



Zpráva o průzkumu k novele zákona o zadávání veřejných zakázek, která stanovila povinnost dodržovat zásady odpovědného zadávání

Platforma odpovědného veřejného zadávání provedla **průzkum k novele zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ)**, která v § 6 odst. 4 stanoví, že zadavatelé jsou povinni dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací (účinnost od 1. ledna 2021). Této novelizaci nepředcházela širší odborná diskuse, a protože výklad tohoto nového ustanovení není zcela jasný, diskuse je vedena ex post.

Konkrétně ustanovení § 6 odst. 4 ZZVZ stanoví, že: „Zadavatel je při postupu podle tohoto zákona, a to při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, povinen za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky **možné**, dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací ve smyslu tohoto zákona. Svůj postup je zadavatel povinen řádně odůvodnit.“

I po prvních měsících účinnosti obavy zadavatelů a nejasnosti kolem praktického využití ustanovení přetrvávají. S novým ustanovením se pojí například otázka **výkladu výrazu „možné“**, otázky ohledně přístupu následných **kontrol a auditů** a také otázky spojené s uplatněním této nové zásady i u **veřejných zakázek malého rozsahu**.

Proto Platforma odpovědného veřejného zadávání (OVZ) provedla mezi svými členy průzkum s cílem přispět k odborné diskusi, jak se s novým ustanovením vyrovnat. Platforma OVZ je zřízena Ministerstvem práce a sociálních věcí a jejími členy jsou ministerstva, státní podniky, kraje, města i další veřejní zadavatelé.

Průzkum ukázal, že ať už zadavatelé byli přijetím novely zaskočení nebo ne, **většině uplatnění nové zásady odpovědného veřejného zadávání nepůsobí vážnější problémy**. Přesto za problematické pro implementaci odpovědného veřejného zadávání je považováno zejména nepochopení interních zákazníkům, nedostatek času při přípravě zakázek a nedostatek výkladové a rozhodovací praxe.

Z průzkumu vyplývá, že z možností, jak se k současnému znění postavit, je za **nejlepší řešení považována úprava § 6 odst. 4 ZZVZ**. Konkrétně úprava, která by vyřešila otázku výkladu výrazu „možné“ tak, že zadavatel by měl povinnost zvážit využití odpovědného veřejného zadávání a inovací a zohlednit je ve veřejných zakázkách tam, kde by to bylo vhodné. Jako druhé nejlepší řešení pak bylo hodnoceno v podstatě přesunutí této povinnosti ze zásad a tomu uzpůsobené znění v § 36 odst. 1 ZZVZ: Zadavatel má povinnost zvážit při přípravě zadávacího řízení zohlednění odpovědného veřejného zadávání a inovací a povinnost využít je ve vhodných veřejných zakázkách. **Zrušení současného novelizovaného znění § 6 odst. 4 ZZVZ**, tedy návrat k původnímu znění, bylo **hodnoceno jako nejhorší varianta**.

Podstatné je, že z průzkumu vyplývá, že i přes nejasnosti, které novelizace přinesla, **zadavatelé sociálně a environmentálně odpovědný přístup pokládají za důležitou součást veřejných zakázek, která do zákona o zadávání veřejných zakázek patří**.

Platforma OVZ **nabízí participaci na další diskusi** o odpovědném veřejném zadávání. Může přispět nejen odborným názorem, ale i zprostředkováním zkušeností z praxe zadavatelů či zahraničními příklady. Platforma OVZ je koordinována **projektem Odpovědný přístup k veřejným nákupům – Strategické zadávání veřejných zakázek**. Projekt, realizovaný Ministerstvem práce a sociálních věcí, **dlouhodobě poskytuje zadavatelům metodickou i praktickou podporu**. Při implementaci zákonné povinnosti odpovědného zadávání může nabídnout kvalitní informační základnu (více na www.sovz.cz).



