

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Květoslava Hlistová

**Odpovědné zadávání veřejných zakázek
se zaměřením na nepeněžité plnění ze strany
zadavatele**

**Responsible public procurement focused
on non-monetary performance by the public
contracting authority**

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

Tematický okruh: Obchodní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): prosinec 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 293 701 znaků včetně mezer.

Květoslava Hlistová

V Praze dne 10. prosince 2023

Ráda bych na tomto místě poděkovala prof. JUDr. Stanislavě Černé, CSc. za podporu a celkové vedení mé rigorózní práce a podnětné připomínky.

Obsah

Úvod.....	1
1. Vymezení základních pojmů a vývoj odpovědného zadávání veřejných zakázek.....	4
1.1 Pojem, principy, zásady odpovědného zadávání.....	7
1.1.1 Základní zásady zadávání veřejných zakázek.....	7
1.1.2 Zásady odpovědného zadávání veřejných zakázek.....	8
1.2 Zásady odpovědného zadávání veřejných zakázek v platných evropských právních rádech.....	12
1.2.1 Odpovědné veřejné zadávání v právu Evropské unie a v právu Spojeného království Velké Británie a Severního Irska.....	12
1.2.1.1 Evropské zadávací směrnice.....	12,
1.2.1.2 Dokumenty Evropské komise a Evropského Parlamentu.....	15
1.2.1.3 Judikatura Soudního dvora Evropské unie.....	16
1.2.2 Odpovědné veřejné zadávání v České republice.....	24
1.3 Vývoj odpovědného zadávání veřejných zakázek.....	32
1.3.1 Vývoj na mezinárodní úrovni.....	32
1.3.2 Vývoj v právu členských států Evropské unie a ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska.....	34
1.3.3 Vývoj v České republice.....	39
2. Odpovědné zadávání veřejných zakázek v praxi.....	46
2.1 Možnosti použití zásad odpovědného veřejného zadávání v zadávacím řízení na veřejnou zakázku.....	46
2.1.1 Aktuální rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.....	46
2.1.2 Aktuální judikatura správních soudů.....	52
2.1.3 Příklady dobré praxe – evropská praxe.....	55
2.1.4 Příklady dobré praxe – česká praxe.....	68
2.1.5 Příklady špatné praxe.....	74
2.1.6 Dílčí shrnutí.....	77

3.	Využití odpovědného veřejného zadávání při zadávání veřejných zakázek s nepeněžitým (naturálním) plněním.....	78
3.1	Nepeněžitě (naturální) plnění zadavatele a veřejné zadávání.....	78
3.2	Rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.....	81
3.3	Judikatura správních soudů.....	83
3.4	Judikatura Soudního dvora Evropské unie.....	84
3.5	Příklady nepeněžitého (naturálního) plnění při zadávání veřejných zakázek.....	86
3.6	Dílčí shrnutí.....	90
4.	Zhodnocení aktuální účinné právní úpravy odpovědného zadávání včetně kritického náhledu.....	92
5.	Úvahy de lege ferenda o možných budoucích trendech odpovědného zadávání veřejných zakázek.....	101
	Závěr.....	106
	Seznam zkratk.....	113
	Seznam použitých zdrojů.....	114
	Seznam příloh.....	123
	Seznam grafů.....	124
	Abstrakt.....	127
	Abstract.....	129

Úvod

Téma odpovědné zadávání veřejných zakázek jsem si pro svou rigorózní práci zvolila z toho důvodu, že s účinností od 1. 1. 2021 došlo k zakotvení povinnosti aplikace zásad odpovědného zadávání veřejných zakázek do zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“). Stalo se tudíž povinnou součástí zadávacího řízení veřejných zakázek. Problematika odpovědného zadávání veřejných zakázek a její aplikace v konkrétním zadávacím řízení je stále předmětem rozsáhlé odborné diskuse a polemiky. Zadavatelé se musí vypořádat s otázkou použití těchto zásad způsobem, který je v souladu s ostatními základními zásadami zadávacího řízení uvedenými v § 6 ZZVZ. Stále se lze setkat s příklady, kdy použití zásad odpovědného zadávání je neúčelné, diskriminační a představuje nepřiměřené omezení hospodářské soutěže. V dalších případech jsou zásady odpovědného zadávání v zadávacím řízení aplikovány pouze formálně bez patřičného užitku pro zadavatele či dodavatele.

Cílem této práce je snaha o nalezení odpovědi na **složitou otázku správného použití zásad odpovědného zadávání veřejných zakázek**. Jinými slovy se zabývám případy, kde využití pravidel odpovědného veřejného zadávání je pro zadavatele při pořizování komodit skutečným přínosem a v obecnějším kontextu i veřejným benefitem pro celou společnost. Naopak prostřednictvím příkladů špatné praxe ukazují, jak by zadavatelé k veřejnému zadávání přistupovat neměli. Zásady odpovědného veřejného zadávání v zadávacím řízení by neměly být uplatňovány pouze formálně bez praktického užitku. Zásadně nemůže aplikace zásad odpovědného zadávání směřovat k pokřivení relevantního trhu s danou komoditou a přispívat k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků.

Problematika veřejných zakázek nemůže být zadavateli nahlížena pouze z hlediska volby správného procesního postupu při jejich zadávání a dodržování zákonných pravidel. Věcná podstata však bývá často opomíjena, což má negativní dopad na efektivitu využívání veřejných finančních prostředků a na předvídatelné, budoucí události následující po uzavření smlouvy (kontraktaci) s vybraným dodavatelem. Odpovědné zadávání veřejných zakázek lze vnímat jako určitou přidanou hodnotu pro zadavatele. Při dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek přispívá zadavatel zohledněním aspektů odpovědného zadávání k řešení širších politických a společenských problémů. Tato přidaná hodnota však v žádném případě sama o sobě není základním účelem a cílem právní úpravy zadávání veřejných zakázek. Tím by nezpochybnitelně mělo být jednak účelné hospodárné a efektivní vynakládání

veřejných prostředků (tzv. zásada 3E¹) a jednak zajištění účinné hospodářské soutěže². Odpovědné veřejné zadávání lze snad s jistou mírou simplifikace podřadit pod specifické účely veřejného investování jako jsou dále snaha o podporu přeshraniční spolupráce ve veřejných zakázkách v rámci EU, vytváření jednotného vnitřního evropského trhu, protikorupční působení a podpora různých evropských politik, zejména v současné době enviromentálních.

Dalším z cílů této rigorózní práce je pokusit se nalézt **odpověď na výzkumnou otázku, zda recentní právní úprava poskytuje dostatečnou podporu zadavatelům k zadávání veřejných zakázek odpovědným způsobem**. Rovněž se snažím prostřednictvím aktuální rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a judikatury správních soudů **upozornit na příklady špatné praxe či příklady odpovědného veřejného zadávání**.

Při zpracování tématu odpovědného veřejného zadávání použiji v první řadě **metodu deskriptivní a analytickou**. Rovněž budu používat **metodu srovnávací**, jelikož porovnávám právní úpravu odpovědného veřejného zadávání v České republice a v právu Evropské unie a v právu Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku³.

V první kapitole vymezuji pojem odpovědného veřejného zadávání a jednotlivé zásady odpovědného veřejného zadávání. Zároveň principy odpovědného veřejného zadávání vysvětluji v rámci základních zásad zadávání veřejných zakázek.

V samostatné subkapitole se zabývám vývojem odpovědného veřejného zadávání, a to na mezinárodní úrovni, v právu Evropské unie a v právu Spojeného království. Podrobněji uvádím historický kontext odpovědného veřejného zadávání v České republice. Následuje zakotvení odpovědného veřejného zadávání v platné a účinné právní úpravě České republiky a právu Evropské unie.

Zvlášť uvádím právo Spojeného království s ohledem na skutečnost, že Spojené království se podílelo jako již bývalý člen Evropské unie na zakotvení odpovědného zadávání v evropském právu a je v mnohém vzorem pro ostatní státy v oblasti konkrétních příkladů odpovědného veřejného zadávání.

Druhá kapitola je zaměřena prakticky a obsahuje konkrétní rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a judikaturu správních soudů (Krajský soud v Brně a Nejvyšší správní soud), která je klíčovým vodítkem pro správnou aplikaci zásad odpovědného veřejného zadávání v zadávacím řízení. Dále obsahuje příklady dobré praxe ze zemí Evropské unie a Spojeného království, které mají bohaté zkušenosti s odpovědným veřejných

¹ Rovněž etika (zásady 4E), Odpovědné zadávání veřejných zakázek.

² Vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 Afs 20/2008-152.

³ Dále také jen „Spojené království“.

zadáváním a zejména na úrovni municipalit tuto otázku strategicky pojímají již od devadesátých let minulého století. V jedné subkapitole uvádím i příklady špatné (nedobré) praxe, které jsou pro zadavatele rovněž cenným zdrojem, jakých konkrétních aktivit se v zadávacím řízení vyvarovat.

Stěžejní kapitolou je třetí kapitola zabývající se naturálním plněním ze strany zadavatele. Jedná se o případy, kdy zadavatel neposkytuje jako úplatné protiplnění finanční prostředky, ale tzv. naturální plnění např. v podobě reklamní či marketingové kampaně, věcného plnění v podobě pozemku atd. Zadavatelé často v těchto případech nepostupují v souladu s pravidly zadávání veřejných zakázek a tyto příklady mylně nepovažují za veřejnou zakázku vůbec. Naopak mám za to, že u těchto typů veřejných zakázek může zadavatel plně využít odpovědné veřejné zadávání, resp. v podstatě musí. Minimálně v procesu hodnocení nabídek musí využít jiná než cenová kritéria, jelikož hodnocení nabídek na základě kritéria nejnižší nabídkové ceny je ze své podstaty vyloučeno.

V předposlední kapitole se zabývám zhodnocením naší národní platné právní úpravy odpovědného veřejného zadávání, včetně kritického pohledu.

Poslední kapitola obsahuje návrhy de lege ferenda, včetně úlohy Ministerstva pro místní rozvoj České republiky⁴ jako gestora právní úpravy zadávání veřejných zakázek.

⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Portál o veřejných zakázkách* [Online] In: <https://portal-vz.cz/uvod/>.

1. Vymezení základních pojmů a vývoj odpovědného zadávání veřejných zakázek

V úvodu bych pouze krátce připomněla proces zadávání veřejných zakázek. Zákon o zadávání veřejných zakázek⁵ je právním předpisem smíšeného charakteru. Celý velmi formalizovaný průběh zadávání veřejných zakázek je zcela nepochybně nutné vnímat prismatem soukromoprávní úpravy dotčených právních vztahů s některými výraznými prvky veřejného práva⁶. Každý veřejný zadavatel dle § 4 odst. 1 ZZVZ, resp. zadavatel dle § 4 odst. 2 ZZVZ při své praktické činnosti, spočívající v procesu zadávání veřejných zakázek v žádném ohledu nemůže působit jako nositel veřejné moci, a to ani v případě vydávání příslušných rozhodnutí (např. rozhodnutí o vyloučení účastníka, rozhodnutí o výběru ekonomicky nejvýhodnější nabídky, rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení). Zadavatel⁷ má v každém zadávacím (ale i výběrovém) řízení rovné a neprivilegované postavení s účastníkem zadávacího (výběrového) řízení (stát a jeho organizační složky⁸ mají pozici právnické osoby a municipality realizují výkon jejich samostatné působnosti). Základním účelem zadávání veřejných zakázek je, jak jsem zmínila již výše, účelné, hospodárné a efektivní vynakládání veřejných prostředků a zajištění dostatečně široké a účinné hospodářské soutěže⁹. Jak opakovaně konstatoval Nejvyšší správní soud, zadávání veřejných zakázek není výkonem veřejné moci. Jde o civilní kontraktační proces modifikovaný zvláštními předpisy závaznými pro veřejné zadavatele a další subjekty¹⁰. Odpovědnost zadavatele za škodu způsobenou dodavateli či účastníky zadávacího (výběrového) řízení soutěžícími o veřejnou zakázku je občanskoprávním odpovědnostním vztahem a nejedná se o odpovědnost státu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Lex specialis k procesu uzavírání smluv podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ V dalším textu bude pro zjednodušení používán jednotný termín zadavatel, který v sobě pro potřeby této rigorózní práce zahrnuje i pojem veřejný zadavatel.

⁸ Rovněž také Česká národní banka a státní příspěvkové organizace.

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. 33/2000 (č. 78/2001 Sb.). „V současné době není soukromé veřejné právo odděleno „čínskou zdí. Dochází k častějšímu, užšímu prolínání, kombinaci vzájemnému ovlivňování prvků soukromoprávních a veřejnoprávních.“

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 2 Afs 64/2009, v němž soud podotkl, že „zatímco soukromý subjekt si může vybírat ty, s nimiž hodlá obchodovat, podle své libovůle, zadavatel veřejné zakázky je striktně vázán zákonem o veřejných zakázkách a zejména pasážemi o zadávacím řízení, neboť prostředky, které jsou v takovém případě vynakládány, jsou prostředky veřejné. (...) zadávací řízení je vysoce formalizovaný proces, zatímco kontraktace soukromých subjektů navzájem je výrazně volnější.“

rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů¹¹.

Úhlem pohledu vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem, kdy ani jeden z těchto odlišně motivovaných subjektů není nadřazen tomu druhému, lze konstatovat, že zakázkové právo spadá do práva soukromého¹².

Cílem zadávacího řízení je uzavření realizační smlouvy na plnění veřejné zakázky mezi těmito subjekty, které však ZZVZ dále neupravuje. Subsidiárně se tedy automaticky použijí ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ObčZ¹³). Subsidiární použití ObčZ lze dovodit z § 9 odst. 2 věty první ObčZ^{13,14}.

Zároveň nelze přehlížet skutečnost, že zadávací řízení je silně strukturovaný procesní postup výběru dodavatele s ekonomicky nejvýhodnější nabídkou. Jde o vysoce formalizovaný a právem vázaný proces, nelze zde mluvit o ryzí smluvní volnosti mezi stranami, tak jak je tomu v běžném soukromoprávním vztahu. Právě v České republice máme vysoce negativní zkušenosti s částečně nezvládnutým procesem tzv. privatizace, resp. převodu majetkových hodnot ze státu do sféry soukromých vlastníků. Nahlíženo touto optikou správně, programově a zcela úmyslně český zákonodárce, oproti evropským zadávacím směrnicím, zadávací řízení více zformalizoval a zavedl do českého právního řádu i tzv. veřejné zakázky malého rozsahu a podlimitní veřejné zakázky (resp. podlimitní režim).¹⁵ Český zákonodárce si byl i v roce 2016 dobře vědom historické zkušenosti s ne zcela zvládnutou transformací a procesy převodů státního majetku do privátních rukou (privatizace bank, investice široké veřejnosti do privatizačních fondů, odlišná sazba DPH u lehkého topného oleje a nafty)¹⁶, přičemž si byl zároveň dobře vědom specificky české kreativity a důmyslnosti při nelegálních transferech veřejných peněz do privátních rukou. Zde lze odkázat na výrok císaře Vespasiána¹⁷, který byl

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. 1 As 431/2018, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, sp. zn. 8 As 32/2019, a rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2020, sp. zn. 9 As 178/2018.

¹² Některé prvky zadávacího řízení mají nepochybně veřejnoprávní charakter, a to např. vymezení zadavatelů, povinnost uveřejňování informací o veřejných zakázkách v průběhu a po skončení zadávacího řízení, povinnost archivační.

¹³ „Soukromá práva a povinnosti osobní a majetkové povahy se řídí občanským zákoníkem v tom rozsahu, v jakém je neupravují jiné právní předpisy“.

¹⁴ ŠVESTKA Jiří, DVOŘÁK Jan, FIALA Josef a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Svazek I. (§ 1 až 654), 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2020. 1624 s. ISBN 978-80-7598-656-6.

¹⁵ HORÁČEK, T. In: ČERNÁ, S., ŠTENGLOVÁ, I., PELIKÁNOVÁ, I., DĚDIČ, J. a kolektiv. *Obchodní právo – podnikatel, podnikání, závazky s účastní podnikatele*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 446. ISBN 978-80-7552-333-4.

¹⁶ Např. tzv. Harvardské privatizační fondy Viktora Koženého, kausy Motoinvest, Plzeňská banka, privatizační fondy Trend a Mercia atd.

¹⁷ Titus Flavius Vespasianus (17. listopadu 9, Falacrinae – 23. června 79, Aquae Cutiliae) byl římský císař, který vládl od roku 69 do své smrti.

užit v souvislosti s poplatky za používání veřejných záchodků „pecunia non olet“ (peníze nesmrdí, resp. nepáchnou). I u některých významných českých politiků¹⁸ existovala v 90. letech 20. století významná rezistence nebo spíše ineligibilita odlišit v ekonomice tzv. špinavé peníze (dirty money)¹⁹.

Na základě všech výše uvedených skutečností lze uzavřít, že proces zadávání veřejných zakázek, a zejména kontrakční proces uzavírání smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem, je soukromoprávní akt²⁰ tzv. povahy sui generis. Nicméně se jedná o zvláštní kontrakční proces.

Stěžejním pro zadávání veřejných zakázek je dále vymezení pojmu dodavatele²¹. Dodavatelem ve smyslu § 5 ZZVZ je prakticky každá fyzická či právnická osoba, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce, tedy poskytuje produkt, který zadavatel chce úplatně prostřednictvím veřejné zakázky získat. Toto široké pojetí dodavatele odpovídá úpravě v evropském právu. Dle § čl. 2 bod 10 KISm se *hospodářským subjektem rozumí jakákoliv fyzická nebo právnická osoba nebo veřejný subjekt nebo skupina těchto osob nebo subjektů, včetně dočasných sdružení podniků, které na trhu nabízejí provedení stavebních prací nebo stavby, dodání výrobků nebo poskytování služeb*.

Je kladen důraz na zákaz (skryté i zjevné) diskriminace dodatelů na základě právní formy. Dodavatelem může být i více samostatných osob²² a za dodavatele je považována i pobočka závodu, která sama nemá právní osobnost²³. Právní osobnost nemá ani obchodní závod s tím, že se jedná dle soukromého práva o věc, a to věc hromadnou. Jedná se o soubor věcných hmotných i nehmotných prvků odlišných od obchodní korporace, v jehož jsou vlastnictví²⁴. Nositelem práv a povinností a smluvní stranou na realizaci veřejné zakázky bude vždy podnikatel, o jehož obchodní závod a pobočku závodu se jedná. Pobočka závodu se nestává tímto právnickou osobou sui generis.

¹⁸ Václavu Klausovi staršímu je přisuzován citát „Neumím rozlišit špinavé a čisté peníze. Stovka je stovka.“ resp. „Neznám účinnou metodu, jak rozlišit čisté a špinavé peníze“.

¹⁹ Prostředky pocházející ze zdrojových kriminálních aktivit, kdy v celém složitém procesu jejich legalizace a uvádění do normální ekonomiky bývá zamlžen nebo zastřen jejich původ tak, aby byl vyvoláván dojem, že jde o peníze získané legální cestou.

²⁰ O převažující soukromoprávní úpravě ZZVZ svědčí § 39 ZZVZ, kdy zadavatel je oprávněn sám stanovit pravidla pro průběh zadávacího řízení v souladu se zásadami podle § 6 ZZVZ, pokud je ZZVZ přímo nestanoví. Toto ustanovení ZZVZ je zřetelným projevem uplatnění zásady legální licence „co není zakázáno je dovoleno“.

²¹ Dle úpravy v tzv. klasické směrnici hospodářský subjekt.

²² Dodavatelé podávající společnou nabídku s jinými dodavateli např. jako společnost dle § 2716 ObčZ bez samostatné právní osobnosti.

²³ Bod 14 Preambule KISm, který je vodítkem pro výklad pojmu „hospodářský subjekt“, který terminologicky odpovídá českému pojmu „dodavatel“.

²⁴ ČERNÁ, S. In: ČERNÁ, S., ŠTENGLOVÁ, I. PELIKÁNOVÁ, I. a kol. *Právo obchodních korporací*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 66. ISBN 978-80-7598-991-8.

Pro status dodavatele není rozhodné, zda nabízí zboží služby či stavební práce za účelem dosažení zisku či za účelem jiným (např. s cílem podpory své činnosti). Dodavateli mohou být i nepodnikatelské subjekty jako spolky, obecně prospěšné společnosti, nadace, církevní právnické osoby, a to např. v oblasti kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb.

Definice dodavatele dle ZZVZ a evropského práva je tedy širší než pojem „podnikatel“. Podnikatelem dle § 420 odst. 1 ObčZ je *osoba, která samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, a to se zřetelem k této činnosti*. Podnikatel je tedy v českém soukromém právu definován pomocí znaků činnosti, kterou vykonává, pomocí podnikání.²⁵

1.1. Pojem, principy, zásady odpovědného zadávání veřejných zakázek

1.1.1. Základní zásady zadávání veřejných zakázek

Základní zásady zadávání veřejných zakázek, mezi něž je nutné od 1. 1. 2021 řadit rovněž zásady odpovědného zadávání veřejných zakázek představují spíše jakési cíle právní regulace. Lze je vnímat jako příkaz k jejich maximalizaci v rámci konkrétního procesu zadávání veřejné zakázky. Často jsou v rozporu mezi sebou navzájem či s jinými zásadami či principy (např. principy 3E). Principy 3E, tedy princip účelnosti, hospodárnosti a efektivity je pro zadávání veřejných zakázek naprosto stěžejní, jelikož se jedná o pravidla nakládání s veřejnými prostředky. Principy 3E upravuje zákon č. 320/2001 Sb., zákon o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o finanční kontrole“), který stanovuje pravidla kontroly nakládání s veřejnými prostředky (např. § 10 a 11 zákona o finanční kontrole).

V rámci konkrétního zadávacího řízení musí být vždy jejich uplatnění vzájemně vyvažováno.

Čtveřice základních zásad zadávacího řízení, zásada transparentnosti, zásada přiměřenosti, zásada rovného zacházení a zásada zákazu diskriminace představují základní pravidla, k nimž je nezbytné přihlížet při aplikaci a interpretaci ZZVZ. Tyto zásady vycházejí

²⁵ DĚDIČ, J. In: ČERNÁ, S., ŠTENGLOVÁ, I., PELIKÁNOVÁ, I., DĚDIČ, J. a kolektiv. *Obchodní právo – podnikatel, podnikání, závazky s účastní podnikatele*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 58. ISBN 978-80-7552-333-4.

z primárního práva Evropské unie²⁶ a při jejich interpretaci je nezbytné přihlížet k judikatuře Soudního dvora Evropské unie.

