

Odpo­vědné zadá­vání v kontextu nové právní úpravy

O novém zákoně o zadávání veřejných zakázek již bylo napsáno mnohé. Více či méně detailně byla analyzována jednotlivá ustanovení, respektive povinnosti zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Méně pozornosti se už ovšem dostalo dalším důležitým otázkám. Jaké jsou naše priority při zadávání veřejných zakázek? Jakou si u nás přejeme kulturu zadávání veřejných zakázek – kterou zmíněný zákon jen do určité míry předurčuje? Jaké vidíme v této oblasti trendy například v rámci Evropské unie? Jak definujeme kvalitu a co pro nás znamená hodnota za vynaložené peníze?



Mgr. Leona Gergelová Šteigrová, Ph.D.

Vedoucí oddělení veřejných zakázek,
Ministerstvo práce a sociální věcí

Evropská komise své priority stanovila jasně – strategický přístup k zadávání veřejných zakázek, větší důraz na sociální a environmentální dopad, lepší přístup malých a středních podniků, zjednodušení administrativního procesu apod. Tyto cíle se měly promítnout i do našeho zákona o zadávání veřejných zakázek, což se do určité míry bezesporu stalo: Zákon už není detailním popisem procesních pravidel, kterými je zadavatel spíše sešněrován, než veden; dává zadavateli větší míru flexibility (samozřejmě ruku v ruce s odpovědností); zdůrazňuje ekonomickou výhodnost nad cenou (jakkoliv se spíše než o revoluční změnu jedná o mediální obraz); zdůrazňuje dělení zakázek na části; otevřeněji přistupuje k otázce komunikace s dodavateli, respektive obecně s trhem (viz nový paragraf k předběžným tržním kon-

zultacím); rozšiřuje příležitosti pro zohlednění širších společenských cílů, mimo jiné větším akcentem na aspekty sociální, environmentální apod.

Čeští zadavatelé tak mají dostatečný prostor jít směrem, který nastínily už nové směrnice, tj. nahlížet na prostředky vynaložené v rámci veřejných zakázek jako na příležitost ke splnění širších strategických cílů veřejných zadavatelů. Tzv. odpovědné zadávání veřejných zakázek (z angl. „responsible procurement“) je proces, při kterém organizace nakupuje produkty a služby způsobem, kdy při minimálních škodách na životním prostředí získává maximální hodnotu za peníze z hlediska vytváření prospěchu pro společnost a ekonomiku. Stručně řečeno, zadavatel se při vynakládání veřejných prostředků zamýšlí nad dopady a souvislostmi dané zakázky z hlediska místní ekonomie,

zaměstnanosti a/nebo pracovních podmínek osob podílejících se na výrobě či realizaci určité služby nebo dopadu na komunitu v místě plnění dané zakázky, na zdraví a životní prostředí.

Několik příkladů zohledňování širších společenských aspektů v ČR již máme, nicméně spíše v menším měřítku, kdy byla například zohledněna určitá zvláštní podmínka zadavatele apod. Nový zákon o zadávání veřejných zakázek nám však prostor pro výše nastíněný strategičtější přístup k zadávání veřejných zakázek velmi rozšiřuje. Nabízí zadavateli jak nové instituty, tak větší flexibilitu, aby mohl věnovat více pozornosti konsekvencím a dopadům dané zakázky místo administrativních a procesních detailů. Ke slovu se tak kromě sociálních a společenských cílů dostává i efektivita, respektive již zmíněná „hodnota za peníze“.