Podrobné výsledky průzkumu k novele ZZVZ – nová zásada odpovědného zadávání

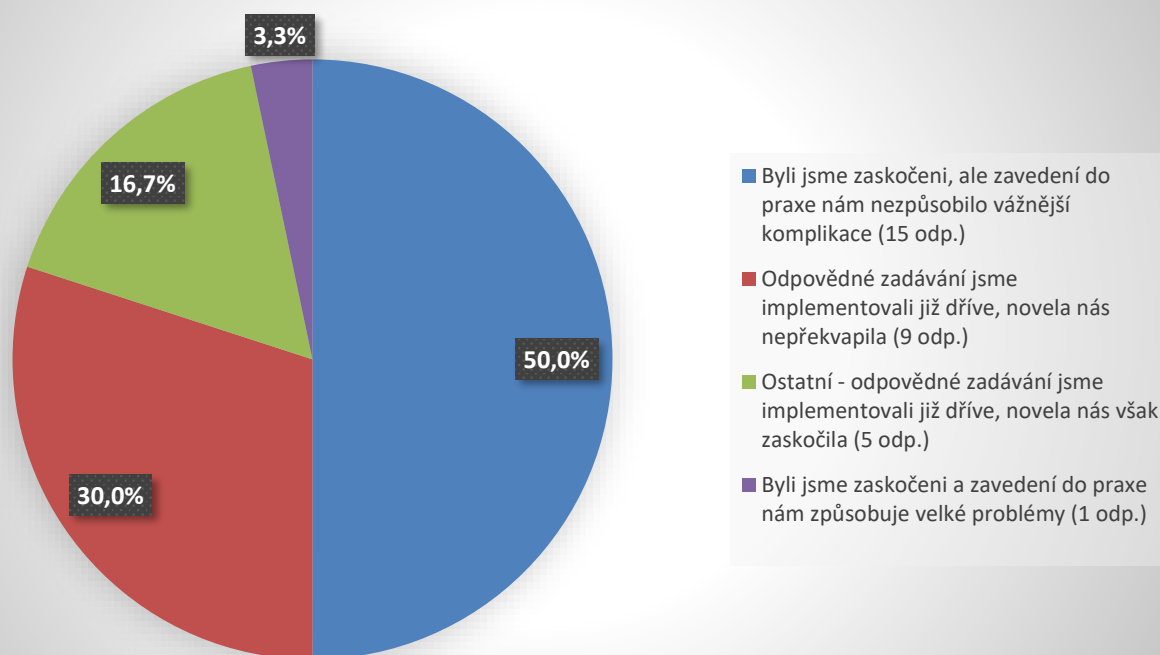
Od 1. ledna 2021 je účinná novela zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, která v § 6 odst. 4 stanoví, že zadavatelé jsou povinni dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací. Této novelizaci nepředcházela širší odborná diskuse a otázka znění tohoto nového ustanovení je tedy diskutována ex post.

Platforma odpovědného veřejného zadávání, která je zřízena Ministerstvem práce a sociálních věcí, provedla k otázce ustanovení povinného odpovědného zadávání průzkum mezi svými členy (příloha 2). Dotazník byl vyplněn 30 respondenty z 28 institucí, a to v období od 9.4. do 19.4.2021

Jak zadavatelé vnímají odpovědné veřejné zadávání mezi zásadami ZZVZ

Polovina respondentů (50 %, tj. 15 odpovědí) byla přijetím novely zaskočena, ale zavedení do praxe jim nezpůsobilo vážnější komplikace. 30 % respondentů (9 odp.) uvedlo, že odpovědné zadávání implementovali již dříve a novela je nepřekvapila. Ostatní odpovědi se shodovaly (16,7 %, tj. 5 odp.): ačkoliv odpovědné zadávání implementovali již dříve, novela je něčím zaskočila (např. povinností odůvodnění ke všem aspektům, rychlostí přijetí, povinností aplikovat u všech zakázek, včetně VZMR). Jeden respondent uvedl, že novela je zaskočila a že zavedení do praxe v organizaci způsobuje velké problémy.

Přijetí novely pro nás znamenalo...