Zákaz omezování hospodářské soutěže je vyjádřen na několika místech ZZVZ²⁷ a v praxi bývá uváděn jako tzv. pátá zásada zadávání veřejných zakázek. Tato zásada je zakotvena v čl. 18 odst. 1 druhý pododstavec Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „KISm“²⁸), resp. čl. 36 odst. 1 druhý pododstavec 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 (dále jen „SSm“²⁹). Je vyjádřením zákazu koncipovat zadávací řízení tak, aby bylo vyloučeno z působnosti směrnice či uměle omezena hospodářská soutěž.

1.1.2. Zásady odpovědného zadávání veřejných zakázek

Odpovědné veřejné zadávání není v právní úpravě přímo definováno. Z hlediska obsahu zákona lze však nalézt vodítko k výkladu této zásady v § 28 ZZVZ.

Nejčastěji citovanou a používanou definicí odpovědného veřejného zadávání je definice používaná ve Spojeném království a Organizací spojených národů. Jedná se o „proces, při kterém zadavatel nakupuje produkty, služby a stavební práce, které potřebuje, přičemž získává maximální hodnotu za peníze vytvářením prospěchu pro společnost a ekonomiku, a minimalizací negativních dopadů na životní prostředí“.³⁰

Dle této široké definice je podstatou odpovědného veřejného zadávání snaha racionálně využít vlivu, který mohou zadavatelé svou kupní silou na trhu uplatňovat.³¹ Zadavatelé tak mohou prostřednictvím strategických a chytrých nákupů, podporou inovací a aspektů cirkulární ekonomiky³² napomoci řešení problémů, které by stejně museli řešit (a vynakládali by na ně další finanční prostředky), např. zaměstnanost osob znevýhodněných na trhu práce, ať už se jedná o osoby se zdravotním postižením, dlouhodobě nezaměstnané,

²⁶ Zásady zadávání veřejných zakázek vyplývají ze zásad práva EU. Zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti dle čl. 18 SFEU, základních svobod jako volný pohyb zboží čl. 34 SFEU, právo usazování čl. 49 SFEU a volný pohyb služeb čl. 56 SFEU, a dále ze zásady rovného zacházení.

²⁷ Zejména v § 36 odst. 1 ZZVZ ve vztahu k zadávacím podmínkám.

²⁸ Tzv. klasická směrnice.

²⁹ Tzv. sektorová směrnice.

³⁰ V anglickém originálu 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.

³¹ Ministerstvo práce a sociálních věcí. Odpovědné veřejné zadávání. [online]. [cit. 25. 12. 2022].

[Online] In: <https://www.sovz.cz/co-je-ovz/>.

³² Oběhové ekonomiky.

mladé lidi či absolventy bez praxe, osoby po rodičovské dovolené, osoby ve věku nad 55 let, osoby bez kvalifikace či s nízkou kvalifikací, osoby ze sociálně vyloučených lokalit, osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody a další. Odpovědným veřejným zadáváním je ale možné i nasměrovat rozvoj svého regionu, zejména pokud je zadavatelem subjekt územní samosprávy, dát podnět místním podnikům k zelenějším technologiím a jiné. V každém případě, pokud by všichni zadavatelé pořizovali plnění, resp. nakupovali na trhu v souladu s definicí odpovědného veřejného zadávání, bylo by prostřednictvím finančních prostředků zmíněných výše možno získat značný přínos navíc³³. Zde pravděpodobně ovšem klademe na „běžného“ v aplikační praxi se vyskytujícího zadavatele vysoké až nesplnitelné nároky. V ideálním světě by se samozřejmě o všechno racionálně a efektivně postaral přirozeně odpovědně se chovající zadavatel, ale v takovém světě dosud nežijeme. Žijeme v současnosti v objektivně existující realitě a musíme svá očekávání přizpůsobit reálným každodenně vnímaným podmínkám. I zde však pro bytostné vizionáře platí nesmrtelná myšlenka Alberta Einsteina „uprostřed (každého) problému leží (se nachází) příležitost“³⁴.

Odpovědné veřejné zadávání je nutné vnímat jako proces, při kterém zadavatel zadává veřejnou zakázku na produkty (dodávky), služby nebo stavební práce, přičemž zohledňuje prospěšnost pro společnost a postupuje v souladu se snahou o ochranu životního prostředí, případně zohledňuje podporu a včlenění nových výrobků na trh.

Nelze ovšem odhlédnout od určitého střetu odpovědného veřejného zadávání a principy 3E. Zadavatel při aplikaci odpovědného veřejného zadávání sice získává pravděpodobně maximální hodnotu z hlediska např. ochrany životního prostředí, popř. dobově preferovaných sociálních politik, ale zcela jistě nikoliv za nejlepší cenu (pokud je hodnotícím kritériem nejnižší nabídková cena), přičemž je zde odhlíženo od zásady 3E. Toto lze názorně uvést na konkrétním příkladu z praxe. Jako příklad mohu uvést požadavek odpovědného veřejného zadavatele vysoutěžít pro svoji potřebu tzv. zelená, ekologická elektrická vozidla. Finanční náklady na pořízení těchto vozidel zásadně neodpovídají požadavku ekonomické rentability, užitečnosti a snaze zadavatele činit při veřejném zadávání reálné ekonomické úspory. Jedno osobní vozidlo Škoda Enyaq (zcela elektricky pohon) v hodnotě 1,8 mil Kč s DPH představuje přibližně materiální pořizovací hodnotu třech vozidel Škoda Octavia s benzínovým pohonem, přičemž je složitou diskusní otázkou, jaký skutečný přínos pro zadavatele má pořizování takového jednoho elektrického vozidla na úkor třech

³³ Anglicky value for money.

³⁴ V anglickém originálu In the middle of difficulty lies opportunity.

motorových vozidel. Mimo veřejný sektor a veřejné pořizování statků prostřednictvím veřejných zakázek si racionálně ekonomicky uvažující podnikatel, při běžném chodu věcí, nemůže dovolit takový luxus v podobě investice do jednoho elektrického vozidla v porovnání se třemi motorovými vozidly. Ekonomiky většiny států EU (nevyjímaje ČR) pravděpodobně dosud nejsou na takové úrovni z hlediska své konkurenceschopnosti s ostatními státy (např. Čína, USA, Rusko, Indie, Jihoafrická republika) či uskupeními států (např. BRICS, OPEC), aby si mohly dovolit v široké míře takto odhlížet od základních ekonomických principů. Ne každá ekonomika je na úrovni Norska, Kuvajtu, Kataru, Spojených arabských emirátů nebo Švýcarské konfederace, a proto je danou problematiku nutné nahlížet i tímto ekonomicky odpovědným způsobem.

Již před více než 13 roky Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 9. 7. 2009, č. j. 9 Afs 87/2008–81 dovedl, že zadavatel musí dosahovat hospodárného nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů, neboť zadavatel většinou nehopodaří s vlastními finančními zdroji, a nemá tedy v obecné rovině žádnou motivaci k tomu, aby postupoval při veřejném zadávání nanejvýš hospodárně. V grafu č. 1 je znázorněn přehled zdrojů financování veřejných zakázek v České republice v letech 2021 a 2022. Při zadávání veřejných zakázek je tedy nutno zajistit, aby veřejné rozpočty byly spotřebovávány řádně a efektivně, na základě seriózního hodnocení nabídek a bez jakéhokoliv druhu zvýhodňování nebo protihodnoty finanční nebo politické. Konkurence musí nutit účastníky o veřejnou zakázku, aby si počínali jako v každém jiném obchodně právním vztahu, tj. nabídli kvalitní výkon za odpovídající cenu.

Na tomto místě musím uvést ještě související definice, které postihují a popisují pouze jednotlivé konkrétní aspekty odpovědného veřejného zadávání a nepostihují odpovědné veřejné zadávání jako celek a nelze je proto vzájemně zaměňovat:

- Sociálně odpovědné veřejné zadávání je zaměřené na sociální aspekty odpovědného veřejného zadávání, např. podpora zaměstnávání osob znevýhodněných na trhu práce, důstojných pracovních podmínek apod.
- Společensky odpovědné veřejné zadávání³⁵ je velice obdobné definici sociálně odpovědného veřejného zadávání a jedná se o postupy zohledňující sociální kritéria. Důraz je tedy kladen na otázky sociální inkluze, problematiky v oblasti sociálních a pracovních práv, fair trade apod.³⁶

³⁵ Anglicky. Socially Responsible Public Procurement.

³⁶ DORŇÁKOVÁ, Eva, FRANCOVÁ, Petra. *Příručka Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek*. Praha: P3 – People, Planet, Profit, o.p.s., 2016. S. 14.

- Udržitelné zadávání veřejných zakázek³⁷ obsahuje sociální a rovněž environmentální aspekty veřejného zadávání. Tato definice je obsažena v mnohých dokumentech EU týkajících se veřejného zadávání. Například jej najdeme v dokumentu Strategie Evropa 2020³⁸.
- Zelené zadávání veřejných zakázek³⁹ je zaměřené pouze na environmentální aspekty. Opět jej najdeme v mnoha dokumentech EU zabývajících se problematikou ochrany životního prostředí. Např. GPP kritéria Evropské komise⁴⁰.
- Rovněž se lze setkat s pojmem „udržitelné nakupování“, který Mezinárodní organizace pro standardizaci (International Organization for Standardization, dále jen „ISO“) používá jako rovnocenný k pojmu „udržitelné zadávání veřejných zakázek“. Jedná se o přístup při zadávání veřejných zakázek zaměřujících se na výsledky v oblasti společenské, ekonomické nebo environmentální, a přitom bere v potaz celkovou životnost poptávaného produktu nebo služby⁴¹.
- Cirkulární (oběhové) veřejné zadávání⁴² je proces, při kterém je produkt, služba nebo projekt poptáván v souladu s principy oběhového hospodářství. V tomto procesu jsou technické aspekty produktu co nejvíce cirkulární, přičemž jsou zohledňovány zásady udržování a vrácení produktu na konci jeho životního cyklu. Stejně tak jsou zvažovány finanční stimuly k zajištění cirkulárního využití.⁴³ Podle Evropské komise je cirkulární zadávání veřejných zakázek zvláštním typem zelených veřejných zakázek a stanovuje přístup k zelenému zadávání veřejných zakázek, který věnuje zvláštní pozornost nákupu stavebních/zemních prací, zboží nebo služeb, které se snaží přispět k uzavírání energetických a materiálových toků v rámci dodavatelských řetězců za minimalizace, v nejlepším případě vyhnutí se negativním dopadům na životní prostředí a vzniku odpadu během celého životního cyklu.⁴⁴

V této práci budu v následujících kapitolách používat všechny výše uvedené pojmy, a to zejména v kontextu konkrétních případů odpovědného veřejného zadávání.

³⁷ Anglicky Sustainable Public Procurement nebo Sustainable Procurement.

³⁸ Evropská komise. *EVROPA 2020 Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. [online]. 2010. [cit. 25. 12. 2022]. [Online] In: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52010DC2020>.

³⁹ Anglicky Green Public Procurement.

⁴⁰ European Commission. *Green Public Procurement Criteria and Requirements*. [cit. 25. 12. 2022]. [Online] In: [GPP Criteria and Requirements \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/easip/easip-portal/gpp-criteria-and-requirements).

⁴¹ Rozhovor se Shaunem McCarthym, ředitelem Action Sustainability, *Udržitelnost by měla být jedním z cílů, ne speciální záležitostí*. Veřejné zakázky v praxi. Květen 2018, ročník:6/číslo 1.

⁴² Anglicky Circular Public Procurement.

⁴³ CÉCILE VAN OPPEN, GODARD CROON, DIRK BIJL DE VROE. *Circular procurement in 8 steps*. ©Copper8, October 2018, ISBN: 978-90-828454-8-8.

⁴⁴ European Commission. *Circular economy*. [online]. [cit. 9. 7. 2023] [Online] In: [Circular economy \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/easip/easip-portal/circular-economy).

1.2. Zásady odpovědného zadávání veřejných v platných evropských právních řádech

1.2.1. Odpovědné veřejné zadávání v právu Evropské unie a v právu Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku

1.2.1.1. Evropské zadávací směrnice

V právu Evropské unie, a to evropských zadávacích směrnicích je zohlednění zásad odpovědného veřejného zadávání založeno na principu dobrovolnosti.

Trend odpovědného veřejného zadávání lze nalézt již v samotné Preambuli KISm, která převzala judikaturu Evropského soudního dvora. Ačkoliv preambule není normativní částí KISm, má význam při interpretaci jednotlivých ustanovení KISm a osvětluje důvody jejich přijetí.

Zejména se jedná o bod 2 Preambule KISm „Veřejné zakázky hrají klíčovou roli ve strategii Evropa 2020 obsaženou ve sdělení Komise ze dne 3. března 2010 nazvaném "Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění" (dále jen "Strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění") jako jeden z tržně založených nástrojů, jenž se dá využít k dosažení inteligentního, udržitelného růstu podporujícího začlenění a zároveň k zajištění nejefektivnějšího využití veřejných prostředků. Za tímto účelem musí být současná pravidla pro zadávání veřejných zakázek přijatá podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES revidována a modernizována, aby se zvýšila efektivita veřejných výdajů, zejména usnadněním účasti malých a středních podniků na veřejných zakázkách, a aby zadavatelé měli možnost lépe využívat veřejných zakázek na podporu společných společenských cílů. Je rovněž třeba vyjasnit základní pojmy a koncepty, aby se zajistila právní jistota, a začlenit do současných pravidel určité aspekty související s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie.“

Rovněž bod 37, jež je součástí Preambule, obsahuje obecná východiska a teze pro odpovědné zadávání, nikoliv však závazná pravidla pro zadavatele: „S cílem začlenit do zadávacích řízení náležitě požadavky týkající se životního prostředí, sociální oblasti a pracovních podmínek, je zvláště důležité, aby členské státy a veřejní zadavatelé přijali příslušná opatření, jimiž zajistí dodržování povinností v oblasti environmentálního, sociálního a pracovního práva, které jsou platné v místě provádění stavebních prací nebo

poskytování služeb a které vyplývají ze zákonů, nařízení, vyhlášek a rozhodnutí na vnitrostátní úrovni i na úrovni Unie, jakož i z kolektivních smluv, pokud jsou taková pravidla i jejich uplatňování v souladu s právem Unie. Během plnění veřejné zakázky by rovněž měly být uplatňovány závazky vyplývající z mezinárodních smluv, které byly ratifikovány všemi členskými státy a které jsou uvedeny v příloze X. To by však žádným způsobem nemělo bránit uplatňování pracovních podmínek, které jsou pro pracovníky příznivější. Příslušná opatření by měla být uplatňována v souladu se základními zásadami práva Evropské unie, zejména s cílem zajistit rovné zacházení. Tato opatření by měla být uplatňována v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES a způsobem, který zajišťuje rovné zacházení a který přímo ani nepřímo nediskriminuje hospodářské subjekty a pracovníky z jiných členských států.“

Podporu inovativních řešení lze nalézt v bodu 47 Preambule „Výzkum a inovace, včetně ekoinovací a sociálních inovací patří mezi hlavní hybné síly budoucího růstu a představují jádro strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Orgány veřejné správy by měly co nejstrategičtěji využívat zadávání veřejných zakázek za účelem podpory inovací. Nákupy inovativních výrobků, stavebních prací a služeb hrají klíčovou úlohu při zlepšování účinnosti a kvality veřejných služeb a zároveň řeší hlavní společenské problémy. Takové nákupy přispívají k dosažení nejlepšího poměru získané hodnoty a výše vynaložených veřejných prostředků, jakož i širších hospodářských, environmentálních a společenských výhod ve smyslu vytváření nových nápadů a jejich přeměny na inovativní výrobky a služby, a tím i k podpoře udržitelného hospodářského růstu.“

Preambule KISm obsahuje další body, které se k problematice odpovědného zadávání vztahují. Příkladem lze uvést body 40, 75, 88, 92, 93, 97, 105 a další. Kromě toho se ve vztahu k odpovědnému zadávání vyjadřuje v čl. 43, 62, 67 a dalších.

Níže ve zkráceném znění uvádím z mého pohledu další důležité konkrétní body Preambule KISm podporující sociální a environmentální principy veřejného zadávání včetně podpory spravedlivého obchodování (fair trade).

V bodě 3 Preambule KISm je odkazováno na zohlednění Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením při provádění KISm, a to zejména v souvislosti s výběrem komunikačních prostředků, technickými specifikacemi, kritérii pro zadání a podmínkami plnění veřejné zakázky.

Bod 97 preambule KISm je zaměřen na udržitelné veřejné zadávání. *S ohledem na začlenění sociálních a environmentálních aspektů by měli mít veřejní zadavatelé možnost*

využívat kritéria pro zadání nebo podmínky plnění ve všech ohledech a v kterékoli fázi životního cyklu dodávaného/poptávaného plnění (od těžby surovin po likvidaci, včetně faktorů spojených s konkrétním výrobním procesem, poskytováním nebo obchodem). Příklad podmínek/požadavků: při výrobě nebyly použity toxické chemické látky; kritéria pro zadání nebo podmínky plnění souvisejí s dodávkami nebo používáním výrobků spravedlivého obchodu (fair trade).

Bod 98 Preambule KISm: Kritéria pro zadání nebo podmínky plnění zakázky v oblasti sociálních aspektů výrobního procesu se musí týkat stavebních prací, dodávek nebo služeb poskytovaných v rámci plnění předmětné zakázky. Nutno uplatňovat tato kritéria tak, aby nedocházelo k přímé či nepřímé diskriminaci hospodářských subjektů z jiných členských států nebo třetích zemí, jež jsou stranami dohody (proto by požadavky na pracovní podmínky typu minimální mzda měly zůstat na úrovni stanovené vnitrostátními předpisy). Lze podporovat též prosazování rovnosti žen a mužů v pracovním prostředí, posílení účasti žen na trhu práce, dodržení základních zásad základních úmluv MOP, zapojení více znevýhodněných osob, než vyžadují vnitrostátní předpisy.

Bod 99 Preambule KISm“ Opatření zaměřená např. na ochranu zdraví zaměstnanců, podporu sociálního začlenění znevýhodněných osob, odbornou přípravu v oblasti dovedností potřebných pro danou veřejnou zakázku mohou být rovněž předmětem kritérií pro zadání nebo podmínek plnění veřejné zakázky, pokud se týkají plnění poskytovaného v rámci veřejné zakázky. Příklad kritérií: zaměstnávání dlouhodobě nezaměstnaných, opatření v oblasti odborné přípravy pro nezaměstnané nebo mladé osoby v průběhu plnění předmětné veřejné zakázky.

Významným pro odpovědné veřejné zadávání je čl. 18 KISm, který odpovědné zadávání veřejných zakázek staví mezi zásady zadávání veřejných zakázek: „Členské státy přijmou vhodná opatření k zajištění toho, aby hospodářské subjekty při plnění veřejných zakázek dodržovaly příslušné povinnosti v oblasti práva životního prostředí a sociálního a pracovního práva, jež vyplývají z práva Unie, vnitrostátních právních předpisů, kolektivních smluv nebo z ustanovení mezinárodního sociálního a pracovního práva a práva v oblasti životního prostředí uvedených v příloze X.“ Zároveň explicitně říká, že je na samotných členských státech, jaká vhodná opatření pro odpovědné zadávání veřejných zakázek ve svých vnitrostátních úpravách přijmou.

Při provádění KISm by měla být zohledněna Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením, a to zejména v souvislosti s výběrem komunikačních prostředků, technickými specifikacemi, kritérii pro zadání a podmínkami plnění veřejné zakázky

Princip dobrovolnosti se uplatňuje v evropských zadávacích směrnicích ve všech fázích zadávacího řízení. Dle Čl. 70 KISm: *Veřejní zadavatelé mohou stanovit zvláštní podmínky pro plnění veřejné zakázky za předpokladu, že souvisí s předmětem veřejné zakázky ve smyslu čl. 67 odst. 3 a že jsou uvedeny ve výzvě k účasti v soutěži nebo v zadávací dokumentaci. Tyto podmínky mohou zahrnovat hospodářské, inovační, environmentální, sociální nebo se zaměstnáním související aspekty.*⁴⁵

1.2.1.2. Dokumenty Evropské komise a Evropského Parlamentu

Rovněž je nezbytné reflektovat strategické dokumenty vydané na úrovni Evropské komise a Evropského Parlamentu podporující spravedlivé obchodování při zadávání veřejných zakázek. V tomto ohledu je významné Usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. 7. 2006 o Spravedlivém obchodu a rozvoji (2005/2245(INI))⁴⁶. Evropský Parlament zde považuje princip fair trade⁴⁷ za účinný nástroj podpory udržitelného rozvoje, protože přispívá ke zvýšení ekologických a sociálních standardů. Má za cíl uvádět na trh, prodávat a propagovat obchod s výrobky, které jsou v souladu s určitými společenskými, ekologickými a rozvojovými kritérii. Prostřednictvím uplatňování principu fair trade lze podpořit drobné výrobce a zaměstnance v rozvojových zemích a podpořit spravedlivější fungování mezinárodního obchodu.

Dále Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. 5. 2010 o novém vývoji v oblasti veřejných zakázek (2009/2175(INI))⁴⁸. Zde opětovně Evropský Parlament podpořil fairtradové veřejné zakázky.

Ohledně cirkulárního veřejného zadávání je nezbytné uvést dokument Evropské komise s názvem Nový akční plán oběhového hospodářství⁴⁹ z roku 2020. Prvky cirkulární ekonomiky lze uplatnit u veřejných zakázek v rámci kterých existuje ekonomicky přijatelné řešení, které umožní využití obnovitelných zdrojů, recyklovaných surovin, snížení množství odpadu, zohlednění nákladů životního cyklu či zapojení jiných hledisek cirkulární

⁴⁵ Obdobná úprava je i v čl. 87 SSm.

⁴⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. 7. 2006 o Spravedlivém obchodu a rozvoji. (2005/2245(INI)). [Online] In: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/36f23154-3dc7-48ca-8ea2-cd5ed0acf9b8>.

⁴⁷ Tržní přístup usilující o pomoc producentům v zemích Afriky, Asie a Latinské Ameriky a propagaci udržitelnosti.

⁴⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. 5. 2010 o novém vývoji v oblasti veřejných zakázek (2009/2175(INI)) [Online] In: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0173_CS.html?redirect.

⁴⁹ Evropská komise. Nový akční plán oběhového hospodářství. 2020 [Online] In: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=FI>.

ekonomiky. Jde o způsob výroby a spotřeby, který má vést ke zpětnému navrácení surovin do hospodářského oběhu poté, co není možné výrobky znovu použít, opravit, repasovat či jinak recyklovat.

1.2.1.3. Judikatura Soudního dvora Evropské unie

Ve většině členských států Evropské unie je odpovědné zadávání veřejných zakázek zcela běžným jevem a funguje na úrovni samospráv (municipalit) i na celostátní úrovni. Je výsledkem postupného vývoje a snahy o udržitelný rozvoj a řešení sociálních problémů i pomocí investování veřejných prostředků prostřednictvím veřejných zakázek.

