 mld. Kč) – všechny údaje za rok 2022.

Objem centrálních nákupů v čase



Obrázek 16: 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



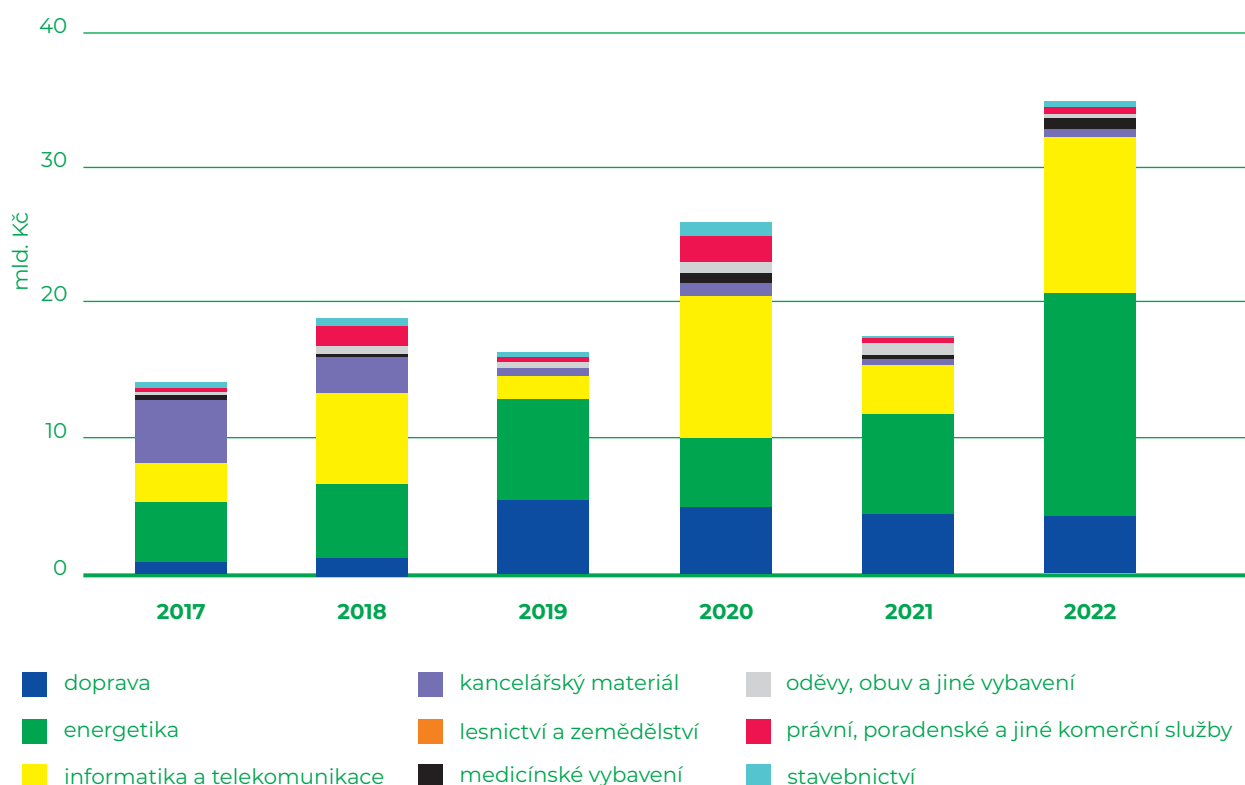
Obrázek 17: Počet zadavatelů vystupujících jako centrální v zakázkách z let 2020–2022 dle jejich kategorie. (zdroj: Výroční zpráva o VZ 2022)

malý
velký

13. Přílohy

Z pohledu centralizovaného zadávání je jednak důležitý objem zadaných veřejných zakázek, jednak také samotné množství zadavatelů, kteří vystupují v pozici centrálního zadavatele. Obrázek 17 ilustruje, že v letech 2020–2022 evidujeme celkem 350 různých zadavatelů vystupujících v alespoň jedné 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.

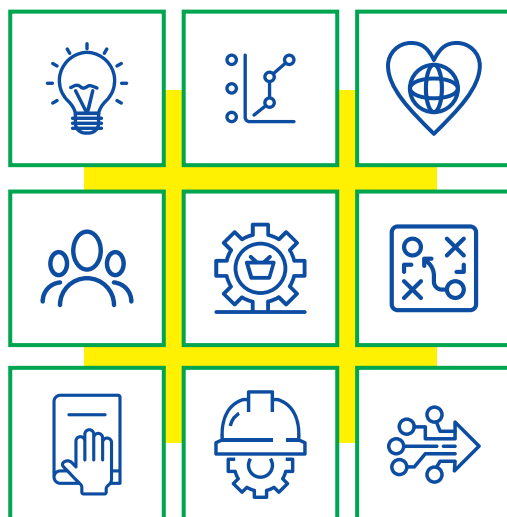
Objem a odvětví centrálně zadaných zakázek v čase



Obrázek 18: 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 Obrázek 18. 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 VZ, 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.



Financováno
Evropskou unií
NextGenerationEU



Národní
plán
obnovy



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



NÁRODNÍ STRATEGIE
VEŘEJNÉHO ZADÁVÁNÍ