Sociálně odpovědnému veřejnému zadávání, které je úzce propojeno s obecnějšími principy strategického přístupu k veřejnému zadávání zmíněnými výše, se od roku 2016 systematicky věnuje Ministerstvo práce a sociálních věcí v rámci projektu „Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání“. Cílem tohoto projektu je zabezpečit zadavatelům co nejkomplexnější metodickou podporu (zahrnující zpracování vzorových textů, příkladů dobré praxe atd.), včetně přímých konzultací, akcí a konferencí a příležitostí pro výměnu zkušeností. V rámci projektu bylo popsáno již několik tematických oblastí, které s odpovědným zadáváním souvisejí, jako například podpora zaměstnanosti, zvyšování kvalifikace a dovedností, včetně získávání praxe zejména absolventů, zajištění

důstojných pracovních podmínek, podpora přístupu sociálních podniků a malých a středních podniků k veřejným zakázkám, subdodavatelské vztahy, etické nakupování či ekologicky šetrná řešení. Veškeré informace a zdroje jsou shromážděny na webu www.sovz.cz.

Jak to vidí odborníci?

O zkušenosti, příklady dobré praxe a zajímavé informace z oblasti odpovědného veřejného zadávání bychom se se čtenáři časopisu *Veřejné zakázky v praxi* rádi podělili – nyní nově v samostatné rubrice prostřednictvím odborných příspěvků či rozhovorů s experty. Na úvod jsme položili otázky pěti osobnostem, které se zadáváním veřejných zakázek dlouhodobě věnují: Jaroslavu Kračúnovi z Evropské komise, Vladimíru Studničkov



z Ministerstva pro místní rozvoj, Martinu Hadašovi z Masarykovy univerzity, Jiřímu Buryanovi a Adéle Havlové z advokátní kanceláře Havel, Holásek & Partners, Jiřímu Skuhrovcovi z EconLabu a Petru Zahradníkovi z České rady pro šetrné budovy.



Jaroslav Kračún

European Commission, DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Unit G-4 Innovative and E-Procurement

Ve směrnici byl akcentován strategický přístup k veřejným zakázkám tak, aby se na prostředky ve veřejných zakázkách nahlíželo jako na příležitost pro naplnění dalších cílů členských zemí EU. Jak s touto prioritou souvisí začleňování sociálních a udržitelných požadavků ve veřejných zakázkách?

Používání sociálních aspektov a požiadaviek udržateľného rozvoja patrí medzi hlavné nástroje dosahovania strategických cieľov. Verejní obstarávatelia hospodária s verejnými finančnými prostriedkami, ktoré používajú na zabezpečenie rôznych potrieb. Tieto potreby môžu zabezpečiť „minimalisticky“ tým, že nadefinujú minimálne kvalitatívne požiadavky a predmet zákazky vysúťažia na základe najnižšej ceny. Rovnaké potreby môžu zabezpečiť „strategicky“ tým, že umožnia zohľadnenie napríklad sociálnych alebo udržateľných aspektov. Uspokojia tým svoju primárnu potrebu v rovnakej alebo vyššej kvalite a zároveň podporia sociálny rozmer, napríklad zamestnaním sociálne znevýhodnených osôb, alebo rozvoj technológií prinášajúcich udržateľné riešenia. Ak pripraví súťaž nediskriminačne a primerane, vyhrá ponuka, ktorá ponúkne najlepší pomer medzi uspokojením primárnej potreby v požadovanej kvalite a ktorá tiež poskytne pridanú spoločenskú hodnotu. Legitimita takéhoto konania verejných obstarávateľov pramení z ich postavenia a poslania – hospodáriť s verejným majetkom vo verejnom záujme.

Vnímáte v daném směru posun ve využívání tohoto přístupu v zemích EU?

Väčšina členských štátov už dlhodobo vníma poslanie verejných obstarávateľov v strategických súvislostiach. Ich činnosť má byť samozrejme v prvom rade transparentná a nediskriminačná, tj. ponuky všetkých hospodárskych subjektov musia byť náležite vyhodnotené. Čím ďalej tým viac sa od nich očakáva profesionálnejší prístup k verejnému obstarávaniu, tak aby boli vynaložené prostriedky použité s čo najvyššou pridanou spoločenskou hodnotou. Za týmto účelom vznikajú špecializované spoločné/centrálne obstarávacie organizácie alebo kompetenčné centrá, ktoré svoju vybudovanú profesionalitu poskytujú v podobe asistencie jednotlivým verejným obstarávateľom. Európska komisia v tejto súvislosti aktívne podporuje výmenu a šírenie skúseností.