Odpovědné zadávání je většinou zakotveno ve strategických dokumentech, jejichž širším cílem je ochrana udržitelné nakupování a ochrana životního prostředí.

Zásadním pro zakotvení odpovědného veřejného zadávání v zakázkových směrnících se stala judikatura Soudního dvora Evropské unie.

Soudní dvůr Evropské unie ve svých rozsudcích řešil otázku slučitelnosti aspektů sociálně odpovědného veřejného zadávání s právem Evropské unie. V první řadě, zda podpora zaměstnanosti (zejména dlouhodobě) nezaměstnaných osob stanovená zadavatelem jako podmínka v zadávacích podmínkách není diskriminační a zda se nejedná o porušení základního práva na volný pohyb osob a služeb dle primárního práva Evropské unie.

Níže uvádím několik rozsudků zabývajících se sociálně odpovědným veřejným zadáváním.

1988 - Beentjes⁵⁰

Soudní dvůr Evropské unie zde shrnul, že podmínka zaměstnat dlouhodobě nezaměstnané osoby by mohla mimo jiné porušit zákaz diskriminace na základě národnosti stanovený v čl. 7 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství. Pokud by bylo zjevné, že taková podmínka může být splněna pouze uchazeči z daného členského státu anebo, že by pro uchazeče z jiných členských států bylo obtížné ji splnit. „(iii) podmínka týkající se zaměstnávání dlouhodobě nezaměstnaných osob je kompatibilní se směrnicí v případě, že nemá přímý nebo nepřímý diskriminační dopad na uchazeče z jiných členských států Společenství. Zvláštní dodatečná podmínka tohoto druhu musí být uvedena v oznámení o zakázce.“

2000 – Nord-Pas-de-Calais⁵¹

⁵⁰ Rozsudek ESD ze dne 20. 9. 1988 C-31/87 *Beentjes*.

⁵¹ Rozsudek ESD ze dne 26. 9. 2000 C-225/98 *Nord-Pas-de-Calais*.

Soudní dvůr Evropské unie odkázal na předchozí rozhodnutí ve věci Beentjes s tím, že dodatečnou podmínku zadavatele pro zadání zakázky spojenou s programy proti nezaměstnanosti nelze vyloučit, pokud je v souladu se všemi základními zásadami práva ES, zvláště se zásadou zákazu diskriminace. Potvrdil nesprávný postup zadavatele, když uvedl, že kritérium pro zadání spojené s programy proti nezaměstnanosti musí být výslovně zmíněno v oznámení o zakázce, aby se o něm dodavatelé dozvěděli. Samotný výrok rozsudku se podmínky nezaměstnanosti nezaměstnaných osob netýkal. Soudní dvůr Evropské unie zamítl v této části žalobu Evropské komise. Odmítl názor Komise, že podmínka spojená s programy nezaměstnanosti nemohla být „*kritériem pro zadání*“, ale že taková podmínka může být pouze „*podmínkou plnění*“.

Další oblastí je sociální zabezpečení zaměstnanců, požadavek na minimální mzdu.

2006 – Ruffert⁵²⁵³

Zákon spolkové země Dolní Sasko o zadávání veřejných zakázek stanovil, že veřejné zakázky na stavební práce mohou být od určité hodnoty zadány pouze subjektům, které se zaváží svým zaměstnancům vyplácet minimální mzdu ve výši předepsané kolektivní smlouvou v odvětví stavebnictví. Požadavek se vztahoval na všechny dodavatele, a to domácí i z jiného členského státu.

Soudní dvůr Evropské unie vyhodnotil, že zákonný požadavek dodržování kolektivní smlouvy je neslučitelný s volným pohybem služeb dle článku 49 Smlouvy o založení Evropského společenství. Soudní dvůr Evropské unie mj. konstatoval, že kolektivní smlouvou stanovená minimální mzda je platná pouze pro určitou oblast, tj. nemá univerzální platnost. Taková podmínka představuje překážku volného pohybu služeb a pracovníků, když neodůvodněně ztěžuje účast zahraničních podniků na veřejné zakázce. Takový požadavek způsobuje, že stavební podniky jiných členských států ztrácejí svou výhodu v hospodářské soutěži založenou na nízkých mzdových nákladech. Povinnost dodržovat kolektivní smlouvu představuje překážku vstupu na trh pro fyzické a právnické osoby z jiných členských států než Spolkové republiky Německo. Závazek dodržovat kolektivní smlouvu neumožňuje dosáhnout skutečné rovnosti mezi nimi a německými pracovníky, ale brání tomu, aby pracovníci pocházející z jiného členského státu byli zaměstnáni na území tohoto státu, jelikož jejich zaměstnavatel nemůže uplatnit svou výhodu v hospodářské soutěži založenou na nákladech.

V bodě 37 rozsudku je uvedeno „*Jak uvedl generální advokát v bodě 103 svého stanoviska, pokud je totiž úspěšným uchazečem o veřejné zakázky na stavební práce*

⁵² Rozsudek ESD ze dne 3. 4. 2006 C-346/06 *Dirk Ruffert*.

⁵³ Dirk Ruffert byl správcem konkurzní podstaty společnosti Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG.

a nepřímou jejich subdodavatelům ukládáno, aby používali takovou minimální mzdu, jako je mzda stanovená v kolektivní smlouvě „Stavebnictví“, mohou takové právní předpisy, jako je zemský zákon, uložit poskytovatelům služeb usazeným v jiném členském státě, kde je minimální mzda nižší, dodatečnou hospodářskou zátěž, která může znemožnit, ztížit nebo učinit méně atraktivním poskytování jejich služeb v hostitelském státě. Takové opatření, jako je opatření dotčené v původním řízení, může tudíž představovat omezení ve smyslu článku 49 Smlouvy o založení Evropského společenství.“

2013 – Bundesdruckerei⁵⁴

Zadavatel město Dortmund stanovil v zadávací dokumentaci veřejné zakázky na služby povinnost dodavatelům zajistit pracovníkům poddodavatelů výplatu minimální mzdy stanovené právními předpisy spolkové země, z níž pochází veřejný zadavatel, i když má dotyčný poddodavatel sídlo v jiném členském státě a veškeré služby související s plněním dotyčné zakázky budou poskytovány v uvedeném jiném členském státě.

Německá společnost Bundesdruckerei v rámci své nabídky informovala zadavatele, že pokud jí bude zakázka zadána, budou plnění, která jsou předmětem zakázky, poskytována výlučně v Polsku, a to polským poddodavatelem. Polský poddodavatel by byl tedy vázán polskými předpisy o minimální mzdě, a nikoliv německými. Nesplňoval by ale požadavek zadavatele na dodržení německé minimální mzdy.

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie navazuje na případ Ruffert a dále rozvíjí, že minimální mzdu stanovenou předpisy státu, jimiž se řídí zadávání veřejných zakázek, nelze rozšířit na pracovníky poddodavatele, jenž je usazen v jiném členském státě, pokud tito pracovníci plní dotčenou zakázku výlučně v tomto jiném členském státě. Soudní dvůr Evropské unie mj. konstatoval, že právní úprava tím, že stanoví pevnou minimální mzdu, která odpovídá mzdě požadované pro účely zajištění přiměřeného odměňování pracovníků členského státu, z něhož pochází zadavatel, s ohledem na životní náklady v tomto členském státě, avšak která neodpovídá životním nákladům v členském státě, v němž budou služby realizovány, zbavuje poddodavatele se sídlem v jeho členském státě možnosti využít výhody plynoucí z rozdílů existujících mezi danou výší mezd.

Takový požadavek jde nad rámec toho, co je nezbytné k zajištění dosažení cíle ochrany pracovníků. Požadavek výplaty minimální mzdy bez ohledu na životní náklady v tomto členském státě proto není slučitelný s volným pohybem služeb. „...v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, kdy uchazeč má v úmyslu plnit veřejnou zakázku výlučně za pomoci pracovníků zaměstnaných subdodavatelem se sídlem v členském státě

⁵⁴ Rozsudek ESD ze dne 18. 9. 2014 C-549/13 *Bundesdruckerei*.

odlišném od státu, z něhož pochází veřejný zadavatel, brání článek 56 Smlouvy o fungování Evropské unie použití právních předpisů členského státu, ze kterého pochází tento veřejný zadavatel, jež tomuto subdodavateli ukládají povinnost, aby uvedeným pracovníkům vyplácel minimální mzdu stanovenou těmito právními předpisy.“

2015 – RegioPost⁵⁵

Ve veřejné zakázce týkající se poštovních služeb města Landau byla požadována povinnost, aby úspěšný uchazeč dodržel § 3 zákona spolkové země Porýní-Falc o zajištění dodržování kolektivních smluv a minimální mzdy při zadávání veřejných zakázek ze dne 1. prosince 2010 (dále jen „LTTG“). Ustanovení § 3 LTTG: „Za předpokladu, že nelze vyžadovat dodržování kolektivních smluv podle § 4, veřejné zakázky lze zadat pouze těm podnikům, které se při podání nabídky písemně zavážou, že budou za poskytování plnění vyplácet svým zaměstnancům mzdu ve výši alespoň 8,50 eura hrubého za hodinu (minimální mzdu) a že po dobu poskytování těchto plnění budou ve prospěch zaměstnanců zohledňovat změny minimální mzdy [...]. [...] Pokud bude prohlášení o minimální mzdě chybět při podání nabídky a nebude předloženo ani po výzvě, nabídka se vyloučí z posuzování. Zveřejnil-li [příslušný] orgán [...] vzorová prohlášení o minimální mzdě, mohou být použita tato prohlášení.“ Po přijetí nařízení vlády spolkové země Porýní-Falc dne 11. prosince 2012 se minimální hodinová mzda podle § 3 odst. 1 LTTG napříště zvýšila na částku 8,70 eura hrubého za hodinu. Společnost RegioPost nepředložila v nabídce prohlášení k požadavku zadavatele podle § 3 odst. 1 LTTG, a to ani po dodatečné výzvě k jejímu předložení ve lhůtě 14 dnů. Město Landau společnost RegioPost z tohoto důvodu vyloučila.

Soudní dvůr Evropské unie ve svém rozsudku shrnul, že vnitrostátní ustanovení, jako je § 3 LTTG, musí být v rozsahu, v němž stanoví každému uchazeči a subdodavateli povinnost se vůči veřejnému zadavateli zavázat, že bude zaměstnancům pověřeným plněním dotčené veřejné zakázky vyplácet minimální mzdu stanovenou zákonem, kvalifikováno jako „zvláštní podmínka pro plnění zakázky“, která se týká „sociálních faktorů“ ve smyslu článku 26 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (dále jen „směrnice 2004/18/ES“). Článek 26 směrnice 2004/18/ES stanoví: „Veřejní zadavatelé mohou stanovit zvláštní podmínky pro plnění zakázky za předpokladu, že jsou slučitelné s právem Společenství a jsou uvedeny v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci. Podmínky, kterými se řídí plnění zakázky, se mohou týkat zejména sociálních faktorů a životního prostředí.“ Podmínka dle § 3 LTTG byla uvedena jak v oznámení o zakázce, tak v

⁵⁵ Rozsudek ESD ze dne 17. 11. 2015 C-115/14 RegioPost GmbH & Co. KG17.

zadávací dokumentaci, tudíž byla splněna podmínka transparentnosti. Článek 26 směrnice 2004/18/ES, ve spojení se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb umožňuje hostitelskému členskému státu, aby v rámci zadávání veřejné zakázky stanovil takové kogentní pravidlo minimální ochrany podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) směrnice 96/71/ES, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které stanoví, že podniky se sídlem v jiných členských státech musí ve vztahu ke svým pracovníkům vyslaným na území hostitelského členského státu za účelem plnění této veřejné zakázky dodržovat minimální mzdu. Takové pravidlo je totiž součástí úrovně ochrany, která musí být zmíněným pracovníkům zaručena. Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že článek 26 směrnice 2004/18 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové právní úpravě regionálního celku členského státu, jako je v § 3 LTTG, která ukládá uchazečům a jejich subdodavatelům, aby se prostřednictvím písemného prohlášení, které musí být přiloženo k jejich nabídce, zavázali, že budou zaměstnancům pověřeným poskytováním plnění, které je předmětem dotyčné veřejné zakázky, vyplácet minimální mzdu stanovenou v této právní úpravě. Vyloučení z účasti na zakázce je důsledkem porušení požadavku, který byl transparentně formulován v předmětném oznámení o veřejné soutěži a jehož cílem bylo hned zpočátku vyzdvihnout význam dodržování kogentního pravidla minimální ochrany, jehož stanovení výslovně povoluje článek 26 směrnice 2004/18 – spočívajícího v tom, že k nabídce nebyly přiloženy písemné závazky vyžadované v § 3 odst. 1 LTTG.

Soudní dvůr Evropské unie rovněž ve svých rozhodnutích řešil environmentální aspekty veřejného zadávání.

1999 - Concordia Bus⁵⁶

Zadavatel město Helsinky zadával veřejnou zakázku na autobusovou dopravu s hodnocením dle ekonomické výhodnosti nabídky. Hodnocení nabídek bylo stanoveno jako multikriteriální, a to celková cena požadovaná pro provoz, kvalita parku autobusů a řízení dodavatele v oblasti kvality a životního prostředí. Soudní dvůr Evropské unie posuzoval přípustnost neekonomických hledisek mezi kritéria pro hodnocení nabídek. Jedním z dílčích hodnotících kritérií byla ekologičnost provozu autobusu. Dodavatelé získali v rámci hodnocení nabídek body, pokud produkce oxidu uhličitého a hlukové emise způsobené provozem autobusů byly pod stanoveným limitem. Dodavatel společnost Concordia Bus

⁵⁶ Rozsudek ESD ze dne 17. 9. 2002 C-513/99 *Concordia Bus Finland Oy Ab*.

namítala, že emisní hodnoty požadované v předmětném dílčím hodnotícím kritériu dokáže splnit jediný subjekt.

Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku potvrdil, že „Článek 36 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby musí být vykládán v tom smyslu, že pokud zadavatel rozhoduje v rámci veřejné zakázky týkající se poskytování služeb městské autobusové dopravy o zadání této zakázky uchazeči, který předložil ekonomicky nejvýhodnější nabídku, může vzít v úvahu taková ekologická kritéria, jako jsou úroveň emisí oxidu dusíku nebo úroveň hlučnosti autobusů, v rozsahu, v němž tato kritéria souvisí s předmětem zakázky, neposkytují uvedenému zadavateli neomezenou svobodu výběru, jsou výslovně uvedena v zadávací dokumentaci nebo ve vyhlášení zakázky a jsou v souladu se všemi základními zásadami práva Společenství, zejména se zásadou nediskriminace.“ Hodnotící kritéria nemusí mít čistě ekonomickou povahu, ale mohou se vztahovat k jiným aspektům zakázky a jejího předmětu, tedy i ke kritériu ochrany životního prostředí. Tato kritéria lze použít pouze za určitých předpokladů. Kritérium bezprostředně souvisí s předmětem zakázky, kritérium nedává zadavateli neomezenou možnost volby vítězné nabídky, kritérium je jasně vyjádřeno v oznámení veřejné zakázky a zadávací dokumentaci, kritérium není diskriminační ani není v jiném rozporu s právem Evropského společenství. Skutečnost, že jednomu z dílčích hodnotících kritérií dokáže vyhovět jen malý počet firem, není sama o sobě diskriminační.

2001 – ENV Wienstrom⁵⁷

Jednalo se o veřejnou zakázku na nákup elektrické energie, kdy dílčím hodnotícím kritériem pro hodnocení nabídek bylo pořízení elektrické energie z obnovitelných zdrojů.

Soudní dvůr Evropské unie navázal na rozsudek ve věci Concordia Bus a uvedl, že zadavatel je oprávněn, aby v rámci posouzení ekonomicky nejvýhodnější nabídky na dodávku elektřiny bylo stanoveno kritérium pro zadání zakázky s váhou 45 %, které vyžaduje, aby dodávaná elektřina byla vyrobena z obnovitelných zdrojů energie.

Skutečnost, že toto kritérium nutně neslouží k dosažení sledovaného cíle je v tomto ohledu irelevantní.

Hodnotící kritéria ovšem nesmí být koncipována tak, že nejsou doprovázena požadavky, které umožňují účinně ověřit správnost údajů obsažených v nabídkách. Rovněž nelze požadovat, aby uchazeči uvedli, jaké množství elektřiny mohou dodat z obnovitelných zdrojů energie nedefinované skupině spotřebitelů, a přidělují maximální počet bodů tomu,

⁵⁷ Rozsudek ESD ze dne 4. 12. 2003 C-448/01 *EVN AG a Wienstrom GmbH*.

který uchazeč uvede nejvyšší částku, přičemž objem dodávky je zohledněn pouze v rozsahu, v jakém převyšuje objem spotřeby očekávaný v souvislosti se zakázkou.

Hodnotící kritéria musí mít přímý vztah k předmětu veřejné zakázky, nikoliv ke schopnostem či kapacitě uchazeče.

Soud posoudil, že zadavatelem použité hodnotící kritérium se netýká předmětu veřejné zakázky. Dodání množství elektřiny zadavateli odpovídající jeho předpokládané roční spotřebě se vztahuje pouze na množství elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie převyšující očekávanou roční spotřebu stanovenou ve výzvě k podání nabídek. Nelze jej proto považovat za spojené s předmětem zakázky.

Takto formulované hodnotící kritérium může poskytnout výhodu uchazečům, kteří v důsledku jejich větší výrobní nebo dodavatelské kapacity jsou schopni dodat větší objemy elektřiny než ostatní uchazeči. Toto kritérium tak může vést k neodůvodněné diskriminaci uchazečů, jejichž nabídka je plně schopna splnit požadavky spojené s předmětem zakázky. Takové omezení okruhu hospodářských subjektů, které mohou podat nabídku, by mělo za následek zmaření cíle otevření trhu hospodářské soutěži.

2008 - Provincie North Holland⁵⁸

Zadavatel Provincie North Holland požadoval v případě veřejné zakázky na dodávku a správu automatických kávovarů v rámci technických specifikací podmínku, že dodávané složky musí být označeny značkami EKO nebo MAX HAVELAAR⁵⁹ nebo v každém případě štítky založené na podobných nebo stejných kritériích.

Evropská Komise namítala, že Nizozemské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze Směrnice 2004/18/ES.

Podle čl. 23 odst. 6 první pododstavce Směrnice 2004/18/ES, pokud jde o požadavky týkající se environmentálních vlastností, je umožněno veřejným zadavatelům používat podrobné specifikace ekoznačky, ale nikoli ekoznačku jako takovou. Rovněž opravňuje veřejné zadavatele uvést, že u výrobků opatřených ekoznačkou, jejichž podrobné specifikace používají, se předpokládá, že splňují dotčené specifikace. Je umožněno použít samotnou ekoznačku pouze nepřímým jako důkaz souladu s "technickými specifikacemi stanovenými v zadávací dokumentaci". Podle čl. 23 odst. 6 druhého pododstavce Směrnice 2004/18/ES musí veřejní zadavatelé akceptovat jakýkoli jiný vhodný důkazní prostředek, jako je technická dokumentace výrobce nebo protokol o zkoušce uznaného subjektu.

⁵⁸ Rozsudek ESD ze dne 10. 5. 2012 C-368/10 *Provincie North Holland*.

⁵⁹ Holandská značka označuje výrobky pocházející ze spravedlivého obchodu zakoupené za výhodnější cenu a za výhodnějších podmínek, než jsou ceny a podmínky stanovené tržními silami organizací tvořených drobnými výrobci z rozvojových zemí, tedy výrobky fair trade.

Provincie Severní Holandsko tím, že v zadávací dokumentaci vyžadovala, aby určité výrobky, které mají být dodány, měly zvláštní ekoznačku, namísto toho, aby používaly podrobné specifikace definované touto ekoznačkou, stanovila technickou specifikaci, která byla neslučitelná s čl. 23 odst. 6 směrnice 2004/18.

Soudní dvůr Evropské unie naopak připustil, že zadavatelé v zadávacích podmínkách mohou zohledňovat „*zda je produkt fairtradového původu*“ a toto kritérium souvisí s předmětem veřejné zakázky.

Zadavatel ale dle soudu nepostupoval správně, že v zadávací dokumentaci stanovil, že pokud některé dodávané výrobky nesou zvláštní značky, vede toto k udělení určitého počtu bodů při výběru hospodářsky nejvýhodnější nabídky, aniž by byla vyjmenována kritéria, na nichž tyto značky spočívají, a aniž by byl umožněn důkaz, že výrobek splňuje tato základní kritéria všemi vhodnými prostředky.

Za specifikaci základních fairtradeových principů lze považovat např. zákaz nucené a dětské práce, ochrana lidských a pracovních práv, výkupní ceny pokrývající produkční náklady či šetrnost k životnímu prostředí jako žádné pesticidy, žádné geneticky modifikované organismy. Tyto požadavky je třeba při zadávacím řízení uvádět. Jednotlivé certifikační značky (Fairtrade, Max Havelaar) považuje Evropský soudní dvůr za platný prostředek k ověření naplnění požadavků, přičemž zadavatel musí umožnit i jiné důkazní prostředky.

2020 – Tim SpA⁶⁰

Soudní dvůr Evropské unie zde připustil myšlenku, že udržitelnost nákupů se má stát nezbytnou systémovou součástí přípravy veřejných zakázek a požadavek o maximalizaci hodnoty, kterou zadavatel za vynaložené veřejné prostředky získává, včetně hodnoty sociální a environmentální.

Závěrem lze shrnout. Z judikatury Soudního dvora Evropské unie je patrné, že stanovení aspektů sociálně odpovědného a environmentálního veřejného zadávání v zadávacích podmínkách, ať již při hodnocení nabídek či jako zvláštní podmínky účasti účastníka zadávacího řízení jsou slučitelná s právem Evropské unie. Mají ale své limity, které musí zadavatelé dodržet.

⁶⁰ Rozsudek ESD ze dne 30. 1. 2020, Tim SpA, C-395/18, ECLI:EU:C:2020:58, bod 38: „V tomto ohledu je třeba poznamenat, že čl. 18 směrnice 2014/24, nadepsaný „Zásady zadávání veřejných zakázek“, je prvním článkem kapitoly II této směrnice, která je věnována „obecným pravidlům“, zadávacích řízení. Unijní zákonodárce tím, že v odst. 2 tohoto článku stanovil, že hospodářské subjekty musí při plnění zakázky splnit povinnosti v oblasti práva životního prostředí, a sociálního a pracovního práva, hodlal tento požadavek povýšit na zásadu, která je na stejné úrovni jako ostatní zásady uvedené v odstavci 1 tohoto článku, a sice zásady rovného zacházení, zákazu diskriminace, transparentnosti, proporcionality a zákazu vyjmout zakázku z působnosti směrnice 2014/24 nebo uměle omezit hospodářskou soutěž. Z toho vyplývá, že takový požadavek představuje v obecné systematice této směrnice základní hodnotu, na jejíž dodržování musí členské státy dbát na základě samotného znění čl. 18 odst. 2 uvedené směrnice.“

Zahrnutí sociálních či environmentálních hledisek do zadávacích podmínek je naprosto legální, a to bez ohledu na to, zda je určitý požadavek zadavatelem zahrnut mezi zadávací podmínky, smluvní podmínky, kvalifikační předpoklady nebo hodnotící kritéria. Vždy však musí mít souvislost s předmětem veřejné zakázky, musí být formulován dostatečně jasně a „hodnotitelně“, nesmí zakládat diskriminaci nebo rozpor s právem Evropského společenství a musí být závazně oznámena již na samém začátku zadávacího řízení.