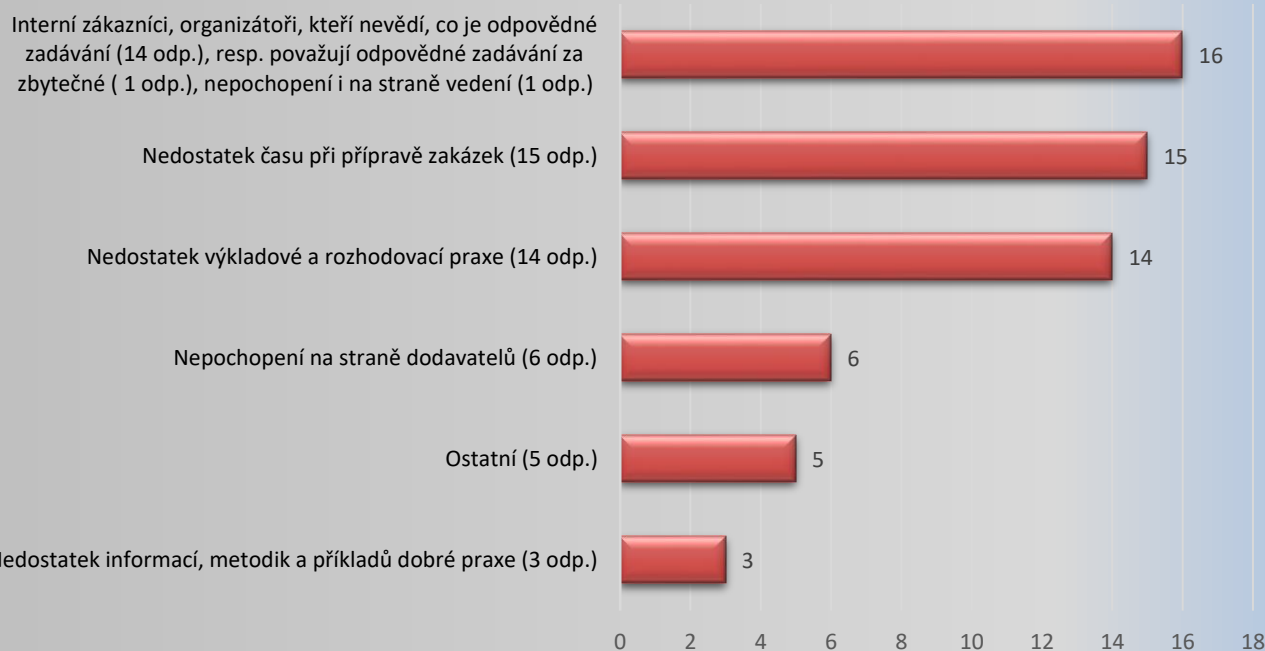


Komplikace při zavádění do praxe

Mezi největší komplikace při zavádění odpovědného zadávání do praxe zadavatelé řadí:

- Interní zákazníci, organizátoři, kteří nevědí, co je odpovědné zadávání (14 odp.), resp. považují odpovědné zadávání za zbytečné (1 odp.), nepochopení i na straně vedení (1 odp.)
- Nedostatek času při přípravě zakázek (15 odp.)
- Nedostatek výkladové a rozhodovací praxe (14 odp.)
- Nepochopení na straně dodavatelů (6 odp.)
- Nedostatek informací, metodik a příkladů dobré praxe (3 odp.)
- Mezi ostatní komplikace zadavatelé (5 odp.) zařadili i absenci závazné metodiky od gestora ZZVZ (od MMR), nepochopení ze strany kontrolních orgánů – zejména EU fondy, nedostatečně rozvinuté trhy, nedostatek zkušeností s aplikací konkrétních postupů, problémy s měřitelností a porovnatelností výstupů. Rovněž jako komplikace bylo zmíněno používání OVZ u VZMR, kde je to možné. A problém jeden respondent vidí i v tom, že ve vztahu k VZMR není dostatečně proškolen okruh zaměstnanců, kteří VZMR vyhláší, a ve spojení s nedostatkem času při přípravě zakázek je v současné době, i při poskytnutí metodik, implementace aspektů OVZ problém.

Největší komplikace při zavádění odpovědného zadávání do praxe (možno více odpovědí)



Diskuse, jak se k současnému znění v § 6 odst. 4 postavit

Hlavní otázkou průzkumu bylo vyhodnocení možností, jak s novým ustanovením zásady odpovědného veřejného zadávání a inovací naložit. Mezi šesti možnostmi bylo jak ponechání současného stavu, tak zrušení daného ustanovení, nebo další možnosti úpravy. Možnosti byly hodnoceny známkami jako ve škole. Uvedena je průměrná známka.



Z šesti navrhovaných řešení byla nejlépe (průměrnou známkou 1,77) hodnocena varianta D: úprava § 6 odst. 4 ZZVZ, a to tak, že by zadavatel měl povinnost zvážit využití OVZ a inovací a zohlednit je ve veřejných zakázkách, kde by to bylo **vhodné (efektivní)**. Z povinnosti lze vyloučit VZMR (vyloučením použití § 6 odst. 4 ZZVZ u VZMR v § 31 ZZVZ).