Mgr. Vladimír Studnička

Ministerstvo pro místní rozvoj

V době účinnosti původního zákona o veřejných zakázkách se často objevovala otázka, zda je požadování sociálních aspektů (požadavků, kritérií) ve veřejných zakázkách vůbec legální. Jaký v tomto směru vidíte posun mezi původním zákonem o veřejných zakázkách a novým zákonem o zadávání veřejných zakázek?

Zadavatelé si mnohdy stěžují na nedostatečnou pomoc, metodickou podporu apod., jež jim brání zavádět nové přístupy v zadávání veřejných zakázek. Pokud hovoříme o odpovědném či sociálně odpovědném zadávání, dostanou takovou podporu?

Posun vidím v jasné deklaraci zohledňování sociálních kritérií již ve směrnici č. 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014, která navazuje na předchozí úpravu a stanoví standardní povinnosti zadavatelů, akcentuje sociální, ekologické a inovativní aspekty, bere v potaz faktory jako celková nákladová efektivita, kvalita, environmentální a sociální aspekty, obchodní podmínky a podmínky dodání, a umožňuje tak zohlednit sociální a environmentální kritéria – platí, že kritériem kvality mohou být mimo jiné sociální, environmentální nebo inovační aspekty. Možnosti jsou deklarovány již v samotné preambuli směrnice, zároveň směrnice zohledňuje sociální aspekty jak v možnosti volby zvláštních technických požadavků (čl. 70 směrnice), tak například při výběru ekonomicky nejvýhodnější nabídky s tím, že sociální hledisko patří mezi kvalitativní kritéria (čl. 67 směrnice).

Tyto možnosti, které směrnice přináší, jsou transponovány do nového zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Akcentaci sociálních aspektů lze bezpochyby nalézt i v novém druhu zadávacího řízení, zadání zakázky ve zjednodušeném režimu dle § 129, jehož prostřednictvím je možné zadávat (nejen) vybraný okruh sociálních služeb. Stejně tak lze za posílení sociálních aspektů v zadávání veřejných zakázek považovat ustanovení § 38, tedy možnost zadavatele vyhradit veřejnou zakázku pro dodavatele, kteří zaměstnávají zaměstnance na chráněných místech podle zákona o zaměstnanosti, nebo ustanovení § 93, jež ukládá zadavateli povinnost zohlednění přístupnosti předmětu veřejné zakázky osobám se zdravotním postižením.

Zadavatelé dostávají metodickou podporu, a to ve třech formách: formou školení, formou pomoci prostřednictvím stránek ministerstva a formou samotných textových metodik. Ministerstvo pro místní rozvoj realizuje rozsáhlou školicí kampaň pro zadavatele i dodavatele, jsou proškoleny jak státní úřady, tak krajské úřady, města, obce. Ministerstvo proškolovalo přes 7000 osob z řad zadavatelů i dodavatelů. Dále připravilo dlouhodobý vzdělávací program v rámci Akademie veřejného investování. Pro konkrétní řešení problémů je zprovozněn speciální e-mail pro dotazy k novému zákonu, infofórum i nejčastěji kladené dotazy. Je zprovozněna také speciální telefonní linka na dotazy k novému zákonu. Informace jsou uveřejněny na Portálu o veřejných zakázkách (www.portal-vz.cz).

Zadavatelé dostávají metodickou podporu, a to ve třech formách: formou školení, formou pomoci prostřednictvím stránek ministerstva a formou samotných textových metodik. Ministerstvo pro místní rozvoj realizuje rozsáhlou školicí kampaň pro zadavatele i dodavatele, jsou proškoleny jak státní úřady, tak krajské úřady, města, obce. Ministerstvo proškolovalo přes 7000 osob z řad zadavatelů i dodavatelů. Dále připravilo dlouhodobý vzdělávací program v rámci Akademie veřejného investování. Pro konkrétní řešení problémů je zprovozněn speciální e-mail pro dotazy k novému zákonu, infofórum i nejčastěji kladené dotazy. Je zprovozněna také speciální telefonní linka na dotazy k novému zákonu. Informace jsou uveřejněny na Portálu o veřejných zakázkách (www.portal-vz.cz).