Soudní dvůr Evropské unie klade důraz na dodržování zákazu diskriminace a transparentnosti. Toto se odráží v nezbytnosti dodržování základního práva volného pohybu služeb a osob jako svobody zakotvené v primárním právu Evropské unie.

Rovněž podmínkou *conditione sine qua non* je dodržování zákazu požadavku konkrétních značek či certifikátů, ale naopak stanovení požadavků na kvalitu plnění formou podrobné technické specifikace. Nezbytností je umožnění rovnocenného řešení.

1.2.2. Odpovědné veřejné zadávání v České republice

Odpovědné zadávání veřejných zakázek, resp. zásady odpovědného zadávání veřejných zakázek byly do ZZVZ doplněny novelou provedenou částí desátou zákona č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou živostí. Novela do § 6 odst. 4 ZZVZ zavedla povinnost sociálně a environmentálně odpovědného veřejného zadávání a inovací ve veřejných zakázkách za předpokladu, že to je vzhledem k povaze a smyslu konkrétní veřejné zakázky možné.

Sociálně odpovědným zadáváním se dle § 28 odst. 1 písm. p) ZZVZ rozumí postup, při kterém má zadavatel povinnost zohlednit např. pracovní příležitosti, sociální začlenění, důstojné pracovní podmínky a další sociálně relevantní hlediska spojená s veřejnou zakázkou.

Environmentálně odpovědným zadáváním se dle § 28 odst. 1 písm. q) ZZVZ rozumí postup, při kterém má zadavatel povinnost zohlednit např. dopad na životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj, životní cyklus dodávky, služby nebo stavební práce a další environmentálně relevantní hlediska spojená s veřejnou zakázkou.

Inovací se dle § 28 odst. 1 písm. r) rozumí implementace nového nebo značně zlepšeného produktu, služby nebo postupu související s předmětem veřejné zakázky.

Úmyslem zákonodárce bylo posílit obecnou snahu aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání do procesu zadávání veřejných zakázek, a to formou povinnosti.

Novela ZZVZ neobsahovala žádné přechodné ustanovení. V souladu se stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj⁶¹ se povinnost zohlednění zásad odpovědného veřejného zadávání uplatnila až na úkony a postupy zadavatele, které následovaly po 1. 1. 2021.

Pokud bylo zadávací řízení zahájeno před tímto datem, nevznikala zadavatelům povinnost zadávací podmínky upravovat dle § 6 odst. 4 ZZVZ. Zadavatelé totiž formulují zásady odpovědného veřejného zadávání zpravidla před zahájením zadávacího řízení jako součást zadávacích podmínek.

Pokud zadavatel modifikoval, v rámci zadávacího řízení zahájeném před 1. 1. 2021 zadávací podmínky na základě žádosti o vysvětlení zadávací dokumentace (§ 98 ZZVZ) či prováděl změnu zadávacích podmínek (§ 99 ZZVZ), byl již povinen zohlednění zásad odpovědného veřejného zadávání zvážit. Stejně byl povinen zadavatel postupovat, pokud zadával veřejnou zakázku po tomto datu na základě rámcové dohody (postupem dle § 131 a násl. ZZVZ).

Systematicky byly zásady odpovědného veřejného zadávání zařazeny do § 6 ZZVZ (části první ZZVZ) mezi základní zásady zadávacího řízení. Po 1. 1. 2021 bylo tedy nezbytné uplatnit povinnosti stanovené v § 6 odst. 4 ZZVZ na všechny zadavatele (§ 4 ZZVZ), nikoliv pouze na veřejné zadavatele dle § 4 odst. 1 ZZVZ, a v rámci všech postupů zadavatele dle ZZVZ bezvýjimečně. Jinými slovy zásady odpovědného veřejného zadávání byl zadavatel povinen aplikovat při uplatnění výjimek ze zadávacího řízení, tj. při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu (dále jen „VZMR“) dle § 31 ZZVZ⁶², při uplatnění obecných výjimek dle § 29 ZZVZ a rovněž při uplatnění výjimek pro podlimitní veřejné zakázky ve smyslu § 30 ZZVZ.

Na tomto místě považuji za nezbytné zmínit, že zásady odpovědného veřejného zadávání a možnost jejich uplatnění zadavateli v zadávacím řízení je od počátku účinnosti ZZVZ zakotveno v § 37 odst. 1 písm. d) ZZVZ. Jedná se o požadavek účasti dodavatelů v zadávacím řízení. Zadavatel může podmínky účasti v zadávacím řízení stanovit jako *„zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky, a to zejména v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí, sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky, hospodářské oblasti nebo inovací.“*

Zadavatel nemůže uplatňovat zásady odpovědného veřejného zadávání absolutně⁶³. Jak bylo řečeno výše, jednotlivé zásady zadávání veřejných zakázek se doplňují a někdy

⁶¹ Stanovisko expertní skupiny Ministerstva pro místní rozvoj k právním otázkám spojeným se zavedením nových zásad zadávání veřejných zakázek, uveřejněno dne 11. 5. 2021. In portal-vz.cz. [online]. [cit. 25. 12. 2022]. <https://portal-vz.cz/metodiky-stanoviska/stanoviska/stanoviska-expertni-skupiny-mmr-k-zakonu-o-zadavani-verejnych-zakazek/>.

⁶² Pouze do nabytí účinnosti novely ZZVZ zákonem č. 166/2023 Sb.

působí proti sobě. Uplatněním jedné zásady, může být porušena jiná zásada. V rámci konkrétního zadávacího řízení je nezbytné aplikovat základní zásady v souladu se zachováním jednoty mezi nimi. Zejména v případě zadávání VZMR je při aplikaci zásad odpovědného veřejného zadávání nezbytné dbát, aby nedošlo k porušení zásady přiměřenosti s ohledem na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky.

Považuji za zcela legitimní, pokud zadavatel nebude u VZMR s nízkou předpokládanou hodnotou aplikovat zásady odpovědného veřejného zadávání s odůvodněním dodržení zásady přiměřenosti a principu 3E. Po zadavateli nelze spravedlivě požadovat, aby např. u VZMR s předpokládanou hodnotou 50.000 Kč bez DPH požadoval po dodavateli zaměstnávání osob znevýhodněných na trhu práce, např. absolventů středních či vysokých škol.

Zadavatel by měl vždy pečlivě v konkrétním případě zvážit, zda aplikace zásady odpovědného veřejného zadávání není ve vztahu k předmětu veřejné zakázky nepřiměřená a nedůvodně neomezuje hospodářskou soutěž, tj. nezužují okruh dodavatelů, kteří se mohou ucházet o veřejnou zakázku. Uplatnění zásad odpovědného veřejného zadávání by nemělo zpřísnit zadávací podmínky, tj. podmínky realizace veřejné zakázky do té míry, aby z účasti na zadávacím řízení byly fakticky vyloučeni střední či menší dodavatelé.

Uplatnění zásad odpovědného veřejného zadávání by rovněž nemělo vést k porušení zásady diskriminace v konkrétním zadávacím řízení, např. preference lokálních dodavatelů. Zásada zákazu diskriminace dodavatelů (§ 6 odst. 3 ZZVZ) je jednou z klíčových zásad celého práva Evropské unie⁶⁴.

Ze znění § 6 odst. 4 ZZVZ vyplývá, že zadavatel je povinen dodržovat, resp. aplikovat zásady odpovědného veřejného zadávání v rámci svého postupu dle ZZVZ při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a dále též při výběru dodavatele. Výčet uplatnění zásad odpovědného veřejného zadávání je vymezen kumulativně.

⁶³ ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 54. ISBN 978-80-7400-856-6.

⁶⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 10. 2014, č. j. 62 Af 75/2013. „Je sice pravdou, že zadavateli svědčí významná míra autonomie ohledně vymezení plnění, které hodlá poptávat, a tedy ohledně vymezení předmětu veřejné zakázky, je však povinen i při vymezení předmětu plnění veřejné zakázky dodržet ZVZ včetně zásady zákazu diskriminace (§ 6 ZVZ), jak žalovaný uvádí v bodu 96. napadeného rozhodnutí. Za skrytou formu nepřipustné diskriminace, a tedy za porušení § 6 ZVZ, je třeba považovat i takový postup, pokud zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku takovým vymezením předmětu veřejné zakázky, je-li zřejmé, že ji mohou splnit toliko někteří z dodavatelů (potenciálních uchazečů), jež by jinak byli k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými. Za kumulativního splnění právě uvedených dvou podmínek lze kvalifikovat zadavatelův postup jako diskriminační, odporující zásadám podávaným z § 6 ZVZ, neboť někteří z dodavatelů mají v takovém případě a priori znemožněnu účast v zadávacím řízení, byť by předmět veřejné zakázky mohli realizovat stejně úspěšně jako dodavatelé ostatní.“

Zadavatel fakticky musí uplatnit a zohlednit zásady odpovědného veřejného zadávání již při tvorbě zadávacích podmínek.

Lze je uplatnit v rámci stanovení technických podmínek, obchodních podmínek (závazný návrh většinou adhezním způsobem koncipované vzorové smlouvy je v převážné většině případů součástí zadávacích podmínek), stanovení podmínek účasti v zadávacím řízení (kvalifikační předpoklady, zejména podmínky technické kvalifikace ve smyslu § 79 ZZVZ), nebo kritérií hodnocení.⁶⁵

V této souvislosti je vhodné připomenout, že součástí zadávacích podmínek jsou i podmínky účasti v zadávacím řízení, jež zadavatel může stanovit též jako obchodní nebo jiné smluvní podmínky vztahující se k poptávanému předmětu plnění (§ 28 odst. 1 písm. a) a § 37 odst. 1 písm. c) ZZVZ).

Promítnutí zásad odpovědného veřejného zadávání do kritérií hodnocení je velmi vhodným způsobem jejich zohlednění, jelikož nedochází k eliminaci či vyloučení hospodářské soutěže⁶⁶.

Z mého subjektivního pohledu je nezbytné v případě stanovení kritérií hodnocení dbát na dodržení požadavku stanoveném v § 116 odst. 1 ZZVZ ve spojení s čl. 67 odst. 2 KISm. Kritérium hodnocení musí mít vždy vztah k předmětu veřejné zakázky. Musí se jednat o hledisko spojené s předmětem veřejné zakázky⁶⁷. Touto optikou může být problematické např. hodnocení počtu osob se zdravotním postižením, popř požadavek zadavatele na určitý minimální počet osob. Určité již nepřirozené nadužívání zaměstnávání osob se zdravotním postižením je zjevné například při soutěžení veřejných zakázek na služby ostrahy a ochrany majetku.

Způsoby uplatnění zásad odpovědného veřejného zadávání v zadávacích podmínkách má zadavatel dány na výběr a není povinen je aplikovat všemi vymezenými způsoby. Na zadavatele toto vše klade zvýšené nároky v podobě důkladného zvážení míry aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání při přípravě konkrétních zadávacích podmínek. Musí vždy ad hoc posoudit povahu a smysl konkrétní veřejné zakázky a zvolit způsob jejich uplatnění, který bude z hlediska předmětu veřejné zakázky nejvhodnější.

Zadavatel je toliko povinen aplikovat zásady odpovědného veřejného zadávání v rámci veřejných zakázek, u nichž je to vzhledem k jejich povaze a smyslu odůvodněné. Není tedy

⁶⁵ Proces hodnocení nabídek a způsob výběru dodavatele je součástí zadávacích podmínek a zadavatel jej musí zpracovat a zpřístupnit všem potenciálním dodavatelům již od počátku zahájení zadávacího řízení.

⁶⁶ I dodavatelé bez učňovského školství se mohou soutěže o veřejnou zakázku účastnit a mohou se snažit získat výhodu v jiných kritériích hodnocení.

⁶⁷ Problematické se může jevit stanovení hodnocení počtu osob se zdravotním postižením.

nezbytná jejich aplikace v případě všech veřejných zakázek bez výjimek. V praxi si lze představit situace, kdy po vyhodnocení konkrétní možnosti aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání s ohledem na další základní zásady zadávání veřejných zakázek dospěje zadavatel k závěru, že aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání není možná.

Může se jednat o požadavky na ekologický průběh plnění veřejné zakázky, a to v jakékoliv fázi životního cyklu veřejné zakázky (např. provoz strojů, zařízení, proces výroby či likvidace odpadu vzniklého při plnění veřejné zakázky), požadavky na zaměstnávání osob znevýhodněných na trhu práce v rámci plnění veřejné zakázky (např. zaměstnávání dlouhodobě nezaměstnaných osob, osob pečujících o malé děti, osob v předdůchodovém věku nad 55 let, osob se zdravotním postižením, absolventů škol, osob s nedostatečnou kvalifikací), vyžadování dodržování důstojných pracovních podmínek (např. stanovení minimální úrovně pro odměňování pracovníků dodavatele, transparentní účet, přímé platby poddodavatelům atd.).

Zadavatel je dle ZZVZ povinen svůj postup náležitě odůvodnit. Nezbytnou součástí spisu k veřejné zakázce by tedy mělo být dostatečné odůvodnění tohoto postupu zadavatele zdokumentované v podobě, které umožní v případě následné kontroly postupu zadavatele v konkrétním zadávacím řízení myšlenkové postupy zadavatele doložit. I když ze žádného ustanovení ZZVZ nevyplývá způsob a forma odůvodnění, lze více než doporučit zadavatelům, aby proces zvážení aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání v rámci konkrétní veřejné zakázky měly vždy náležitě zdokumentován a výše uvedené učinili součástí spisu k veřejné zakázce ve smyslu § 216 ZZVZ.

Většina zadavatelů má vypracován v rámci svých vnitřních předpisů postup aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání při přípravě jednotlivých veřejných zakázek. Zadavatelé často využívají tzv. kontrolní list dle vzoru zpracovaného Institutem odpovědného veřejného zadávání.⁶⁸ Obsahem kontrolního listu jsou v praxi nejčastěji aplikované způsoby zásad odpovědného veřejného zadávání v zadávacím řízení.

Na základě všech výše uvedených skutečností lze shrnout. Ačkoliv zásady odpovědného zadávání veřejných zakázek jsou součástí právního řádu již řadu let, jejich aplikace nebyla dosud pro zadavatele povinná. Výjimkou jsou pouze usnesení vlády zavazující jednotlivá ministerstva či ostatní ústřední orgány státní správy, tedy veřejné zadavatele dle § 4 odst. 1 ZZVZ. Mnohými zadavateli jsou zásady odpovědného veřejného

⁶⁸ Odpovědné veřejné zadávání. Kontrolní list. [online]. [citace 25. 12. 2022] [Online] In: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2017/08/sovz_implementace_kontrolni-list.pdf.

zadávání aplikovány již standardně a nepředstavují v tomto ohledu pro jejich postupy nějaký zásadní zvrát.

Uplatnění zásad je celoevropsky považováno v procesu zadávání veřejných zakázek za vhodné. Za problematické je odbornou veřejností považováno zakotvení zásad odpovědného veřejného zadávání v § 6 odst. 4 ZZVZ. Zejména za problematické lze považovat zakotvení principů odpovědného veřejného formou základní zásady, nikoliv konkrétní povinnosti. Vždy hrozí potenciální riziko, že zadavatel bude v konkrétním zadávacím řízení napaden, že nedostatečně uplatnil zásady odpovědného veřejného zadávání, resp. že porušil § 6 odst. 4 ZZVZ a tím se dopustil protiprávního jednání.

Způsob transpozice evropských zadávacích směrnic do vnitrostátního práva je otázkou příslušného členského státu, přičemž náš zákonodárce prvky odpovědného zadávání učinil překvapivě součástí základních zásad zadávání veřejných zakázek. Právě zde český zákonodárce provedl extenzivní a neadekvátní transpozici evropských zadávacích směrnic do vnitrostátního práva, kdy prvky odpovědného veřejného zadávání učinil stejně významnými instituty jako princip zákazu diskriminace, rovného přístupu, transparentnosti a proporcionality. I přes vysokou motivaci a asi dobře míněnou snahu učinit odpovědné veřejné zadávání předmětem každodenního přemýšlení u všech zadavatelů veřejných zakázek, nepatří tento fenomén mezi základní zásady. Přesvědčování, diskuse o výhodách některých prvků odpovědného zadávání pro celou společnost, ale zejména úspěšné příklady zadavatelů by získaly větší respekt a věrohodný impact do aplikační praxe veřejného zadávání.

Problematické a zcela nepraktické zakotvení zásad odpovědného veřejného zadávání do § 6 odst. 4 částečně odstranila poslední novelizace ZZVZ provedená zákonem č. 166/2023 Sb.⁶⁹ (dále jen „novela ZZVZ 2023“). Tato novela ZZVZ 2023⁷⁰ modifikovala povinné použití zásad odpovědného veřejného zadávání pouze na zadávání řízení dle ZZVZ, tedy pro zadání podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek. Výslovně vyloučila jejich povinnou aplikaci při realizaci VZMR. § 31 obsahující výjimku pro VZMR stanoví že „*Zadavatel není povinen zadat v zadávacím řízení veřejnou zakázku malého rozsahu. Při jejím zadávání je však zadavatel povinen dodržet zásady podle § 6 odst. 1 až 3.*“

Novela ZZVZ 2023 zároveň zavazuje zadavatele k dodržování zásad odpovědného zadávání pro zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení „*...za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky vhodné.*“

⁶⁹ Zákon č. 166/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, nabyt účinnosti dnem 16. 7. 2023.

⁷⁰ Změna zakotvení zásad odpovědného veřejného zadávání byla do vládního návrhu zákona vložena až v průběhu schvalovacího procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Jednalo se o pozměňovací návrh sněmovního Garančního výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.

Omezení povinné aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání na tzv. vhodné typy poptávaného plnění považují osobně za přínosné. Zadavatel tak bude motivován aplikovat tyto zásady opravdu tam, kde jejich použití bude představovat skutečnou přidanou hodnotu pro zadavatele. Mám za to, že v praxi by se mohly eliminovat případy pouhé formální aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání bez patřičného efektu. Zadavatelům by se mohl otevřít prostor pro inovativní řešení a rozpracování zásad odpovědného veřejného zadávání v konkrétních veřejných zakázkách. Zejména v případě poptávání služeb pravidelné povahy jako jsou úklidové služby, služby ostrahy, údržbářské práce apod.

Nevhodným ovšem stále přetrvává systematické zařazení zásad odpovědného veřejného zadávání mezi základní zásady zadávacího řízení v § 6 ZZVZ. Mezi základní zásady by měly být řazeny opravdu stěžejní zásady, kterými je ovládáno povinně každé zadávací řízení, a které mají svůj předobraz v zadávacích směrnících a vyplývají z ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie. Zásady, na jejichž použití nesmí zadavatel rezignovat při realizaci jakéhokoliv zadávacího řízení včetně zadání veřejných zakázek zadávaných mimo zadávací řízení (včetně VZMR zadávaných dle § 31 ZZVZ, veřejných zakázek zadávaných na základě obecné výjimky dle § 29 ZZVZ či podlimitních veřejných zakázek zadávaných na základě výjimek dle § 30 ZZVZ).

Je více než zřejmé, že odpovědné veřejné zadávání představuje pro zadavatele bonus, kdy vedle poptávaného plnění (služby, dodávky či stavební práce) získá přidanou hodnotu v podobě zohlednění sociálních, environmentálních či inovativních aspektů. Zadavatelé by měli sami na principu dobrovolnosti zvážit a být přirozeně motivováni k požadování této přidané hodnoty. Neměly by tyto aspekty používat formálně pouze pro dodržení ZZVZ a vyhnout se případným postihům a sankcím ze strany kontrolních orgánů. Českým zákonodárcem byl zvolen aktivistický, nevstřícný a direktivní přístup vůči všem zadavatelům bez rozlišení, což je předmětem i mého kritického náhledu.

V tomto ohledu bych uvítala přijetí změny finančních limitů pro veřejné zakázky. V rámci schvalovacího procesu Senát Parlamentu ČR v rámci svých pozměňovacích návrhů navrhoval navýšit finanční limity pro služby a dodávky malého rozsahu na částku 3 000 000 Kč bez DPH, v případě stavebních prací na částku 9 000 000 Kč bez DPH. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR při projednávání návrhu novely ZZVZ 2023 vrácené Senátem Parlamentu ČR setrvala na svém původním znění, a tudíž tento návrh nebyl přijat. O zvýšení finančních limitů pro VZMR se vedou v odborné veřejnosti rozsáhlé diskuse. Oprávněnost této změny limitů pro VZMR, resp. navýšení je neoddiskutovatelná ve světle současné ekonomické situace projevující se nárůstem cen práce, vstupních surovin, zejména pro výrobu

stavebních materiálů a elektrospotřebičů, nárůstu cen energií, pohonných hmot. Z mého pohledu je legitimní uvažovat o navýšení těchto finančních limitů, které jsou nezměněny minimálně v případě služeb a dodávek již od účinnosti zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Současně platné finanční limity VZMR nedoznaly žádné změny již více než 7 let, což je i vzhledem k současné míře inflace v České republice málo pochopitelné.