Jako druhá nejvíce preferovaná (prům. známka 1, 97) byla varianta C: uzpůsobené znění v § 36 odst. 1 ZZVZ. Zadavatel má povinnost zvážit při přípravě zadávacího řízení zohlednění OVZ a inovací a povinnost využít je ve vhodných veřejných zakázkách. Z povinnosti lze vyloučit VZMR, případně i podlimitní veřejné zakázky na služby a dodávky.

Jako nejhorší řešení (prům. známka 4,4) byla označena varianta E: zrušení § 6 odst. 4 ZZVZ.

Podrobné shrnutí všech variant je v příloze 1.

| | |
|--|-------------|
| Varianta D: Úprava § 6 odst. 4 ZZVZ. Zadavatel by měl povinnost zvážit využití OVZ a inovací a zohlednit je ve veřejných zakázkách, kde by to bylo vhodné (efektivní) . Z povinnosti lze vyloučit VZMR (vyloučením použití § 6 odst. 4 ZZVZ u VZMR v § 31 ZZVZ) | 1,77 |
| Varianta C: Uzpůsobené znění v § 36 odst. 1 ZZVZ. Zadavatel má povinnost zvážit při přípravě zadávacího řízení zohlednění OVZ a inovací a povinnost využít je ve vhodných veřejných zakázkách. Z povinnosti lze vyloučit VZMR, případně i podlimitní veřejné zakázky na služby a dodávky. | 1,97 |
| Varianta F: § 6 odst. 4 ZZVZ bude upraven tak, že stanoví pouze to, že využití sociálně a environmentálně odpovědného veřejného zadávání a inovací nezpůsobí porušení zásady diskriminace. Zároveň bude doplněn § 217 tak, že zadavatel v písemné zprávě odůvodní, pokud u nadlimitní veřejné zakázky nevyužije žádný aspekt sociálně odpovědného veřejného zadávání, environmentálně odpovědného veřejného zadávání nebo inovací. | 3,17 |
| Varianta A: Zachování současného stavu | 3,27 |
| Varianta B: Znění diskutované na podzim 2020-nikoli povinnost zvážit aspekty OVZ, ale „oprávněnost“ zadavatele OVZ a inovace využít, přesunutí do § 36 odst. 1 ZZVZ | 3,3 |
| Varianta E: Zrušení § 6 odst. 4 ZZVZ | 4,4 |

Závěry

Z průzkumu vyplývá, že ať už zadavatelé byli přijetím novely zaskočení nebo ne, většině uplatnění nové zásady odpovědného veřejného zadávání nepůsobí vážnější problémy. Přesto za problematické pro implementaci odpovědného veřejného zadávání je považováno zejména nepochopení interních zákazníků, nedostatek času při přípravě zakázek a nedostatek výkladové a rozhodovací praxe.

Z možností, jak se k současnému znění postavit, je jako nejlepší řešení považována úprava § 6 odst. 4 ZZVZ, a to tak, že zadavatel by měl povinnost zvážit využití OVZ a inovací a zohlednit je ve veřejných zakázkách tam, kde by to bylo vhodné, efektivní (vs. současná úprava, která stanoví, že zásada se zohlední tam, kde to je možné). Jako druhé nejlepší řešení pak bylo hodnoceno v podstatě přesunutí této povinnosti ze zásad a tomu



uzpůsobené znění v § 36 odst. 1 ZZVZ: Zadavatel má povinnost zvážit při přípravě zadávacího řízení zohlednění OVZ a inovací a povinnost využít je ve vhodných veřejných zakázkách.

Zrušení § 6 odst. 4 ZZVZ, tedy návrat k původnímu znění, bylo hodnoceno jako nejhorší varianta.

Několik respondentů zdůraznilo, že pro nalezení vhodného řešení je důležitá diskuse.

Z průzkumu vyplývá, že i přes nejasnosti, které novelizace přinesla, zadavatelé sociálně a environmentálně odpovědný přístup pokládají za důležitou součást veřejných zakázek, která do zákona o zadávání veřejných zakázek patří.