Co se týká textových metodik, jsou řešeny jako postup zadavatele při zadání veřejné zakázky, tedy jako procesní postup zadavatele, na který navazují další metodiky, pokud je jich třeba. Na procesní metodiky tak navazují speciální metodiky k zákonu, jež představují jednotlivé činnosti, úkony zadavatele v průběhu procesu zadání i vzorové formální výstupy z jednotlivých úkonů zadavatele. Další pomoc by měly představovat metodiky odborné, ministerstvo poskytlo a dále bude poskytovat různé odborné metodiky z řady oborů. K dispozici jsou tak metodiky nejen šetrné/zelené, ale i metodiky vztahující se k sociálně odpovědnému zadávání. Jsou uveřejněny na Portálu o veřejných zakázkách v rámci všech ostatních metodik a jsou sociálně zodpovědným zadavatelům k dispozici a inspirací.





Mgr. Martin Hadaš, LL.M.

Masarykova univerzita

Masarykova univerzita se ke konceptu odpovědného zadávání již formálně přihlásila a definovala si své konkrétní priority v této oblasti. Co vás k tomuto kroku přimělo? A jaké jsou vaše priority v této oblasti?

S konceptem odpovědného veřejného zadávání jsem se poprvé setkal díky aktivitám Nové ekonomiky, o.p.s., zhruba před dvěma roky. Tehdy jsem navštívil seminář, kde mě zaujaly zkušenosti kolegů ze zahraničí, konkrétně z Velké Británie, kteří běžně při zadávání veřejných zakázek zohledňovali různá sociální a ekologická kritéria. A nejednalo se vůbec o malé projekty, nýbrž o velké investiční akce, jako bylo například uspořádání olympijských her v Londýně. V té době však pro nás nebyl tento koncept zcela prakticky uchopitelný a použitelný, protože stále chyběly příklady dobré praxe v této oblasti v České republice.

Znovu jsem se pak s tímto konceptem setkal při návštěvě Univerzity v Edinburghu, kam jsem loni v únoru zavítal v rámci programu Erasmus plus. Překvapilo mě, že pro kolegy z Edinburghu bylo jedním z největších témat veřejného zadávání právě společensky odpovědné zadávání a udržitelnost. Po návratu jsem se náhodou potkal s lidmi připravujícími projekt společensky odpovědného veřejného zadávání na Ministerstvu práce a sociálních věcí, dostali jsme nabídku aktivně se projektu zúčastnit a vedení Masarykovy univerzity tuto aktivitu podpořilo. Našími prioritami jsou důraz na ekologicky šetrná řešení, podpora zapojení malých a středních podniků a podpora důstojných pracovních podmínek.

Pro některé zadavatele znamenají nové přístupy k veřejnému zadávání spíše obavy z rizik. Také tyto obavy máte?

Vzhledem k českému prostředí veřejného zadávání je celkem pochopitelné, že nové přístupy k zadávání vyvolávají u spousty zadavatelů spíše obavy než nadšení. Veřejné zadávání u nás trpí mnoha problémy, jako jsou časté změny právní úpravy a její zpříšňování oproti evropskému standardu, přílišné soustředění se na formální stránku, tedy spíše na proces zadávání než na to, jak získat co nejvyšší kvalitu poptávaného plnění, nedostatek příkladů dobré praxe, problémy při čerpání prostředků z evropských fondů a podobně. Masarykova univerzita však koncept společensky odpovědného zadávání vnímá spíše jako svoji povinnost či nezbytnost, pokud chceme veřejné prostředky, se kterými hospodaříme, vynakládat smysluplně. Účastí v projektu chceme přispět k rozšíření tohoto konceptu mezi zadavateli v České republice.