Za problematické a v rozporu s právem EU považuji zakotvení zvláštní podmínky účasti v zadávacím řízení na dodávku potravin do ZZVZ. Pokud má být naplněna základní hypotéza a cíl pravidel Evropské unie v oblasti veřejných zakázek⁷¹, a to volný pohyb dodávek a služeb v otevřené nenarušované hospodářské soutěži ve všech členských státech, může být vnímán § 37a písm. a) ZZVZ (podmínka účasti v zadávacím řízení na dodávku potravin) jako ustanovení obsoletní, až jako významový oxymóron. Nelze jistě odlišně nahlížet na potraviny a jiné dodávky (železo, ocel, osobní vozidla, ropa atd.), pokud se při veřejném zadávání řídíme ohledy a požadavky souvisejícími s veřejným zájmem a pokud má být zaručena zásada rovného zacházení s dotčenými subjekty, a pokud žádný soukromý podnik nebo dodavatel nemá být ve výhodnějším postavení ve vztahu ke svým soutěžitelům. České místní a regionální producenty potravin v jakémkoliv typu řetězce bychom neměli zvýhodňovat a preferovat oproti stejným místním a regionálním producentům potravin např. v Portugalsku. Asi dobře míněná snaha podpořit domácí drobné producenty potravin a zamezit náročným transportům zboží zejména v rámci Evropské unie, může narážet na výtky ohledně omezování volného trhu, porušování tržních principů a vychylování tržních mechanismů u jednoho konkrétního segmentu trhu. Stejně iracionální by bylo z hlediska zadavatele umístěného na Sardinii v Itálii zvýhodňovat sardské producenty mořských potravinových komodit (např. chobotnice, tuňák atd) ulovené u břehů Sardinie oproti italským rybářům lokalizovaným např. na Sicílii, kteří stejné mořské potravinové komodity loví u svých břehů. Z mého úhlu pohledu jsou zde českou národní právní úpravou porušovány základní svobody jednotného trhu Evropské unie. Taková právní úprava není kompatibilní s články 63 až 66 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

Subjekty, které se často ucházejí o veřejné zakázky s aspekty odpovědného veřejného zadávání jsou sociální podniky, spolky a jiné entity. Konkrétním příkladem mohou být sociální podniky dodávající cateringové služby či textilní výrobky pro zadavatele. V tomto ohledu je to zcela v pořádku. Zadavatel získá přidanou hodnotu v podobě např. potravin v bio kvalitě a zároveň zadáním této veřejné zakázky naplňuje další veřejný zájem, a to

⁷¹ Rozsudek ESD ze dne 9. 6. 2009 C-480/06 *Komise vs. Německo*, rozsudek ESD ze dne 11. 1. 2005 C-26/03 *Stadt Halle a RPL Lochau*.

zaměstnávání a vytváření pracovních příležitostí pro osoby se zdravotním postižením, resp. pro osoby znevýhodněné na trhu práce. Z mého pohledu se jedná o lepší způsob, jak tyto subjekty zapojit, než využívat institutu vyhrazených veřejných zakázek dle § 38 ZZVZ často pouze za účelem poskytnutí náhradního plnění pro zadavatele. Příkladem dobré praxe z poslední doby je zadání veřejné zakázky Jihomoravského kraje na provoz kantýny. Nelze ovšem rezignovat na skutečnost, že subjekty jako sociální podniky⁷², spolky atd. jsou právníckými osobami založenými ne primárně za účelem dosažení zisku. Předmětem jejich činnosti je zejména naplňování veřejně prospěšného cíle na poli sociální ekonomiky, a to zvýšení zaměstnanosti v určitém regionu, zaměstnávání osob znevýhodněných na trhu práce. Tyto subjekty poté přistupují k zadávání veřejných zakázek jinou optikou a nemají na trhu stejné postavení a podmínky jako podnikatelé, kteří dodávají zboží, služby a stavební práce za účelem dosahování zisku a plnění povinností vůči svým zaměstnancům.

1.3. Vývoj odpovědného zadávání veřejných zakázek

1.3.1. Vývoj na mezinárodní úrovni

Odpovědné veřejné zadávání má dlouhodobě své místo a podporu na mezinárodní úrovni. Jedná se zejména oblast mezinárodního sociálního a pracovního práva a práva životního prostředí.

V případě mezinárodního sociálního a pracovního práva se jedná o úmluvy Mezinárodní organizace práce (MOP)⁷³:

- Úmluva MOP č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat;
- Úmluva MOP č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat;
- Úmluva MOP č. 29 o nucené nebo povinné práci;
- Úmluva MOP č. 105 o odstranění nucené práce;
- Úmluva MOP č. 138 o minimálním věku pro zaměstnávání dětí;
- Úmluva MOP č. 111 o diskriminaci (zaměstnání a povolání);
- Úmluva MOP č. 100 o stejném odměňování mužů a žen za práci stejné hodnoty;
- Úmluva MOP č. 182 o nejhorších formách dětské práce.

⁷² Sociálním podnikem se rozumí „subjekt sociálního podnikání“, tj. právnícká osoba založená dle soukromého práva nebo její součástí nebo fyzická osoba, které splňují principy sociálního podniku. Sociální podnik naplňuje veřejně prospěšný cíl, který je formulován v základacích dokumentech. Vzniká a rozvíjí se na konceptu tzv. trojího prospěchu – ekonomického, sociálního a environmentálního. Jedná se o definici sociálního podniku spolku TESSEA z.s., zastřešující subjekty sociálního podnikání v ČR.

⁷³ ILO International Labour Organization.

Na úseku ochrany životního prostředí se jedná o následující mezinárodní dokumenty:

- Vídeňská úmluva o ochraně ozonové vrstvy a Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu;
- Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (Basilejská úmluva);
- Stockholmská úmluva o perzistentních organických znečišťujících látkách;
- Rotterdamská úmluva o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu (UNEP/FAO) (Rotterdamská úmluva), Rotterdam, 10. září 1998 a její tři regionální protokoly. CS 28.3.2014 Úřední věstník Evropské unie L 94/223.

Významným dokumentem vyzývajícím vlády k zapojení do veřejného zadávání udržitelným způsobem byla Deklarace o životním prostředí a rozvoji uzavřená v roce 1992.⁷⁴

V rámci Programu OSN pro ochranu životního prostředí⁷⁵ byla v roce 2017 vydána zpráva poskytující aktuální přehled o rozsahu a typu činností udržitelného zadávání veřejných zakázek, které byly celosvětově provedeny v posledních třech letech. Řeší dlouhodobou potřebu zúčastněných stran získat přístup ke spolehlivým a komplexním informacím o činnostech a organizacích zapojených do této zásadní organizační funkce.⁷⁶ Jedná se o stanovení cíle na mezinárodní úrovni veřejně zadávat udržitelně a v souladu s národními politikami a prioritami.

Ve vztahu k odpovědnému veřejnému zadávání uvádím přijetí mezinárodní normy ISO o udržitelném nakupování – ISO 20400 Sustainable Procurement v roce 2017 (dále jen „ISO 20400“). ISO 20400 vychází z předpokladu, že každá organizace má environmentální, sociální a ekonomický vliv a pro organizace, které se chtějí chovat udržitelně, je nakupování silným nástrojem k naplňování cílů udržitelnosti. Udržitelnost přitom ISO 20400 nechápe v úzce vymezeném environmentálně šetrném slova smyslu, ale jako takový stav globálního systému, zahrnujícího environmentální, sociální a ekonomické aspekty, ve kterém jsou současné potřeby naplňované bez kompromitování schopnosti budoucích generací naplnit jejich potřeby. Udržitelné zadávání je pak takové zadávání, které má co nejpozitivnější ekologické, sociální a ekonomické dopady v průběhu celého životního cyklu.

⁷⁴ Rio Declaration on Environment and Development, 1992.

⁷⁵ UNEP.

⁷⁶ Global review of sustainable public procurement. [online], 2017. [Online]. In: <https://www.unep.org/resources/report/2017-global-review-sustainable-public-procurement>.

ISO 20400 zadavatelům ukazuje, jak strategicky přistoupit ke standardizaci postupů při veřejných zadávání. Udržitelné nakupování představuje pro organizaci možnost, jak může získat větší hodnotu, a to zejména prostřednictvím zvyšování produktivity, posuzováním hodnoty a výkonu, umožněním komunikace mezi zadavateli a dodavateli a také podporou inovací. ISO 20400 si definuje základní principy odpovědného nakupování, za které považuje např. odpovědnost organizace za její vliv na společnost, ekonomiku a životní prostředí, transparentnost, respekt k zájmům zainteresovaných subjektů, etické chování, férové příležitosti a další. Dále se zabývá způsobem, jak si má zadavatel stanovit priority v oblasti udržitelného nakupování a jak řídit rizika.

1.3.2. Vývoj v právu členských států Evropské unie a ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku

Odpovědné veřejné zadávání v Evropské unii není nový jev poslední doby. Jeho rozvoji výrazně pomohla judikatura Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropský soudní dvůr) a soulad prvků odpovědného zadávání s evropskou legislativou.

Počátek odpovědného veřejného zadávání s důrazem na cirkulární zadávání zakázek lze vysledovat od roku 2005 v Nizozemsku.

Níže je podrobněji popsán vývoj odpovědného veřejného zadávání ve vybraných evropských státech.

Spojené království

Odpovědné veřejné zadávání ve Spojeném království má poměrně dlouhou tradici počínaje rokem 2006, kdy byly principy společensky odpovědného zadávání obsaženy v Národním akčním plánu pro udržitelné zadávání veřejných zakázek.

V roce 2010 byly zveřejněny zásady udržitelnosti.

Za výrazný milník v oblasti sociálně odpovědného veřejného zadávání je rok 2012, kdy byl přijat zákon o sociální hodnotě,⁷⁷ který zadavatelům stanovil při zadávání veřejných zakázek povinnost v maximální možné míře zohledňovat ekonomické, sociální a environmentální aspekty. Zadavatel také musí zadávací řízení posoudit z hlediska udržitelnosti. Zákon považuje za stěžejní diskusi zadavatelů s dodavateli, ale také s budoucími uživateli soutěžených služeb a dalšími zainteresovanými subjekty, a to s příslibem získání toho nejlepšího, co je pro místní poměry a komunity možné. Součástí tohoto zákona je také průvodce praktickými příklady využití tohoto způsobu zadávání v praxi. Po zadavateli „(..) se požaduje, aby lidé, kteří zadávají veřejné zakázky, zvážili, jak mohou zajistit také širší

⁷⁷ Public Services (Social value) Act 2012.

*sociální, ekonomické a environmentální přínosy.*⁷⁸ Na začátku veřejného zadávání byli veřejní zadavatelé povinni zvážit potencionální hodnotu v určité oblasti. Následně byly prováděny průzkumy pro identifikování hlavních překážek rozšíření využívání sociální hodnoty v zadávacích řízeních. Zjištěny byly překážky v nedostatku povědomí, porozumění a neefektivně nastaveném hodnocení dopadů tzv. sociálních zakázek. Na základě těchto poznatků byl vytvořen kodex dobrých dopadů obsahující principy správného hodnocení praxe.⁷⁹

Britská vláda se chce nyní posunout ještě dále a postupně hodlá stanovit minimální povinná kritéria hodnocení sociální hodnoty ve všech zadávacích řízeních.

Po dobu členství Spojeného království v Evropské unii bylo odpovědné veřejné zadávání upraveno v souladu s evropskými zadávacími směrnici a judikaturou Evropského soudního dvora. Po vystoupení Spojeného království z Evropské unie⁸⁰ a po skončení přechodného období od 1. 1. 2021 se Spojené království stalo běžnou třetí zemí a přestala pro něho platit legislativa Evropské unie. Nicméně se Spojené království stalo samostatnou stranou Dohody o vládních zakázkách (GPA)⁸¹. Zároveň byla podepsána *Dohoda o obchodu a spolupráci mezi Spojeným královstvím a Evropskou unií*⁸². Úprava veřejných zakázek vychází z Dohody o vládních zakázkách, konkrétně se jedná o ustanovení Hlavy VI a Přílohy určující rozsah veřejných zakázek, které jsou touto Dohodou pokryty. Některé oblasti veřejného zadávání jsou oproti Dohodě o vládních zakázkách upraveny detailněji. Zejména se jedná o elektronizaci veřejných zakázek. Z pohledu odpovědného veřejného zadávání je výslovně uvedena možnost zohlednit v zadávacím řízení environmentální, sociální a pracovně právní aspekty (Hlava VI, článek PPROC.10).

Francie

Ve Francii byl v roce 2012 vydán *zákon o veřejných zakázkách*⁸³, který zadavatelům stanoví povinnost mít ještě před vytvořením zadávací dokumentace stanovené cíle udržitelného rozvoje a určit míru, do které daná kritéria bude zohledňovat. Především je zde

⁷⁸ ÓSTERMAN, Charlotte. *Prezentace: Reporting, monitoring, and measuring socially responsible public procurement.* [online]. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: http://sovz.cz/wp-content/uploads/2019/10/charlotte_ws-ii_czech-social-value-workshop_pax-tecum_for-attendees.pdf.

⁷⁹ YOUNG Luisa, CHANDRA Felicia, *Recommendations for Evaluating Social Procurement Policy within the Canadian Federal Government.* [online]. [cit. 9. 7. 2023]. University of Victoria. 2017. [Online] In: https://dspace.library.uvic.ca/bitstream/handle/1828/8655/Chandra_Felicia_and_Young_Louisa_MPA_2017.pdf?sequence=3.

⁸⁰ Po vystoupení Spojeného království z EU dne 31. ledna 2020 o půlnoci SEČ vstoupila dne 1. února 2020 v platnost Dohoda o vystoupení Spojeného království.

⁸¹ Government Procurement Agreement (GPA).

⁸² Dohoda o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku na straně druhé.

⁸³ Code des barches publics.

upozorněno na to, že dodavatelé nabízející běžné postupy by za to neměli být vyloučeni. Zadavatelům je umožněno zahrnout do podmínek smlouvy prvky sociální a environmentální. V dalších ustanoveních následujících kapitol najdeme také možnost vyhrazení plnění veřejné zakázky chráněnými dílnami či organizacemi zaměstnávající osoby zdravotně postižené.

*Zákoník práce*⁸⁴ upravuje povinnost zaměstnavatele, který zaměstnává více než 20 zaměstnanců, zadat plnění (minimálně šest % práce) osobám zdravotně postiženým. V případě zadávání veřejných zakázek to tedy znamená zadání plnění dodavateli s více než 50 % zdravotně postiženými zaměstnanci.

V případě udržitelného veřejného zadávání je významným rok 2003, kdy byla vydána *Národní strategie trvale udržitelného rozvoje využívání společensky odpovědného zadávání veřejných zakázek*. V roce 2007 následoval *Národní akční plán pro udržitelné veřejné nakupování*.

Spolková republika Německo

Ve Spolkové republice Německo se odpovědné veřejné zadávání prosazuje především na úrovni jednotlivých krajů a obcí, a to zejména uplatňováním zaměstnávání dlouhodobě nezaměstnaných a principy spravedlivého obchodování.

V oblasti sociálního odpovědného veřejného zadávání lze uvést *vyhlášku o veřejných zakázkách pro chráněné dílny a osoby se zdravotním postižením* z roku 2005, která upravuje povinnost spolkových agentur část plnění veřejných zakázek ponechat pro chráněné dílny a osoby zdravotně postižené.

Rakousko

V rakouské právní úpravě z roku 2018 je zakotvena povinnost zohledňování aspektů environmentálního veřejného zadávání⁸⁵. Aspekty sociálního veřejného zadávání⁸⁶ a inovační aspekty⁸⁷ zohledňovat umožňuje.

Španělsko

Ve Španělsku je zákonem o veřejných zakázkách z roku 2007 umožněno zadavatelům dávat přednost dodavatelům nabízejícím zboží a služby fair trade a zaměstnávající osoby zdravotně postižené nebo jinak znevýhodněné na trhu práce.

⁸⁴ Code du travail.

⁸⁵ Ustanovení § 20 odst. 5 Bundesvergabegesetz 2018: „Im Vergabeverfahren ist auf die Umweltgerechtheit der Leistung Bedacht zu nehmen.“

⁸⁶ Ustanovení § 20 odst. 6 Bundesvergabegesetz 2018: „Im Vergabeverfahren kann...auf Masnahmen zur Umsetzung sonstiger sozialpolitischer Belange Bedacht genommen werden.“

⁸⁷ Ustanovení § 20 odst. 7 Bundesvergabegesetz 2018: „Im Vergabeverfahren kann auf innovative Aspekte Bedacht genommen werden.“

Další uplatňování prvků odpovědného veřejného zadávání lze nalézt v právních aktech regionálních vlád. Příkladem může být pokyn baskické regionální vlády. Pokud mají být příjemci plnění veřejné zakázky ze skupiny znevýhodněných osob, zadávací podmínky veřejné zakázky musí obsahovat vysvětlení, jakým způsobem budou naplněny sociální potřeby těchto znevýhodněných osob. Dále se jedná o stanovení podmínek vhodnosti daných výrobků či služeb pro osoby zdravotně postižené, což musí být promítnuto do smlouvy.

Dánsko

Dánsko je na předních místech v uplatňování ekologických aspektů při nákupu dřeva. Dánské ministerstvo životního prostředí vydalo pokyny upravující nákupy udržitelného a fair tradového dřeva. Vedle toho se často uplatňuje povinnost doložení legálního nákupu udržitelného dřeva při zadávání veřejných zakázek.

Finsko

Ve Finsku je kladen důraz na zelené zadávání veřejných zakázek. Pro dosahování cíle zeleného veřejného zadávání byla v roce 2011 vytvořena příručka *Carbon Footprint Calculators for Public Procurement*, která se zaměřuje na snižování uhlíkové stopy.

Slovensko

S ohledem na historickou provázanost nelze nezmínit vývoj odpovědného veřejného zadávání na Slovensku. Především pro zaostalé východní regiony se sociálně odpovědné veřejné zadávání jeví jako vhodný nástroj pro řešení problémů s velkou nezaměstnaností. Vláda Slovenské republiky přijala v roce 2016 první usnesení týkající se sociálně odpovědného veřejného zadávání. Tímto usnesením byla uložena tamnímu Úřadu pro veřejné zadávání⁸⁸ povinnost poskytovat veřejným zadavatelům z nedostatečně rozvinutých regionů podporu při zadávání veřejných zakázek se zohledněním sociálních aspektů. Následně vláda uložila tomuto úřadu připravit novelu zákona o veřejném zadávání, která by tuto možnost ještě více zvýraznila. Zadavatel není povinen při zadávání podlimitních zakázek a veřejných zakázek malého rozsahu postupovat podle zákona, pokud je zakázka udělena registrovanému sociálnímu podniku, osobě se zdravotním postižením vykonávající činnost na chráněném pracovišti nebo chráněné dílně, která zaměstnává minimálně 30 % osob se zdravotním postižením. Zároveň může veřejný zadavatel na Slovensku vyhradit právo účasti v zadávacím řízení pouze výše uvedeným subjektům.

V zákoně o verejnom obstarávaní⁸⁹ je s účinností od 1. ledna 2020 zakotvena povinnost veřejným zadavatelům a zadavatelům, kteří ročně realizují nejméně 10 zakázek, s výjimkou zakázek malého rozsahu, aby v 6 % z těchto zakázek zohlednili sociální hledisko. Sociální hledisko je v zákoně definováno

Úřad pro veřejné zadávání se snaží být dobrým příkladem pro ostatní zadavatele na poli odpovědného veřejného zadávání při zadávání svých veřejných zakázek. Navíc prostřednictvím svého Institutu veřejného zadávání poskytuje zájemcům metodickou podporu a poradenství v této problematice⁹⁰.

⁸⁸ Úrad pre verejné obstarávanie.

⁸⁹ Ustanovení § 10 odst. 7 zákona č. 343/2015 Z, Z o verejnom obstarávaní.

⁹⁰ LUPI, Anna, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, VALČUHOVÁ, Janka, PIECHOCKI, Przemysław, RUDIN, Tim, KESSOUS, Malika, BENITO, Miguel, PETTERSEN, Maren Grevstad, JACOBSEN, Anne Cathrine, KIHIL, Christine, CHVALKOVSKÁ, Eva. *Odpovědné veřejné zadávání Evropská praxe*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2019. S. 18 - 20.

1.3.3. Vývoj v České republice

V právním prostředí České republiky byl prvním zákonem upravujícím zadávání veřejných zakázek zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. V rámci hodnocení nabídek měl zadavatel možnost hodnotit nabídky dle ekonomické vhodnosti a přihlídnout k ekologickým parametrům, které vedly ke snížení poškozování životního prostředí. Zadavatel mohl v zadávací dokumentaci stanovit zvláštní podmínky provedení veřejné zakázky, mezi které byla řazena i řešení ekologických problémů v určitém regionu⁹¹. Novelou tohoto zákona v roce 2000, zákonem č. 28/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, byly zohledněny ekologické aspekty veřejného zadávání. Ekologické aspekty byly uvedeny v demonstrativním výčtu možných kritérií hodnocení nabídek⁹².

O čtyři roky později nabyl účinnosti další „zakázkový“ zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Tento zákon již byl pojatý v souladu s tehdy platnými směnicemi Evropské unie v oblasti úpravy zadávání veřejných zakázek s ohledem na vstup České republiky do Evropské unie dnem 1. 5. 2004. Obsahoval již propracovanější úpravu v environmentálních otázkách. Jednalo se v první řadě o § 37 odst. 2 zákona č. 40/2004 Sb. o prokazování a splnění požadavků systému řízení podniků z hlediska ochrany životního prostředí. Uchazeč mohl prokázat splnění povinných požadavků v souladu s českými normami (ČSN EN ISO 14000), certifikátem rovnocenným pocházejícím z členského státu EU nebo jiným dokumentem, který prokáže takové splnění a zadavatel jej následně uzná. Zadavatel mohl hodnotit nabídky podle jednoho ze základních kritérií, ekonomické výhodnosti nabídky nebo nejnižší nabídkové ceny (§ 55 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb.). Pokud zvolil ekonomickou výhodnost nabídky, posuzoval nabídku podle jednotlivých dílčích kritérií, kdy jedním musela být vždy nejnižší nabídková cena a dalším např. ekologické vlastnosti předmětu veřejné zakázky⁹³.

⁹¹ Ustanovení § 10 zákona č. 199/1994 Sb. Zvláštními podmínkami provedení veřejné zakázky se rozumějí zejména požadavky na řešení ekologických problémů, zaměstnanosti a na využití místních zdrojů a surovin v určitém regionu.

⁹² Ustanovení § 6 odst. 2 písm. d) zákona č. 199/1994 Sb., ve znění zákona č. 28/2000 Sb. *Při hodnocení podle ekonomické vhodnosti nabídky zadavatel přihlídnou podle charakteru veřejné zakázky zejménad) k ekologickým parametrům, zejména k volbě nejlepší dostupné technologie a opatřením k postupnému snižování emisí, míře únosného zatížení území, předcházení znečišťování nebo poškozování životního prostředí...*

⁹³ Ustanovení § 55 odst. 3 zákona č. 40/2004 Sb. *Rozhodne-li se zadavatel pro zadání veřejné zakázky podle ekonomické výhodnosti nabídky, posuzuje nabídku podle dílčích kritérií. Jednotlivým dílčím kritériím musí zadavatel stanovit váhu, kterou vyjádří v procentech. Jedním z dílčích kritérií je vždy nabídková cena a dále zejména ...c) technické, jakostní, ekologické nebo funkční vlastnosti předmětu veřejné zakázky.*

Z výše uvedeného je zřejmé, že v České republice byla podpora ekologicky šetrných řešení při pořizování veřejných nákupů prosazována v legislativě již od 90. let minulého století⁹⁴.

Zákonem předcházejícím současně platnému a účinnému ZZVZ upravujícím zadávání veřejných zakázek byl zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“). Uplatňování odpovědného zadávání veřejných zakázek v ZVZ bylo umožněno a založeno na principu dobrovolnosti.