Příloha 1: Možnosti k diskusi ve vztahu k zásadám OVZ a inovací:

Varianta A: Zachování současného stavu

- zcela nulová varianta, při které by byly zachovány zásady OVZ a inovací ve stávajícím znění v § 6 odst. 4 ZZVZ

Tato varianta s sebou nese nevýhody uvedené v úvodu dokumentu. Současně není k dispozici judikatura, která by reagovala na současnou situaci.

Varianta B: Znění diskutované na podzim 2020

- text pracující nikoli s povinností zvážit aspekty OVZ, ale „oprávněností“ zadavatele OVZ a inovace využít
- přesunutí do § 36 odst. 1 ZZVZ (viz Příloha č. 2)

Tato varianta je v současné situaci de facto návratem k situaci před 1. 1. 2021, nevyužitím trendu nastoupeného v řadě evropských zemí, který směřuje kupní sílu veřejných zadavatelů k získání přidané hodnoty v oblasti sociální, environmentální či širších ekonomických dopadů, což často přináší i vyšší kvalitu plnění. Proto se tato varianta může jevit jako nedostatečná.

Varianta C: Uzpůsobené znění v § 36 odst. 1 ZZVZ

- zadavatel má povinnost zvážit při přípravě zadávacího řízení zohlednění OVZ a inovací a povinnost využít je ve vhodných veřejných zakázkách
- z povinnosti lze vyloučit VZMR, případně i podlimitní veřejné zakázky na služby a dodávky
- přesunutí do § 36 odst. 1 ZZVZ (viz Příloha č. 3)

Tato varianta (po nezbytné úpravě textu ustanovení a odstranění výkladových nejasností) zachovává povinnost zvážit a, je-li to vhodné, zohlednit využití aspektů OVZ (s ohledem na současnou právní úpravu), ale současně přesouvá povinnost ze zásad do části základních ustanovení.

Varianta D: Úprava § 6 odst. 4 ZZVZ

- zadavatel má povinnost zohlednit (zvážit využití) OVZ a inovací ve veřejných zakázkách, kde je tak pro jeho účel vhodné (efektivní)
- z povinnosti lze vyloučit VZMR (vyloučením použití § 6 odst. 4 ZZVZ u VZMR v § 31 ZZVZ)



Tato varianta pracuje se zachováním politického důrazu na OVZ (tj. ponechává v zásadách), nicméně upravuje textaci tak, aby neobsahovala zásadní problematická ustanovení (tj. KDY/KDE zadavatel zásady zohledňuje, že tak činí, když to je „možné“, nikoli účelné/vhodné, vyjasnění odůvodnění)

Varianta E: Zrušení § 6 odst. 4 ZZVZ

- Zrušení textace související s novelou ZZVZ od 1. 1. 2021 bez náhrady

Tato varianta je absolutním návratem k situaci před 1. 1. 2021. Pouze ruší vše, co bylo přijato, a to bez zohlednění výsledků diskuse a trendů v OVZ, jak byly uvedeny výše.

Varianta F:

§ 6 odst. 4 ZZVZ bude upraven tak, že stanoví pouze to, že využití sociálně a environmentálně odpovědného veřejné zadávání a inovací nezpůsobí porušení zásady diskriminace. Zároveň bude doplněn § 217 tak, že zadavatel v písemné zprávě odůvodní, pokud u nadlimitní veřejné zakázky nevyužije žádný aspekt sociálně odpovědného veřejného zadávání, environmentálně odpovědného veřejného zadávání nebo inovací.

Definice v § 28 písm. p) až r) ZZVZ lze dle zvážení u shora uvedených variant vypustit či ponechat.

Příloha 2: Členové Platformy odpovědného veřejného zadávání



Člen Platformy
odpovědného
veřejného zadávání

- Česká správa sociálního zabezpečení
- Česká televize
- Dopravní podnik hl. m. Prahy
- Jihomoravský kraj
- Královéhradecký kraj
- Letiště Praha
- Liberecký kraj
- Masarykova univerzita
- Město Jičín
- Město Příbram
- Ministerstvo práce a sociálních věcí*
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
- Ministerstvo zemědělství
- Povodí Ohře
- Povodí Vltavy
- Státní pozemkový úřad
- Státní úřad inspekce práce
- Státní veterinární správa
- Statutární město Brno
- Statutární město Děčín
- Statutární město Chomutov
- Statutární město Jihlava
- Středočeský kraj
- Ředitelství silnic a dálnic
- Univerzita Karlova
- Úřad vlády

*zakladatel a organizátor Platformy