Jiří Skuhrovec

EconLab z.s.

Zadavatelé se často obávají, že využití sociálních, environmentálních či jiných společensky odpovědných požadavků/kritérií ve veřejných zakázkách zvýší cenu zakázky. Jak je to vlastně s efektivitou a hospodárností? Potkává se uplatnění společensky odpovědných aspektů s naplňováním principů hospodárnosti, efektivitu a účelnosti (tj. principů 3E) v praxi veřejného zadávání?

Odpovědné zadávání z hlediska principů 3E dává smysl, až když člověk trochu poodstoupí od konkrétního úkolu. Pokud si úřad připlatí, aby zaměstnal hendikepované nebo aby použil ekologické materiály, může se to velmi snadno vyplatit. Tím nemyslím jakési společenské dobro či dobrý příklad pro soukromý sektor – který auditóři nemívají úplně sklony ocenit. Mám na mysli úsporu na souvisejících výdajích: na podpoře v nezaměstnanosti, sociálních dávkách nebo třeba sanaci ekologických škod. To vše jsou zcela konkrétní výdajové položky, do kterých ročně proudí z veřejných peněz desítky miliard.

Je výzvou pro stát jako celek, aby si uvědomil, kde se mu odpovědné zadávání reálně vyplatí. Problém nechutí k němu je totiž velmi často zakořeněn v užším výkladu 3E: „Pokud nakupuji drahé, není to efektivní.“ Je naprosto pochopitelné, že například optikou ŘSD je zaměstnání dlouhodobě nezaměstnaných na stavbách dálnic čistým nákladem navíc. Z pohledu celého státního rozpočtu ovšem může jít naopak o velmi ziskový počin.

Nelze samozřejmě říct, že se odpovědné zadávání vyplatí vždy, bez ohledu na okolnosti. Můžeme si ho ale představit jako určitý standard dobré praxe, od kterého se úřad v některých případech rozhodne odchýlit. Dnes je tomu u nás spíše naopak: Nabízí se však otázka, zda nejít cestou zemí západní Evropy, kde už si dávno spočítali, co se jim vyplatí a co nikoliv.



Petr Zahradník

Česká rada pro šetrné budovy

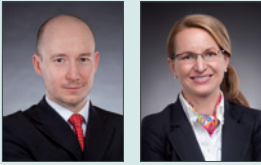
Zadavatelé se netají skepsí, že dodavatelé v České republice nejsou připraveni naplňovat společenské požadavky v rámci plnění veřejných zakázek a že nebudou mít zájem se o takové zakázky ucházet. Česká rada pro šetrné budovy integruje společnosti a organizace z různých sektorů ekonomiky, zejména z odvětví stavebnictví. Jak tyto společnosti, které soutěží o veřejné zakázky, na sociální a environmentální požadavky zadavatelů reagují?

Česká rada pro šetrné budovy při svých seminářích pořádaných k tématu „Zadávání veřejných zakázek na šetrné budovy“ diskutovala jak se zadavatelé, tak s potenciálními uchazeči. Zkušenosti obou stran z praxe ukazují, že nejčastější komplikací jsou přijaté nabídky s podezřením na nepřiměřeně nízkou nabídkovou cenu, což je způsobeno kombinací soutěže na dodavatele díla pouze „na cenu“ a podceněné projektové přípravy, tedy tendrové projektové dokumentace pořízené obvykle také „na cenu“.

Nejen zadavatelé, ale i dodavatelé, kteří mají zájem realizovat kvalitní dílo za odpovídající odměnu, tak uvítají další hodnotící kritéria vedle nabídkové ceny. A může se jednat o škálu kvalitativních kritérií z oblasti sociální, environmentální, architektonické, ekonomické atd. Mnozí zadavatelé i dodavatelé si již uvědomují, že nabídková cena jako jediné kritérium představuje krátkozraký přístup, a zároveň je stále dost těch, kteří jdou při přípravě cestou nejmenšího odporu, vysoutěží nejlevnějšího dodavatele, ale o to víc komplikací je může čekat v dalších fázích projektu.