Níže uvádím ustanovení obsahující aspekty odpovědného veřejného zadávání a možnosti využití při zadávání veřejné zakázky.

Zadavatel mohl v zadávacích podmínkách uvést též požadavky týkající se zvláštních podmínek na plnění veřejné zakázky, a to zejména v sociální oblasti, v oblasti zaměstnanosti nebo v oblasti životního prostředí (§ 44 odst. 10 ZVZ). Tyto podmínky měl zadavatel promítnout do smlouvy na veřejnou zakázku a v průběhu realizace veřejné zakázky jejich plnění vyžadovat a případně vynucovat stanovenými smluvními sankcemi, a to v zásadě stejným způsobem jako za účinnosti stávajícího ZZVZ. Určitým problémem do vydání novely ZVZ v roce 2012 zákonem č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů, byla absence ustanovení zakazující zadavateli podstatnou změnu smlouvy na veřejnou zakázku po jejím uzavření, resp. po zadání veřejné zakázky. Tento nedostatek znamenal, že zadavatelé dodržování těchto zvláštních podmínek v praxi nevymáhali a zároveň přistupovali i ke změně smlouvy na veřejnou zakázku spočívající v jejich rozvolnění či úplném vypuštění. Zákonem č. 55/2012 Sb., bylo významně upraveno znění ustanovení § 82 odst. 7 ZVZ⁹⁵ spočívající v zákazu změny smlouvy na veřejnou zakázku, která by způsobila zásadní změnu práv a povinností.

Rovněž technické podmínky mohl zadavatel stanovit formou požadavků na výkon nebo funkci, které mohou zahrnovat rovněž charakteristiky z hlediska vlivu na životní prostředí, ale musely být natolik přesné, aby uchazečům umožnily jednoznačně určit předmět zakázky a zpracovat porovnatelné nabídky (§ 46 odst. 4 ZVZ). Zadavatel mohl použít podrobné specifikace nebo jejich části, jak jsou vymezeny evropskými, národními, nadnárodními nebo jinými systémy pro udělování ekoznaček. Požadované charakteristiky

⁹⁴ Ministerstvo životního prostředí podporuje ekologicky šetrná řešení ve veřejných nákupech již od roku 1993.

⁹⁵ § 82 odst. 7 ZVZ. *Zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, kterou uzavřel s vybraným uchazečem. Za podstatnou se považuje taková změna, která by*
a) rozšířila předmět veřejné zakázky; tím není dotčeno ustanovení § 23 odst. 5 písm. b) a § 23 odst. 7,
b) za použití v původním zadávacím řízení umožnila účast jiných dodavatelů,
c) za použití v původním zadávacím řízení mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, nebo
d) změnila ekonomickou rovnováhu smlouvy ve prospěch vybraného uchazeče.

výrobků však musely být vhodné vzhledem k předmětu veřejné zakázky (§ 46 odst. 8 ZVZ). Zadavatel měl povinnost přijmout, kromě doložení příslušné ekoznačky jakýkoliv jiný vhodný průkaz k prokázání požadovaných charakteristik (§ 46 odst. 9 ZVZ).⁹⁶

Faktem ovšem je, že zadavatelé si při stanovení environmentálních či sociálních aspektů do zadávacích podmínek nebyli jisti. I z obavy přezkumu ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a ostatních kontrolních orgánů (zejména v případě veřejných zakázek financovaných z operačních programů Evropské unie) nebylo využívání těchto zvláštních podmínek příliš časté a bylo spíše okrajovou záležitostí jednotlivých zadavatelů.

Novelou ZVZ, zákonem č. 179/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, došlo k doplnění zvláštních technických podmínek pro veřejné zakázky na dodávky vozidel vyjmenovaných kategorií (§ 46a ZVZ). Zadavatel měl povinnost stanovit zvláštní technické podmínky zohledňující energetické a ekologické provozní dopady. Těmito dopady byla chápána spotřeba energie, CO₂ a emise NO_x a dalších částic (Čl. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/33/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel), kdy jejich způsob stanovení byl upraven prováděcím právním předpisem, a to ve vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj ČR⁹⁷.

Zadavatel mohl rovněž využít způsoby prokázání splnění technických kvalifikačních předpokladů k získání veřejné zakázky na služby (§ 56 odst. 2 písm. f) ZVZ) a na stavební práce (§ 56 odst. 3 písm. d) ZVZ). Mohl požadovat prokázání přijetí opatření v oblasti řízení z hlediska ochrany životního prostředí. Požadavek na tato opatření musel být odůvodněn předmětem veřejné zakázky. Oproti tehdy platné zadávací směrnici⁹⁸ se jednalo o užší úpravu. Směrnice 2004/18 ES stanovila zadavatelům povinnost v případě, že ve svém zadávacím řízení vyžadovali předložení osvědčení od nezávislých subjektů k prokázání splnění norem na ochranu životního prostředí, odkázat na systém řízení a auditu z hlediska ochrany životního prostředí Společenství (EMAS) nebo na další normy, které vyhovují právu Společenství. Včetně povinnosti uznávat jiná rovnocenná osvědčení vydávaná subjekty, které působí v ostatních členských státech a mají tam své sídlo, popřípadě uznávat i jiné průkazné dokumenty (Čl. 50 Směrnice 2004/18ES). Český zákonodárce tuto povinnost vyřešil pouhým

⁹⁶ Transpozice Směrnice Evropského parlamentu a rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

⁹⁷ Vyhláška č. 162/2011 Sb., o způsobu stanovení zvláštních technických podmínek pro účely zákona o veřejných zakázkách.

⁹⁸ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

odkazem formou poznámky pod čarou na nařízení EMAS.⁹⁹ Oproti právu Evropské unie byl zachován ryze dobrovolný přístup, jelikož poznámka pod čarou nemá normativní charakter.¹⁰⁰ Již zmiňovanou novelou z roku 2012 byla omezena možnost klást požadavky v rámci technické kvalifikace. Zadavatel *nemohl požadovat certifikáty systému řízení jakosti, doklady o registraci v EMAS, certifikáty řízení z hlediska ochrany životního prostředí. Zadavatelé tyto požadavky nadbytečně zneužívali a docházelo tak k omezení hospodářské soutěže.*¹⁰¹ Zadavatelé velice často stanovili technickou kvalifikace zcela nepřiměřeně předmětu veřejné zakázky, čímž bezdůvodně omezili hospodářskou soutěž. Požadovaný certifikát mnohdy splnil pouze jediný dodavatel. Z tohoto důvodu mám za to, že explicitní zákaz omezení hospodářské soutěže zrušením možnosti požadovat konkrétní certifikáty byl legitimní.

Aspekty odpovědného veřejného zadávání bylo možné uplatnit rovněž v rámci hodnocení nabídek. Pokud zadavatel pro zadání veřejné zakázky postupoval podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, musel stanovit vždy dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny. Dílčí hodnotící kritéria se musela vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky. Mohla jimi být zejména nabídková cena, kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti, vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí, vliv na zaměstnanost osob se zdravotním postižením a osob se ztíženým přístupem na trh práce, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, zabezpečení dodávek, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení. Dílčími hodnotícími kritérii mohla být také organizace, kvalifikace a zkušenosti osob zapojených do realizace veřejné zakázky, pokud mají významný dopad na její plnění. Dílčím hodnotícím kritériem nemohly být smluvní podmínky, jejichž účelem je zajištění povinností dodavatele, nebo platební podmínky (§ 78 odst. 4 ZVZ).

Lze konstatovat, že v době platnosti a účinnosti ZVZ nebylo odpovědné veřejné zadávání strategicky uchopeno a byl brzděn i rozvoj tzv. zeleného zadávání veřejných zakázek. Nabídková cena bez zohlednění jiných hodnotících odpovědných aspektů byla používána zadavateli ve většině případů.

Na národní úrovni neexistovala žádná strategie odpovědného veřejného zadávání a jednalo se pouze o jednotlivé případy uplatňování aspektů odpovědného zadávání některými zadavateli. Například zadavatel v zadávací dokumentaci jako zvláštní podmínku realizace

⁹⁹ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 761/2001 o dobrovolné účasti v systému řízení a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (EMAS).

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu (II. senát) ze dne 30. listopadu 1999 sp. zn. II. ÚS 485/98.

¹⁰¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

veřejné zakázky požadoval zaměstnání dlouhodobě nezaměstnaných osob. Obecně ale byly aspekty odpovědného veřejného zadávání uplatňovány zřídka.

V roce 2000 přijala vláda usnesení č. 720¹⁰², ve kterém bylo všem ministerstvům a ústředním orgánům státní správy doporučeno nakupovat výrobky s ekoznačkou.

Od roku 2010 je viditelná snaha stanovení strategie propojení veřejných zakázek a ochrany životního prostředí. Byly vydány jednotlivé metodiky a usnesení vlády pro zavedení ochrany životního prostředí při zadávání veřejných zakázek.

V roce 2010 vydala Rada vlády pro udržitelný rozvoj a Ministerstvo životního prostředí ČR *Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR*¹⁰³, kde bylo jednoznačně odkazováno na propojení veřejného zadávání a ochrany životního prostředí: *“K udržitelnosti veřejných financí přispěje využívání veřejných zakázek tak, aby bylo dosaženo synergických efektů. Veřejné zakázky jsou nástrojem veřejné politiky k ovlivňování trhu a vedou k posilování ekonomiky směrem k udržitelnému rozvoji s kladným dopadem na hospodářskou prosperitu. Veřejná správa bude využívat svou kupní sílu k nákupu služeb a zboží tak, aby naplňovala zároveň sociální a environmentální cíle, čímž bude přispívat k posílení sociální soudržnosti a udržitelného rozvoje. Dojde tak k celkové úspoře veřejných prostředků a ke zvyšování kvality života společnosti bez zvyšování daní.“*

K uplatňování environmentálních aspektů odpovědného veřejného zadávání mělo přispět rovněž usnesení vlády č. 465/2010¹⁰⁴. Jeho cílem bylo zavedení transparentnosti a systematickosti v rámci nákupu státní správy, a to se zaměřením na nejčastěji nakupované předměty (typicky kancelářský nábytek) a snížení obsahu různých chemických látek v nakupovaných produktech. Přílohou tohoto usnesení byly Metodika pro nákup nábytku a Metodika pro nákup kancelářské výpočetní techniky. Jednotlivým ministerstvům a ostatním ústředním orgánům státní správy byla tímto usnesením vlády stanovena povinnost postupovat v souladu s pokyny obsaženými v Pravidlech a metodikách. Měštům a obcím bylo takto zadávat výslovně doporučeno. Pokud zadavatel poptává předmět konkrétní veřejné zakázky, který není do těchto metodik zahrnut, obsahuje usnesení vlády doporučení při zadání veřejné

¹⁰² Usnesení vlády ze dne 19. července 2000 č. 720 k návrhu podpory rozvoje prodeje a užívání ekologicky šetrných výrobků. [online] In: [k návrhu podpory rozvoje prodeje a užívání ekologicky šetrných výrobků - \(odok.cz\)](https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/151F24043316A7DFC12571B6006EE596).
https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/151F24043316A7DFC12571B6006EE596.

¹⁰³ Ministerstvo životního prostředí. Rada vlády pro udržitelný rozvoj. *Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky*. [online]. 1 vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010. [Online] in: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2016/08/z_strategicky-ramec-udrzitelneho-rozvoje-cr.pdf.

¹⁰⁴ Usnesení vlády č. 465/2010 ze dne 14.6.2010, *Pravidla uplatňování environmentálních kritérií při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní a veřejné správy*. [Online] In: <https://odok.cz/portal/zvlady/usneseni/2010/465/>.

zakázky preferovat produkty, které budou opatřeny ekoznačkou (např. Ekologicky šetrný výrobek).

Dalším důležitým aktem na úrovni vlády je schválení *Metodického pokynu CHJ č. 3, kterým je Metodika veřejného nakupování*¹⁰⁵. Metodika se zaměřuje na oblast naplňování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti (tj. „principy 3E“) v praxi veřejného zadávání. Propojení principů 3E a aspektů odpovědného veřejného zadávání je zcela zásadním principem. Lze jej explicitně prezentovat na konkrétním příkladu dobré praxe, a to veřejné zakázce Ministerstva práce a sociálních věcí s názvem “Zajištění ekologického úklidu v objektu MPSV”.

Významným milníkem na poli odpovědného veřejného zadávání, který zároveň uspokojil potřeby zadavatelů po vydání metodické podpory v oblasti sociálně a environmentálně odpovědného veřejného zadávání bylo schválení usnesení vlády České republiky o *Pravidlech uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy* (dále jen „Pravidla“)¹⁰⁶. Jedná se o komplexní Pravidla, která na bázi dobrovolnosti motivují ministerstva, kraje, obce a další zadavatele, aby při zadávání veřejných zakázek a obecně při realizaci nákupů zboží a služeb zohledňovali nejen environmentální ale i sociální, resp. širší společenské aspekty a o takových nákupech transparentně informovali veřejnost. Svým příkladem pak mají inspirovat další instituce veřejného sektoru, ale i soukromé subjekty. Toto usnesení zároveň zrušilo usnesení vlády ze dne 14. června 2010 č. 465, které se týkalo pouze uplatňování environmentálních požadavků při zadávání veřejných a nákupech státní správy a samosprávy. Z Usnesení vlády č. 531 ze dne 14. července 2017 (Článek III. odst. 1. písm. c) bod cb) usnesení) vyplývá úkol pro ministra životního prostředí ČR sledovat a pravidelně jedenkrát za dva roky k 31. prosinci počínaje rokem 2018 zpracovat a předložit vládě Zprávu o vyhodnocení přínosu uplatňování Pravidel odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek.

Z pohledu řešení otázek zaměstnanosti jako část sociálně odpovědného veřejného zadávání považuji za nutné zmínit dlouhodobou činnost Agentury pro sociální začleňování¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Usnesení vlády č. 620 ze dne 7. července 2016, *Metodický pokyn Centrální harmonizační jednotky č. 3 Metodika veřejného nakupování – Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání*. [Online] In: <https://odok.cz/portal/zvlady/usneseni/2016/620/>.

¹⁰⁶ Usnesení vlády č. 531 ze dne 14. července 2017, *Pravidla uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy*. [Online] In: <https://odok.cz/portal/zvlady/usneseni/2017/531/>.

¹⁰⁷ Agentura pro sociální začleňování je expertním nástrojem Vlády ČR k zajištění podpory sociálního začleňování, zejména k podpoře vyšších a základních územně samosprávných celků vč. jejich sdružení (územní celky, obce a jejich svazky) a jejich klíčových partnerů v nástrojích a politikách, které pomáhají v procesu sociální integrace obyvatel ohrožených sociálním vyloučením, nebo již v sociálním vyloučení žijících, ke

Agentura vydává metodiky, příručky včetně příkladů dobré praxe s cílem pomoci zadavatelům uplatnit aspekty sociálního odpovědného veřejného zadávání v praxi a pomoci tak řešit problémy v sociálně vyloučených lokalitách.

snižování, či eliminaci sociálně vyloučených lokalit, a to v kontextu a zájmu celé obce a všech jejích občanů. Odbor byl zřízen usnesením vlády č. 85 ze dne 23. ledna 2008. Aktuálně je usnesením vlády č. 552 ze dne 30. července 2019 zařazený od 1. ledna 2020 do struktury Ministerstva pro místní rozvoj.

2. Odpovědné zadávání veřejných zakázek v praxi

2.1. Možnosti použití zásad odpovědného veřejného zadávání v zadávacím řízení na veřejnou zakázku

V této kapitole rozebírám konkrétní příklady použití zásad odpovědného veřejného zadávání v jednotlivých zadávacích řízeních v případě českých zadavatelů a zadavatelů ze Spojeného království a z vybraných členských států Evropské unie. Rovněž shrnuji aktuální rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů v České republice.

2.1.1. Aktuální rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ve své rozhodovací praxi opakovaně uznal odpovědné veřejné zadávání jako souladné se ZZVZ a evropskými zadávacími směrnici.

Stěžejní rozhodnutí zachycující konkrétní případy použití odpovědného veřejného zadávání uvádím přehledně níže. Zároveň je tento výčet doplněn i o aktuální nová rozhodnutí ÚOHS reflektující dodržování § 6 odst. 4 ZZVZ zadavatelů v konkrétních zadávacích řízeních.

Chytré hřiště v Kadani¹⁰⁸

ÚOHS v tomto rozhodnutí připustil, že zadavatel stanovením zvláštní podmínky na plnění veřejné zakázky spočívající v požadavku na zaměstnání absolventů škol postupoval v souladu s předchozím zákonem o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“).

Podle § 44 odst. 10 ZVZ zadavatel může v zadávacích podmínkách uvést též požadavky týkající se zvláštních podmínek na plnění veřejné zakázky, a to zejména v sociální oblasti, v oblasti zaměstnanosti nebo v oblasti životního prostředí.

Zadavatel v zadávací dokumentaci požadoval, aby nejméně 10 % z celkového počtu pracovníků (minimálně však jeden), kteří se budou podílet na plnění, pocházelo z řad nezaměstnaných absolventů škol; vyloučil však možnost splnit tuto podmínku pomocí subdodavatele.

¹⁰⁸ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 2. 2017, sp. zn. S 734/20162, *Chytré hřiště v Kadani*.

„Ve smyslu § 44 odst. 10 Zákona zadavatel požaduje, aby alespoň nejméně 10 % z celkového počtu pracovníků – minimálně však jeden, kteří se budou podílet na plnění shora uvedené veřejné zakázky, bude pocházet z řad nezaměstnaných absolventů škol. Bude se jednat o absolventy škol do dvou let od ukončení přípravy na povolání, kteří jsou evidováni úřadem práce, s nimiž uzavřou pracovněprávní vztah v souvislosti s plněním uvedené veřejné zakázky formou zakládající ukončení jejich evidence na úřadu práce.“

ÚOHS v projednávaném případě konstatoval, že zadavatel požadavkem na zaměstnání nezaměstnaných absolventů škol na realizaci veřejné zakázky dodržel zákonem vymezenou oblast, tj. oblast zaměstnanosti, a tedy že ustanovení § 44 odst. 10 ZVZ dává zadavateli možnost takovou zvláštní podmínku stanovit. ÚOHS však konstatoval, že je nezbytné, aby tato zvláštní podmínka zaručovala rovný přístup ke všem potenciálním uchazečům o veřejnou zakázku.

Důvodem zrušení zadávacího řízení, jak konstatoval ÚOHS byla skutečnost, že zadavatel neodůvodněně požadoval, aby uchazeč přijal nezaměstnané absolventy škol do pracovního poměru či na dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr, když ZVZ umožňuje plnění veřejné zakázky rovněž prostřednictvím subdodavatele. Předmětné podmínky jsou vázány na předmět veřejné zakázky, a nikoliv na osobu dodavatele. Je přitom nepochybné, že hlavním cílem zadavatele při vymezení předmětné zvláštní podmínky bylo, aby při realizaci veřejné zakázky byli zaměstnání absolventi škol, kteří jsou vedeni na úřadu práce. Dle názoru ÚOHS měl zadavatel primárně sledovat naplnění cíle zaměstnat při realizaci veřejné zakázky nezaměstnané absolventy škol, přičemž mu neměla vadit skutečnost, že pracovněprávní vztah s nezaměstnanými absolventy škol uzavře subdodavatel uchazeče, neboť podstatný je fakt, že se daná nezaměstnaná osoba (absolvent školy) bude podílet na realizaci veřejné zakázky, a nikoli to, zda uzavře pracovněprávní vztah přímo s vybraným uchazečem či s jeho subdodavatelem.

Závěr: Ani environmentální, sociální či inovační požadavek zadavatele „nepřebíjí“ klasické zásady. Pokud omezuje hospodářskou soutěž (což lze předpokládat), je třeba ho uplatňovat tak, aby toto omezení nebylo bezdůvodné, resp. diskriminační. Důvodné omezení je takové, které sleduje zákonem aprobovaný cíl (zlepšení životního prostředí atd.).

Odpadové hospodářství¹⁰⁹

Zadavatel požadoval, aby dodavatel disponoval platným certifikátem OHSAS 18001 a aby měl pro plnění veřejné zakázky k dispozici vozidla splňující emisní limit EURO IV.

¹⁰⁹ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. S 179/2018, potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. 1. 2019, sp. zn. R 164/2018.

Dodavatel v návrhu namítal, že veřejnou zakázku je zcela jistě možno plnit i s méně ekologickými (přítom legálně provozovanými) vozidly.

Požadavek na emisní limity ÚOHS neshledal neoprávněným, vzhledem k tomu, že § 37 odst. 1 písm. d) ZZVZ zakotvuje možnost zadavatele stanovit podmínky účasti v zadávacím řízení jako zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky v oblasti životního prostředí.

ÚOHS zde explicitně v odůvodnění uvedl, že požadavek zadavatele na certifikát OHSAS 18001¹¹⁰ je mimo jiné v souladu s usnesením vlády České republiky č. 531 ze dne 24. 7. 2017 o Pravidlech odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy (dále jen „usnesení vlády 531/2017“). Dle těchto pravidel má zadavatel při nákupu zboží a služeb zohledňovat sociální, resp. širší společenské aspekty související s pořizovaným zbožím, službami a stavebními pracemi, mj. usilovat o podporu důstojných pracovních podmínek a bezpečnosti práce. Požadavek na certifikát OHSAS 18001 může přispět ke zvýšení bezpečnosti práce a ochrany zdraví.

ÚOHS se v rozhodnutí vypořádal s požadavkem zadavatele na emisní limity dle normy EURO IV¹¹¹. „*Úřad nezpochybňuje názor navrhovatele, že předmětná veřejná zakázka se dá zcela jistě plnit i vozidly, které nesplňují zadavatelem požadované emisní limity, nicméně v takovém případě by již nebyla realizována v zadavatelem požadované kvalitě, což je rovněž jeden ze základních smyslů stanovení kritérií technické kvalifikace. Úřad v této souvislosti odkazuje rovněž na § 37 odst. 1 písm. d) zákona, který zakotvuje možnost zadavatele, stanovit podmínky účasti v zadávacím řízení jako zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky v oblasti vlivu na životní prostředí, přičemž je nezpochybnitelné, že emise rozhodně vliv na životní prostředí mají.*“

Zadavatel se rozhodl nastavit přísnější limit pro emise dle normy EURO IV, což je v zájmu veřejného prostředí, kvality života občanů, a tedy ve veřejném zájmu. Takový požadavek sám o sobě nemůže být zadavateli k tíži. Předseda ÚOHS v odůvodnění odkázal na § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. V odůvodnění napadeného rozhodnutí ÚOHS dále odkázal na pravidlo č. 1 uvedené v usnesení vlády 531/2017, které stanoví, že státní správa a samospráva má při pořizování zboží a služeb zohledňovat environmentální aspekty, čímž

¹¹⁰ Systém managementu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. OHSAS 18001 byl nahrazen ČSN ISO 45001:2018.

¹¹¹ Emisní norma Evropské unie stanovující limitní hodnoty škodlivin ve výfukových exhalacích benzinových a naftových motorů pro motorová vozidla v závislosti hmotnosti škodliviny na ujeté vzdálenosti.

má usilovat mj. o omezení produkce znečišťujících látek, které se uvolňují do ovzduší, vody či půdy, stejně jako omezení uhlíkové stopy. Orgány veřejné správy mají postupovat tak, aby se „snažily pořídit výrobky, služby a práce s nižšími dopady na životní prostředí během jejich životního cyklu v porovnání s výrobky, službami a pracemi se stejnou hlavní funkcí, které by byly pořízeny jinak. Environmentální požadavky, které státní správa a samospráva při nákupech uplatňuje, směřují k dosažení rovnováhy mezi environmentální šetrností, cenovou výhodností a dostupností na trhu.“ Jak je tedy patrné z výše uvedeného, zadavatel při tvorbě zadávacích podmínek respektoval nejen ZVZ, ale i jiné právní předpisy.

Závěr: ÚOHS nezpochybnil názor navrhovatele, že předmětná veřejná zakázka se dá zcela jistě plnit i vozidly, která nesplňují zadavatelem požadované emisní limity, nicméně v takovém případě by již nebyla realizována v zadavatelem požadované kvalitě („kvalitu“ plnění nelze zužovat jen na „technickou“ kvalitu, ale lze do ní zahrnout právě i ekologické a sociální aspekty).

Alternativní tonery¹¹²

Zadavatel promítl zásady odpovědného veřejného zadávání do smluvních podmínek. Dodavatel se v rámcové dohodě zavázal, že sám i jeho poddodavatelé zajistí legální zaměstnávání, férové a důstojné pracovní podmínky a odpovídající úroveň BOZP. Při dodání zboží předá zadavateli i bezpečnostní listy, ze kterých bude vyplývat zdravotní nezávadnost výrobků, zajistí spravedlivé obchodní podmínky pro své poddodavatele (srovnatelné podmínky v poddodavatelských smlouvách jako ve smlouvě se zadavatelem), zajistí dodržování ochrany životního prostředí.

Navrhovatel se u ÚOHS domáhal toho, aby zadavatel postupoval v souladu s principem odpovědného zadávání. Dle navrhovatele zadavatel princip odpovědného zadávání dodržel toliko formálně, přičemž má za to, že je povinností zadavatele nejen náležitě formulovat pravidla, nýbrž je nutné i jejich vymáhání. Podle názoru navrhovatele zadavatel svým povinnostem nedostál.

ÚOHS po přezkoumání postupu zadavatele *nedospěl k závěru, že by zadavatel postupoval v rozporu s principy environmentálně odpovědného zadávání, neboť součástí zadávacích podmínek učinil konkrétní závazné požadavky na dodavatele*. Dále uzavřel, že zadavatel předmětná ustanovení vtělil i do smluvních podmínek, čímž jasně deklaroval, že je pro něj zásadní rovněž dodržování environmentálního zacházení. ÚOHS současně uvedl, že ačkoliv by bylo možné uplatnit některý z přístupů předkládaných navrhovatelem, nelze

¹¹² Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 6. 2022, sp. zn. S 167/2022, potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 8. 2022, sp. zn. R 81/2022, *Alternativní tonery*.

z této skutečnosti dovozovat porušení zákona zadavatelem. Uplatnění jednotlivých postupů je zadavateli ponecháno pouze jako možnost. Skutečnost, že zadavatel v šetřeném případě této možnosti nevyužil, nezakládá nezákonnost jeho postupu v zadávacím řízení.

ÚOHS shledal, že *způsob promítnutí zásad sociálně a environmentálně odpovědného zadávání do zadávacího řízení, jaký zadavatel zvolil, nelze shledat jako nedostatečný či rozporný se zákonem*. Zadavatel vymezil své požadavky ve vztahu k zajištění zásad sociálně a environmentálně odpovědného zadávání, přičemž fakticky uplatnil tyto zásady již ve fázi stanovení zadávacích podmínek. Povinnost jejich dodržení se přeneseně promítá i do samotného výběru dodavatele poptávaného plnění, stejně jako do hodnocení nabídek, neboť všichni potenciální dodavatelé museli nutně předmětné požadavky zadavatele promítnout i při tvorbě své nabídky, tedy i při stanovení výše své nabídkové ceny, jež je v šetřeném případě hlavním kritériem hodnocení.

ÚOHS v napadeném rozhodnutí v bodu 75 odkázal na znění § 28 odst. 1 písm. q) ZZVZ, který se vztahuje k environmentálně odpovědnému zadávání. V souvislosti s tímto ustanovením dospěl k závěru, že *je jeho prostřednictvím ponecháno na zadavateli, aby s ohledem na povahu zakázky, její smysl a předmět rozhodl nejen, zda je aplikace dodržování těchto zásad pro účely konkrétního zadávacího řízení možná, ale rovněž v případě, že dojde k závěru, že tomu tak skutečně je, disponuje i určitou volností pro volbu konkrétního způsobu jejich naplnění*. Takový závěr ÚOHS považuje předseda ÚOHS za zcela správný a odpovídající znění příslušných ustanovení, přičemž v souladu s tímto závěrem má za to, že zákon zadavateli žádným způsobem nediktuje, jak konkrétně má svoji povinnost naplnit.

Závěr: Argumentace navrhovatele, že zadavatel byl povinen do zadávacích podmínek včlenit takové podmínky, které by mu umožnily kontrolovat dodavatele ještě před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku, tedy ze zákona dovodit nelze.

Dodávka a provoz senzorických řešení pro odpadové nádoby¹¹³

Dodavatel namítal, že zadavatel v zadávací dokumentaci nezohlednil § 6 odst. 4 ZZVZ a uvedl několik možných řešení, které zadavatel nevyužil, což vypovídá o nedůvodné rezignaci na environmentálně a sociálně odpovědné zadávání.

ÚOHS uvedl, že *ze zadavatelem vyhotoveného kontrolního listu vyplývá povaha poptávaného plnění jakožto inovativního řešení odpadového hospodářství, jehož cílem je také zlepšení životního prostředí, přičemž rozdělením rámcové dohody na části je umožněna účast malých a středních podniků*. Dále ÚOHS seznal, že z příloh zadávací dokumentace vyplývají

¹¹³ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8. 7. 2022, sp. zn. S 176/2022, potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 9. 2022, sp. zn. R 101/2022.

požadavky např. na dostupnost náhradních dílů senzorických řešení, živostnost baterie, provedení těla/krytu senzorického řešení, monitoring životního cyklu zařízení a na ekologickou likvidaci.

Závěr: Zadavatel nerezignoval na aplikaci předmětných zásad. Navrhovatelem zmiňovaná kritéria, která bylo v daném případě možno použít, jsou možnými přístupy, kterými se lze inspirovat, nejsou však po zadavateli vymahatelná jakožto povinnost daná zákonem. Postup zadavatele, při kterém promítne zásady do zadávacích podmínek jinak než jak navrhuje navrhovatel, nelze označit za nezákonný.

Obnova soustavy veřejného osvětlení¹¹⁴

Předmětem přezkumu ze strany ÚOHS bylo tvrzení navrhovatele, že požadavek zadavatele města Litoměřice na doložení certifikátů ISO 9001 - Systém managementu kvality, 14001- Systém environmentálního managementu a 45001 - Management bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v rámci prokázání technické kvalifikace odporuje přiměřenosti a zákazu diskriminace dle § 6 odst. 1 a 2 ZZVZ.

Předně je třeba uvést, že zadavatel může dle § 79 odst. 2 písm. e) ZZVZ k prokázání kritérií technické kvalifikace po dodavatelích požadovat *popis technického vybavení, popis opatření dodavatele k zajištění kvality nebo popis zařízení pro výzkum*. Z § 80 odst. 1 ZZVZ současně vyplývá, že *pokud zadavatel pro účely prokázání kritéria technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. e) ZZVZ požaduje splnění norem pro zajištění jakosti včetně norem týkajících se přístupnosti pro osoby se zdravotním postižením odkáže na systémy zajišťování jakosti založené na příslušné řadě evropských norem, které jsou osvědčeny akreditovanými subjekty*.

ÚOHS konstatoval, že stěžejním vodítkem pro posouzení, zda požadavek na předložení výše uvedených certifikátů je v souladu se zákonem je vymezení předmětu plnění veřejné zakázky. V bodě 97 předmětného rozhodnutí se uvádí „(...)v daném případě se jedná o pořizování plnění, na něž jsou z hlediska jeho kvality a dlouhotrvajícího bezvadného fungování kladeny velmi vysoké nároky, a to především s ohledem na naplňování základního veřejného zájmu (kdy lze mít za to, že veřejnost považuje řádně fungující veřejné osvětlení za naprostou samozřejmost) spočívajícím především v zajištění bezpečnosti, a to jak v souvislosti se silničním provozem na pozemních komunikacích, tak v souvislosti s pohybem osob na chodnicích a jiných pozemních komunikacích(...)“.

Certifikát ISO 9001 je normou k zajištění řízení kvality, a tudíž požadavek na jeho předložení je ve vztahu k předmětu veřejné zakázky adekvátní.

¹¹⁴ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 9. 2023, sp. zn. ÚOHS-S0393/2023/VZ.

V případě certifikátu ISO 45001 se jedná o normu k zajišťování bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, jehož cílem je zlepšit bezpečnost a zdraví zaměstnanců a dalších pracovníků a vytvářet vhodnými prostředky bezpečná pracoviště pomocí prevence pracovních úrazů, onemocnění a smrtelných úrazů a aktivně zlepšovat výkonnost BOZP. „(...)Úřad považuje zadavatelem stanovený požadavek na předložení certifikátu ISO 45001 za odpovídající předmětu veřejné zakázky a plně korespondující s povinnostmi zadavatele vyplývajícími ze zásady sociálně odpovědného zadávání dle § 6 odst. 4 zákona.“

U certifikátu ISO 14001 se jedná o certifikaci systému řízení péče o životní prostředí (systém environmentálního managementu – „EMS“). ÚOHS korigoval, že se jedná o požadavek na opatření v oblasti řízení z hlediska ochrany životního prostředí, která bude dodavatel schopen použít při plnění veřejné zakázky dle § 79 odst. 2 písm. h) ZZVZ ve spojení s § 80 odst. 2 ZZVZ. I v případě certifikátu ISO 14001 ÚOHS uvedl, že pokud předmětem veřejné zakázky je snížení energetické náročnosti světelné soustavy, je legitimní, že zadavatel požaduje, aby postupy v rámci plnění veřejné zakázky zohledňovaly systém environmentálního řízení. Zároveň se jedná o naplnění zásady dle § 6 odst. 4 ZZVZ environmentálně odpovědného veřejného zadávání.

Závěrem lze tedy shrnout, že přiměřenost požadavku na předložení certifikátů ISO v rámci technické kvalifikace dle § 79 odst. 2 písm. e) či písm. h) ZZVZ je nezbytné posuzovat vždy ve vztahu k předmětu veřejné zakázky. Pokud je takový požadavek důvodný ve vztahu k předmětu veřejné zakázky, je v souladu s ustanovením § 6 odst. 4 ZZVZ, resp. zásadami odpovědného veřejného zadávání. Zadavatel požadováním certifikátů ISO naplňuje zásady sociálně odpovědného veřejného zadávání či environmentálně odpovědného veřejného zadávání.

2.1.2. Aktuální judikatura správních soudů

Na prvním místě uvedu poměrně dávný rozsudek Krajského soudu v Brně¹¹⁵ vztahující se k platnosti předchozího zakázkového zákona ZVZ, argumenty zde uvedené jsou použitelné i pro zadávání veřejných zakázek dle současně platné právní úpravy. Otázka přiměřenosti nastavení kvalifikačních předpokladů a dodržení zásady přiměřenosti zadavatelem je aktuální při aplikaci prvků odpovědného veřejného zadávání. Uvedený rozsudek se vztahuje na přiměřenost kvalifikačních předpokladů dle § § 73 až 88 ZZVZ, ale dle mého názoru závěry zde obsažené lze vtáhnout rovněž na hodnocení nabídek a stanovení podmínek účasti

¹¹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2011 č. j. 62 Ca 15/2009-71.

v zadávacím řízení dle § 37 ZZVZ. Z pohledu odpovědného veřejného zadávání se pak jedná zejména o § 37 písm. d) ZZVZ.¹¹⁶

Předmětem přezkumu Krajského soudu bylo rozhodnutí ÚOHS¹¹⁷ o zrušení zadávacího řízení pro nepřiměřenost nastavení kvalifikačních předpokladů zadavatelem městem České Budějovice v případě veřejné zakázky s názvem „Měření rychlosti a monitorování průjezdů na červené světlo“.

Stěžejní je odůvodnění soudu, kdy soud dal za pravdu argumentaci ÚOHS: *„Je správná jeho [ÚOHS] úvaha, že podmínka promítající se do kvalifikačních předpokladů, která se na jednom trhu může jevit jako odůvodněná, přiměřená a v souladu se ZZVZ může na jiném trhu vykazovat výrazně diskriminační charakter, a to typicky na trhu, který teprve vzniká a na kterém se jednotliví dodavatelé teprve etablojí. Na takových trzích nemůže stanovení kvalifikačních předpokladů vést k „neotevření“ hospodářské soutěže pro subjekty, které by jinak byly schopny plnění pro zadavatele kvalifikovaně realizovat.“* Dále: *„Závěr žalovaného [ÚOHS] ohledně přiměřenosti – a tím i zákonnosti stanovených kvalifikačních předpokladů nemůže být výsledkem jeho arbitrární úvahy abstrahující od podmínek na trhu, na němž soutěž o získání veřejné zakázky měla probíhat, ani od konkrétních důsledků, které takto stanovené kvalifikační předpoklady s ohledem na podmínky panující na trhu mohly z pohledu účasti dodavatelů v soutěži o získání veřejné zakázky vyvolat.“* A konečně že: *„Žalovaný tedy neuvádí, „že tento kvalifikační předpoklad mohl splnit pouze jeden uchazeč“, a to ten, který byl vybrán, jak je žalobně zpochybňováno, nýbrž že zadavatel musel při stanovení tohoto kvalifikačního kritéria zohlednit i specifika relativně nového trhu.“*

Z výše uvedeného rozsudku vyplývá, že zadavatel by měl při tvorbě zadávacích podmínek vždy zohlednit konkrétní situaci na trhu v době realizace zadávacího řízení. Na zadavatele to klade tudíž nároky dostatečně znát relevantní trh a v zadávací dokumentaci nastavit kvalifikační požadavky, kritéria hodnocení a podmínky účasti vždy tak, aby nepřiměřeně neomezovali hospodářskou soutěž.

Přiléhavost této argumentace může být pro zadavatele v případě nastavení zvláštních podmínek účasti v oblasti ochrany životního prostředí, požadavků na inovativní ekologicky šetrná řešení, nové metody, které doposud nabízí pouze např. jeden či úzce omezený okruh dodavatelů. Zadavatel tedy musí důsledně zvážit, zda ve světle dodržení zásady přiměřenosti

¹¹⁶ Podmínky účasti v zadávacím řízení může zadavatel stanovit jako zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky, a to zejména v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí, sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky, hospodářské oblasti nebo inovací.

¹¹⁷ Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 1. 2009, č.j. R 143, 145/2008/VZ-215/2009/310/Jha, kterým byl zamítnut rozklad a potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vydané v prvním stupni ze dne 2. 7. 2008, č.j. S092/2008/VZ-12510/2008/530/LB.

je požadavek na konkrétní metodu či řešení skutečně přidanou hodnotou pro plnění zadavatele, či zda se nejedná o nepřiměřené a nedůvodné omezení hospodářské soutěže. Zadavatel musí být schopen odůvodnit, že zadavatelem požadovaná metoda, kterou na relevantním trhu v době zadávání veřejné zakázky zvládne plnit pouze omezený okruh dodavatelů, je pro zadavatele stěžejní a že požadovaného plnění nelze dosáhnout i tzv. za použití jiných metod na relevantním trhu rozšířených.

Jak ve svém dalším rozhodnutí v roce 2017 ÚOHS konstatoval „...*postup zadavatele v souladu se zásadou přiměřenosti znamená primárně, že zadavateli na jedné straně poskytuje záruky výběru dodavatele, který skutečně bude schopen veřejnou zakázku kvalitně a v požadovaných termínech realizovat, na druhou stranu se bude jednat o postup, který nad rámec garance výše uvedeného cíle nebude dále nedůvodně omezovat hospodářskou soutěž*“¹¹⁸.

Za souladné se základními zásadami veřejného zadávání lze tedy v případě nových metod považovat spíše zvýhodnění dodavatelů, kteří tyto metody nabízení, v rámci hodnocení nabídek. Ne jako požadavek v podobě kvalifikačních předpokladů či zvláštních podmínek účasti, jejichž nesplnění znamená nemožnost pro dodavatele úspěšně se ucházet o danou veřejnou zakázku.

Zvýšené požadavky zadavatelů na inovativní ekologická řešení jsou logickým důsledkem očekávané transformace ekonomiky z lineární na cirkulární. V případě požadavků v zadávacích podmínkách nicméně zadavatel musí mít dostatečný přehled o těchto nových trzích a stávajících možnostech trhu.

Za těchto okolností může dojít k situacím, kdy zadavatel bude požadovat plnění veřejné zakázky určitou konkrétní metodou, kterou zvládne aplikovat jen velice omezený počet dodavatelů, popř. dodavatel jediný, ač požadované kvality, kterou má požadovaná metoda zaručovat lze dosáhnout i jiným způsobem. Dále mohou nastat situace, kdy zadavatel bude vysoce hodnotit dosažení určitého cíle při realizaci veřejné zakázky, kterého je schopno dosáhnout jen velice omezené množství potenciálních dodavatelů. Pro ostatní dodavatele na trhu tak bude neschopnost stanovený cíl splnit, resp. splnit jej pouze v omezené míře, znamenat de facto jistotu, že pro plnění veřejné zakázky nebudou vybráni, a to i když splnění tohoto cíle, resp. jeho splnění v omezené míře nebude pro plnění veřejné zakázky v celém kontextu nijak stěžejní, popř. nepřinese zadavateli takový přínos, který by odůvodňoval to, proč je jeho váha vzhledem k ostatním hodnotícím kritériím nastavena tak, že má zásadní vliv na výběr dodavatele. Pokud by k takovéto tvorbě zadávacích dokumentací k veřejným

¹¹⁸ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. R0298/2016.

zakázkám docházelo ve větší míře, či masově, i když by takovéto zadávací dokumentace sledovaly legitimní cíl (např. co nejnižší vliv veřejné zakázky na životní prostředí, či nejvyšší sociální přínos), mohlo by to v konečném důsledku vést k „uzavření“ trhu a vytvoření dodavatele s dominantním postavením. Tímto by se trh „konzervoval“ i do budoucna, což by bylo přímo v rozporu s účelem práva veřejných zakázek, jak vyplývá ze zmíněného rozsudku. Zadavatel je proto povinen stanovit podmínky na plnění VZ v zadávací dokumentaci v souladu se zásadami přiměřenosti a zákazu diskriminace, a to se zohledněním všech specifíků konkrétního relevantního trhu.

2.1.3. Příklady dobré praxe – evropská praxe

Spojené království

Spojené království je v mnoha ohledech zemí s dobrým příkladem strategického odpovědného zadávání veřejných zakázek. Ve Spojeném království po mnoho let využívají institut předběžných tržních konzultací pro komunikaci s trhem při přípravě zadávacích podmínek.

Mezi příklady dobré praxe lze uvést veřejnou zakázku na inovativní nákup osvětlení pro systém londýnského metra v roce 2015¹¹⁹. Předmětem veřejné zakázky byla dodávka energeticky účinných svítidel a světelných zdrojů. Cílem a účelem zakázky bylo snížení nákladů na celou životnost spojených s osvětlením systému londýnského metra ve spojení se širším cílem snížení emisí CO₂ v Londýně o 60 % do roku 2025. Zadavatelem byl správní orgán Transport for London odpovědný za poskytování dopravních služeb v Londýně. Úřad Transport for London vypracoval novou metodu osvětlení, která je založena na nákladech na celou životnost a výkonnosti osvětlení, kterou použil pro zadávací řízení. Samotný proces zadávacího řízení byl rozdělen do třech fází. V první „předzadávací“ fázi byl osloven trh s osvětlením v celé Evropě s cílem posílit inovativní řešení a zjistit zájem a pochopení ze strany trhu vůči požadavkům přepravce. Ve výzvě k podání nabídek zadavatel následně požadoval po dodavatelích předložení technických informací o svých produktech, ze kterých by bylo možné zjistit, zda splňují požadavky zadavatele na náklady na celou životnost. Předmětem hodnocení byly aspekty odpovědného zadávání veřejných zakázek, konkrétně aspekty environmentální. Zadavatel v rámci hodnocení hodnotil nejlépe předložené produkty s nejlepší výkonností v oblasti životního prostředí. Nabídky s nejvyšším bodovým

¹¹⁹Veřejná zakázka s názvem Dodávka energeticky účinných svítidel a světelných zdrojů. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/inovativni-nakup-osvetleni-pro-system-londynskeho-metra-londyn-velka-britanie/>.

hodnocením postoupily do třetí fáze procesu. V této fázi praktického testování bylo požadováno předložení vzorků pro ověření tvrzení o jejich technických vlastnostech a modelování nákladů životního cyklu. Orientační výsledky slibují 25 % úsporu nákladů na celou životnost a významné snížení spotřeby energie.

Inspirativní je dále veřejná zakázka na opětovné použití a renovaci nábytku prostřednictvím cirkulárního veřejného zadávání¹²⁰. Předmětem veřejné zakázky byl návrh kancelářských prostor a dodávka kancelářského nábytku pro nové kanceláře trustu PHW NHS. Zadavatelem byl Public Health Wales¹²¹. Cílem veřejné zakázky bylo opětovně využít a renovovat co nejvíce stávajícího nábytku a jeho využití v nových kancelářských prostorách úřadu. Zadávací řízení bylo realizováno v roce 2016. Účastníci byli vyzváni, aby připravili návrh na začlenění renovovaných předmětů ze stávajícího inventáře do předložených řešení projektového návrhu a dodávek. Součástí zadávacích podmínek byly konkrétní požadavky na udržitelnost. Zejména snížení množství obalů na minimum, všechny obalové materiály měly být recyklovatelné a získané z etických zdrojů. Požadováno bylo uvedení, zda je možné tyto obalové materiály vrátit dodavateli k opětovnému použití. Dále se jednalo o požadavky na použití dřeva a dřevěných výrobků, kdy materiály musely pocházet z prokazatelně zákonného a udržitelného zdroje. Například bylo akceptováno předložení doklady v rámci tzv. nařízení o licencích FLEGT¹²², prokazující, že výrobky ze dřeva se dovážejí z takové země produkující dřevo, která v rámci režimu FLEGT podepsala bilaterální dobrovolnou dohodu o partnerství s EU a má vývozní licenci udělenou vládou produkující země. Rovnocenným dokladem může být nezávislé ověření prokazující, že země splnila všechny požadavky na udělení licence FLEGT. Požadovány byly výrobky šetrné k životnímu prostředí nebo ekologická maziva na povrchovou úpravu nábytku a likvidace nábytku udržitelným způsobem. Zadavatel zohledňoval rovněž aspekty sociální, a to u vybraného dodavatele požadavek na zvážení možnosti nábory a zaškolení pracovníků, kteří patří do „znevýhodněných“ skupin či pracovníky se zdravotním postižením.