Cílem by mělo být změnit kulturu zadávání veřejných zakázek tak, aby se staly zajímavými pro další kvalitní uchazeče, kteří logicky rezignovali na lacinou – často nekvalitní – konkurenci. Právě využití kvalitativních hodnotících kritérií spolu s hodnocením referencí uchazeče (jeho portfolia) může zadavatelé pomoci snížit riziko přijetí nekvalitní nabídky. Zadavatelé zároveň musejí být připraveni investovat do přípravy více peněz i času, což se jim však v dalších fázích násobně vrátí. Mnozí dodavatelé by se rádi ucházeli o veřejné zakázky, ale soutěží „na cenu“ se neúčastní, protože nechtějí dodávat nejlevnější, nýbrž kvalitní trvanlivé optimalizované dílo.

Česká rada pro šetrné budovy nyní nabízí veřejným zadavatelům spolupráci při přípravě zadání zakázky s využitím vhodných požadavků na dílo a hodnotících kritérií v souladu s průvodcem Rady, který je k dispozici na webu www.czgbc.org.



JUDr. Jiří Buryan, LL.M., Ph.D., a Mgr. Adéla Havlová, LL. M.
Havel, Holásek & Partners s.r.o.

Veřejným zakázkám se věnujete řadu let, a detailně tak znáte praxi administrace, práva a celkově kultury v této oblasti. Jak vnímáte z pohledu této své praxe trend odpovědného veřejného zadávání?

Trend odpovědného veřejného zadávání vnímáme velmi pozitivně, a to i díky zkušenostem ze zahraničí. Akcentuje totiž strategičtější přístup k zadávání veřejných zakázek a zohledňování celospolečenských cílů zejména v oblastech sociální politiky a ochrany životního prostředí. Přestože odborná veřejnost včetně zadavatelů považuje principy odpovědného zadávání za přínosné, zůstává otázkou, zda a v jaké míře budou příležitosti a nástroje odpovědného zadávání v zadavatelské praxi využívat. Teprve se rozvíjející praxe, nedostatečné zkušenosti a informovanost a zažitá praxe „bezpečného“ hodnocení na cenu vyvolávají v mnoha zadavatelích (zejména z řad obcí a podřízených organizací veřejné správy) spíše obavy z možného porušení zákona o zadávání veřejných zakázek a s tím související neochotu zavádět tyto nové principy.

Tento trend byl patrný v minulosti, dochází však k jeho postupné změně. Popularizaci odpovědného zadávání a jeho skutečnému zavádění do praxe podle našeho názoru velmi prospěla jeho propagace ze strany ministerstev a dalších orgánů státní správy. V tomto ohledu hodnotíme velmi pozitivně činnost Ministerstva práce a sociálních věcí a také zadavatelů, kteří se nebojí realizovat v této oblasti pilotní projekty. Zářijová konference o odpovědném a efektivním veřejném zadávání například ukázala skutečně široký zájem zadavatelů o odpovědné zadávání.

Do budoucna bude podle našeho názoru pro danou oblast vhodná zejména publikace konkrétních metodik a vzorových dokumentů, které dají zadavatelům konkrétní návod, jak mohou začlenit do veřejných zakázek cíle z oblasti sociální nebo environmentální politiky. Díky takovým „oficiálním“ metodikám zadavatelé získají jistotu, že nepostupují v rozporu se zákonem. Zároveň získají poznatky, v jakých případech je začlenění těchto cílů z ekonomického hlediska vhodné a v jakých nikoliv. V tomto ohledu je významný například portál www.sovz.cz, který již ukazuje konkrétní příklady z praxe, včetně odkazů na relevantní zadávací dokumentace.



V příštích číslech se budeme věnovat tématu komunikace a jednání s dodavateli, příkladům dobré praxe i rozhovorům k této problematice se zahraničními experty.