Za zmínku stojí také veřejná zakázka na stavební práce jejímž předmětem byla bytová zástavba v městské části Raploch ve skotském městě Stirling¹²³. Zadavatelem byla Společnost pro regeneraci městské části Raploch (Raploch URC). Cílem veřejné zakázky byla

¹²⁰ Veřejná zakázka s názvem Návrh kancelářských prostor a dodávka kancelářského nábytku pro nové kanceláře. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/opetovne-pouziti-a-renovace-nabytku-prostrednictvim-cirkularniho-verejneho-zadavani-public-health-wales-gb/>.

¹²¹ Národní zdravotní ústav ve Walesu.

¹²² Nařízení Rady (ES) č. 2173/2005 o zavedení režimu licencí FLEGT pro dovoz dřeva do Evropské unie.

¹²³ Veřejná zakázka s názvem Bytová zástavba R3 v městské části Raploch. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/bytova-zastavba-r3-v-mestske-casti-raploch-raploch-urc-velka-britanie/>.

revitalizace území této městské části a zároveň řešení problému vysoké nezaměstnanost dosahující 75 %. Zadávací podmínky obsahovaly prvky sociálně odpovědného zadávání veřejných zakázek, resp. požadavky na poskytování sociálních hodnot pro místní komunitu. Předmětem hodnocení byla jasně specifikována hodnotící kritéria, kdy sociální benefity pro místní komunitu spočívající zejména v tvorbě příležitostí pro odbornou přípravu a na podporu zaměstnanosti a podporu malých a sociálních podniků, měly celkovou váhu 10 %.

Další stavební zakázkou ze Skotska je veřejná zakázka, jejímž předmětem byla rekonstrukce bytového fondu¹²⁴. Zadavatelem bylo Bytové družstvo města Glasgow. Předmětem hodnocení byl v rámci kritéria kvality metodický výkaz zaměstnanosti a odborné přípravy. Tato zakázka je příkladem, kdy prvky sociálně odpovědného zadávání byly uplatněny ve všech fázích zadávacího řízení a lze ji zařadit mezi nejvýznamnější příklady dobré praxe ve stavebních zakázkách.

Rakousko

Pokud hovoříme o Rakousku, musíme uvést Program udržitelného zadávání veřejných zakázek města Vídně¹²⁵ na udržitelné nakupování potravin. Program byl zahájen již v roce 1998. Jeho prvotním cílem bylo stanovení podílu biopotravin. Nejméně 30 % všech nakupovaných potravin (podle zakoupeného množství) pro veřejná stravovací zařízení a akce ve Vídni má pocházet z ekologického zemědělství.

V roce 2019 město Vídeň realizovalo zadávací řízení na uzavření nové rámcové dohody na dodávky zeleniny pěstované přímo v půdě nebo na ní¹²⁶, pro zásobování celkem 31 městských pečovatelských zařízení. Touto zakázkou chtělo město zvýšit udržitelnost potravin v celém dodavatelském řetězci, od produkce až po dodávku. Požadavky zahrnovaly ekologickou certifikaci sazenic, motivování dodavatelů k pěstování mladých rostlin ve vlastních školkách, využívání obnovitelných zdrojů energie a nutnost při pěstování používat jako hnojivo výhradně organický kompost. A konečně měli být uchazeči motivováni ke snižování množství obalů, zkracování přepravních vzdáleností a využívání nízkoemisní dopravy. Hodnocení nabídek bylo rozděleno do 4 kritérií, kdy nabídková cena měla váhu pouze 30 %, kritérium kvality s váhou 40 %, kritérium zaměstnanci min. 15 zaměstnanců 5

¹²⁴ Veřejná zakázka s názvem Regenerace bytového fondu. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/regenerace-bytoveho-fondu-bytove-druzstvo-mesta-glasgow-velka-britanie/>.

¹²⁵ Program udržitelného zadávání veřejných zakázek města Vídně. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.wien.gv.at/umweltschutz/oekokauf/>.

¹²⁶ Veřejná zakázka s názvem Rámcová dohoda na dodávku zeleniny pěstované přímo v půdě nebo na ní. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/udrzitelna-zelenina-z-blizka-pro-videnska-pecovatelska-zarizeni/>.

%, koncepce logistiky včetně zkrácení přepravní vzdálenosti z oblasti produkce do příslušné lokality s váhou 15 %.

Program udržitelného nakupování jednoznačně prokázal, že dodavatelé jsou schopni dodávat vysoce kvalitní biopotraviny, využívají obnovitelné zdroje energie a udržitelnou dopravu a maximálně snižují množství obalů, neboť potraviny jsou dodávány ve velkých dávkách a dodavatel musí zajistit zpětný odběr obalů použitých při dodávkách zeleniny a jejich recyklaci/opětovné použití.

Francie

Požadavky na udržitelné nakupování a podíl biopotravin je i v případě veřejné zakázky na občerstvení a biopotraviny do škol ve městě Lens na severu Francie¹²⁷. Město Lens již od roku 2008 požaduje pro školy dodávky biopotravin. V roce 2016 byla zadávána zakázka navazující na předchozí, která měla za cíl více rozvést environmentální kritéria. Hlavním cílem zakázky bylo poskytnout školám ekologicky příznivé, hospodárné, výživné a ekologické občerstvení a potraviny. 20 % dodaných potravin musí pocházet z ekologického zemědělství, tedy musí se jednat o certifikované biopotraviny v souladu s nařízením (ES) č. 834/2007¹²⁸. Předmětem hodnocení byly kromě cenové nabídky technické aspekty nabídky zahrnující kvalitu potravin použitých k sestavení menu, respektování sezónnosti produktů a různorodost menu. Dále byla hodnocena kvalita k zajištění optimálních dodávek, opatření pro zpracování objednávek a monitorovací opatření a proškolení zaměstnanců školních jídelen a v neposlední řadě vliv na životní prostředí a dodávky zemědělských produktů.

Dalším zajímavým příkladem je zadávání veřejných zakázek s aspekty společenské odpovědnosti v dodavatelském řetězci ve městě Nantes¹²⁹ v západní Francii na řece Loire. Město Nantes dlouhodobě prosazuje při zadávání veřejných zakázek hodnocení nabídek na základě poměru ceny a kvality s poukazem na odpovědné a udržitelné veřejné zadávání. Již v roce 1996 město zavedlo sociální ujednání (doložky) při zadávání veřejných zakázek. Jednalo se zejména o zadávací podmínky zaměřené na začleňování dlouhodobých uchazečů o zaměstnání do práce dodavatelů odpovědných za velké projekty rozvoje města Nantes. Město Nantes zohledňuje společenskou odpovědnost společností¹³⁰ v rámci vymezení

¹²⁷ Veřejná zakázka s názvem Zajištění občerstvení a biopotraviny do škol. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/zajisteni-obcerstveni-a-biopotraviny-do-skol-francie/>.

¹²⁸ Nařízení Rady (ES) č. 834/2007 ze dne 28. června 2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91.

¹²⁹ Město Nantes. Aspekty společenské odpovědnosti v dodavatelském řetězci. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/aspekty-spolecenske-odpovednosti-v-dodavatelskem-retezci-mesto-nantes-francie/>.

¹³⁰ Společenská odpovědnost společností (Corporate Social Responsibility) představuje dobrovolné integrování sociálních a ekologických hledisek do každodenních operací společnosti a spolupůsobení se zainteresovanými subjekty (zaměstnanci, akcionáři, dodavatelé, klienti, stát apod.). Společnosti přijímají taková rozhodnutí

technické specifikace požadovaného plnění, podmínek plnění veřejné zakázky a při hodnocení nabídek¹³¹.

Prvky odpovědného zadávání lze dobře uplatnit v případě veřejných zakázek na úklidové služby, což je rozšířené i v České republice. V případě aglomerace DINAM se jednalo o sledování kvality ovzduší a odpadních vod při realizaci veřejné zakázky na úklidové služby,¹³² a to v souladu s Regionálním plánem na podporu klimatu, energie a ovzduší. Prioritou v rámci plnění úklidových služeb byla kvalita vnitřního ovzduší, a to snížením znečištění odpadních vod a ovzduší ve vnitřních prostorech a ochranou přírodních zdrojů. Zadavatel chtěl nakoupit sanitární potřeby s nízkým dopadem na životní prostředí a distribuovat je do různých zařízení, aby byly k dispozici pro úklidové služby. Zakázka byla rozdělena na tři části podle jednotlivých zařízení s tím, že účastník mohl podat přihlášku vždy jen do jedné části, aby se maximálně podpořila a rozšířila hospodářská soutěž. Zakázka byla hodnocena na základě těchto hodnotících kritérií: cena, váha 60 % pro každou část; metodika realizace (včetně metodiky a materiálů navržených pro realizaci a kvalitu výrobků a materiálů), váha 25 % pro každou část; osa sociálního pokroku s váhou 15 %¹³³. Realizace této veřejné zakázky ukázala, že náklady kromě ceny lze ušetřit i snížením dopadů poskytovaných služeb na životní prostředí a posílením sociálního začleňování. Rovněž bylo prokázáno, že i při snížení spotřeby vody je možné zajistit kvalitní úklidové služby. Požadavky na úklidové prostředky s ekoznačkou nemusí nutně znamenat dražší službu.

a realizují takové postupy, které jsou žádoucí z hlediska hodnot a cílů celé společnosti (odpovědné chování k prostředí i společnosti), při zachování konkurenceschopnosti a ziskovosti. Podrobné informace ve vztahu k uplatňování CSR v České republice lze nalézt na národním informačním portálu o CSR. [Online] In: <https://www.narodniportal.cz/>.

¹³¹ Město Nantes. Platforma CSR. [Online] In: <https://entreprises.nantesmetropole.fr/>.

Do českého jazyka přeložené vzorové tabulky hodnocení pro použití v praxi lze nalézt: [Online] In: <http://sovz.cz/instituty/hodnoceni-aspektu-csr/>.

¹³² Veřejná zakázka s názvem Udržitelné úklidové služby a související služby. [cit. 9. 7. 2023] [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/kvalita-ovzdusi-a-odpadnich-vod-pri-nakupu-uklidovych-sluzeb-francie-aglomerace-dinan/>.

¹³³ Organizace pracovní doby, která zaměstnancům umožní pracovat na denní bázi a vyhnout se nepříznivé pracovní době. Rovnost žen a mužů a boj proti diskriminaci. U části 1 a 2 byli účastníci vyzváni, aby podnikli kroky, které přispějí k dosažení rovného odměňování žen a mužů a k rozvoji zaměstnanců, a to zejména podporou přístupu žen k odpovědným pozicím. Školení zaměstnanců a prevence MSD: v rámci výběrového řízení je třeba zaměstnancům zajistit možnosti školení a věnovat pozornost prevenci muskuloskeletálních poruch.

Nizozemsko

Nizozemská vláda iniciovala podpis Ekologické dohody o cirkulárním veřejném zadávání, jejichž stranami byly veřejné a soukromé subjekty, které byly pověřené v letech 2013 až 2016 realizovat aktivity s cílem urychlit přechod na cirkulární ekonomiku.

Nizozemské Ministerstvo obrany realizovalo v roce 2016 veřejnou zakázku na nákup uniforem a ručníků obsahujících minimálně 10 % recyklovaných textilních vláken¹³⁴. Zahájení zadávacího řízení předcházelo v roce 2014 průzkum trhu s recyklovanými textiliemi s cílem posoudit, jaké požadavky na použití recyklovaných vláken při výrobě určitých produktů je možné stanovit. Z průzkumu trhu vyplynulo, že výrobci jsou schopni požadavky týkající se použití recyklovaného obsahu splnit, a v rámci technické kvalifikace je účelné se zaměřit na specifikace funkční, například na schopnost výrobků plnit svůj účel. Ručníky a kombinézy musely obsahovat minimálně 10 % recyklovaných celulózových vláken od konečných spotřebitelů, a to prokázáním mikroskopickým testováním (při němž se mikroskopicky zkoumá délka vlákna, množství poškozených vláken a druh vláken). Z těchto údajů je možné změřit množství recyklovaných vláken obsažených ve výrobku. Výsledkem této pilotní zakázky bylo zjištění, že použitím vláken od konečných spotřebitelů se sníží potřeba produkce nových vláken, a tím se zmenší zátěž, kterou výroba představuje pro životní prostředí. Nizozemské ministerstvo obrany zakoupilo 100 000 ručníků s 36 % obsahem recyklovaných textilních vláken od konečných spotřebitelů, a kombinézy se 14 % obsahem recyklovaných textilních vláken od konečných spotřebitelů. Odhadované úspory jsou ve spotřebě vody, emisí CO₂ a spotřeby energie.

Obdobným úspěšným případem je i nákup udržitelných oděvů pro požární stanice v 19 z 25 nizozemských hasičských okrsků zadavatelem Úřadem pro bezpečnost z roku 2016.¹³⁵ Úřad pro bezpečnost se při zadávání veřejných zakázek řídí politikou sociální odpovědnosti podniků a akčním plánem udržitelného veřejného zadávání. Kritérii pro zadání zakázky byl požadavek zadavatele, aby účastníci popsali, jak budou uplatňovat v této zakázce tematické okruhy z normy ISO 26000 (sociální odpovědnost podniků). Jednalo se o

- životní prostředí – popis prevence znečištění životního prostředí a udržitelné využívání zdrojů (využití recyklovaných vláken);

¹³⁴ Veřejná zakázka s názvem Veřejná zakázka na ručníky a kombinézy obsahující nejméně 10 % recyklovaných textilních vláken od konečného spotřebitele. [cit. 9. 7. 2023] [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/nakup-textilu-vyrobeneho-z-recyklovanych-vlaken-nizozemsko/>.

¹³⁵ Veřejná zakázka s názvem Udržitelné oděvy pro požární stanice v 19 z 25 nizozemských hasičských okrsků. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/udrzitelne-textilie-pro-hasiccky-zachranny-sbor-nizozemsko/>.

- pracovní postupy – důraz na pracovní podmínky a sociální ochranu, bezpečnost a ochrana zdraví při práci, lidská práva, diskriminaci a zranitelné skupiny (ženy, dívky a dětská práce), základní principy a pracovní práva (nucená práce a dětská práce)

- procento recyklovaného/organického obsahu ve výrobcích.

Smlouva na veřejnou zakázku navíc obsahovala ustanovení o inovacích, kdy dodavatel počínaje rokem 2017 musí vždy každý rok předložit zadavateli návrh na inovace. Tento inovační návrh se musí týkat sociální odpovědnosti podniků, produktů a/nebo služeb poskytovaných dodavatelem a musí přispívat ke zlepšování kvality a/nebo snižování nákladů. Úřad pro bezpečnost rozhoduje, zda bude inovační návrh přijat a zaveden. Výsledkem byl nákup oděvů v hodnotě 4,5 milionu eur. Na výrobu dodaných oděvů byla použita pouze organická bavlna¹³⁶ (s certifikací GOTS) a polyesterové komponenty výhradně z recyklovaných vláken pocházejících z řezného odpadu z výrobních procesů.

Při hodnocení úspěšnosti této zakázky dospěl zadavatel ke zjištění, že není účelné používat jako hodnotící kritérium procentuální podíl recyklovaného/organického obsahu ve výrobcích. V následných zadávacích řízeních zadavatel používá již efektivnější kritérium, a to dopad oděvů na CO₂, vodu a primární energii.

Ze stavebních zakázek za zmínku stojí veřejná zakázka na udržitelnou rekonstrukci úseku dálnice A6 Almere - Havendreef¹³⁷ zadávanou zadavatelem odborem veřejných staveb nizozemského Ministerstva infrastruktury a životního prostředí¹³⁸. Zakázka byla zadávána v souladu s cílem Nizozemska do roku 2020 snížit emise CO₂ oproti roku 1990 o 20 % a dosáhnout 14% výroby energie z obnovitelných zdrojů ve srovnání se 2 % v roce 2010. Veřejné orgány v Nizozemsku musí od roku 2015 zavést 100 % udržitelné veřejné zadávání (začleněním ekologických kritérií do všech zadávacích řízení). Při výběru nabídek používá odbor Rijkswaterstaat kombinaci kritéria ceny a kvality. Kvalitou bylo v této zakázce hodnocení plánu řízení rizik a plánu omezení dopravního přetížení a udržitelnosti. Kvalitativním aspektům jsou následně přiřazeny finanční hodnoty. Tyto hodnoty jsou následně odečteny od skutečně nabízené ceny, čímž se získá „upravená celková cena“, ve které jsou rovněž zohledněny dopady na životní prostředí. Nabídku získá účastník s nejnižší

¹³⁶ Organická bavlna má z hlediska udržitelnosti řadu výhod. Například na základě posouzení životního cyklu organické bavlny a klasické bavlny provedeného v roce 2014 vyšlo najevo, že na každých 1 000 kg bavlněných vláken má organická bavlna o 46 % menší dopad na globální oteplování, jakož i potenciál snížit acidifikaci o 70 %, eutrofizaci (přebytek živin ve vodním prostředí) o 26 % a spotřebu primární energie z neobnovitelných zdrojů o 62 %. Se správnými metodami řízení je dále možné snížit spotřebu modré vody o 91 %. Navíc zcela vylučuje používání jakýchkoli syntetických pesticidů, což prospívá biologické rozmanitosti (zdroj: Textile Exchange).

¹³⁷ Veřejná zakázka s názvem Udržitelná rekonstrukce úseku dálnice A6 Almere- Havendreef. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/udrzitelna-rekonstrukce-dalnice-a6-nizozemsko/>.

¹³⁸ Rijkswaterstaat.

„upravenou celkovou cenou“. Pro posouzení udržitelnosti a její převedení na finanční hodnoty použil zadavatel výkonnostní žebříček CO₂¹³⁹ a nástroj analýzy životního cyklu (LCA)¹⁴⁰. Vítězná nabídka obsahovala inovativní využití materiálů a začlenění dodatečných solárních zařízení. Vítězný dodavatel při realizaci stavby dokázal v souvislosti s materiály a službami dosahovat snížení emisí CO₂ i energetické spotřeby po celou dobu životnosti nové silnice o polovinu.

V Nizozemsku lze nalézt i příklady požadavků na fairtradové produkty, a to např. kávy. Provincie Groningen požadovala v případě dodávek kávy naplňování kritérií fair trade. V rámci soudního přezkumu zákonnosti tohoto kritéria soud konstatoval, že požadavek na vyhovění kritériím fair trade neporušuje pravidla volné soutěže. Dodavatel Douwe Egberts neúspěšně žaloval provincii Groningen za to, že diskriminuje výrobce kávy tím, že po nich požaduje naplňování kritérií fair trade. Bylo uvedeno, že držitelem fair trade se může stát kdokoli, pokud splní požadavky kladené na tyto držitele (principy fair trade), stejně tak společnost Douwe Egberts a nejedná se tedy o diskriminační požadavek. Groningen soudní spor vyhrál, jelikož bylo potvrzeno, že požadavek na vyhovění kritériím fair trade neporušuje pravidla volné soutěže. Dodavatel Douwe Egberts může licenci obdržet stejně tak, jako ostatní dodavatelé, pokud bude chtít.

Belgie

Vhodnou komoditou pro uplatnění prvků odpovědného zadávání veřejných zakázek jsou kancelářské potřeby. Inspirací může být veřejná zakázka na uzavření rámcové dohody na dodávku kancelářských potřeb z roku 2017¹⁴¹, kdy zadavatelem byla vlámská vláda.

Země Vlámsko si stanovila cíl zajistit do roku 2020 100 % udržitelné veřejné zadávání, který se v roce 2015 stal součástí celkové strategie veřejného zadávání¹⁴².

Ve výše uvedené veřejné zakázce je kritérium udržitelnosti požadováno u alespoň 50 % požadovaných kancelářských potřeb. Dodavatelé museli mít zavedený systém environmentálního řízení podle nařízení EMAS, ISO 14001 nebo obdobného nařízení.

¹³⁹ Systém certifikace umožňující uchazečům doložit, jaká opatření přijali (nebo přijmou) k omezení emisí CO₂ v rámci firmy, jejích projektů a dodavatelského řetězce. Používá se k úpravě celkové ceny na základě porovnání předpokládaných emisí uvedených v návrhu s řadou úrovní, nebo také „příček“, přičemž každá následná výkonnostní příčka představuje další 1 % odečet z konečné nabídkové ceny. Od celkové ceny lze odečíst maximálně 5 %.

¹⁴⁰ Vypočítává ukazatel environmentálních nákladů (ECI) nebo udržitelnost materiálů požadovaných v konkrétním projektu.

¹⁴¹ Veřejná zakázka s názvem Otevřené řízení na dodávku (ekologických) kancelářských potřeb. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/vlamska-ramcova-dohoda-o-dodavkach-kancelarskych-potreb-podpora-udrzitelnejsich-alternativ-vlamsko-belgie/>.

¹⁴² Vlámský plán veřejného zadávání. [Online] In: <http://www.procuraplus.org/public-authorities/flanders> (krátké shrnutí v angličtině) nebo <https://overheid.vlaanderen.be/beleid-duurzame-overheidsopdrachten> (v nizozemštině).

Pro výrobky z papíru a další produkty, které jsou tvořeny převážně papírovými vlákny byly stanoveny následující podmínky. V případě kopírovacího papíru se muselo jednat o 100 % recyklované vlákno, v případě ostatních výrobků z papíru o nejméně 70 % vláken z udržitelných zdrojů (recyklovaných nebo z udržitelně obhospodařovaných lesů), zbytek ze zákonných zdrojů. Tato kritéria platila jak pro privátní, tak pro prémiové značky.

Pro 252 různých druhů výrobků na seznamu museli dodavatelé nabídnout alespoň jednu privátní značku a jednu prémiovou značku. U 80 z těchto produktů bylo povinné jako alternativu k privátní a prémiové značce nabídnout udržitelný produkt; u zbylých 103 typů produktů byla nabídka udržitelného výrobku nepovinná.

Hodnotící kritérium udržitelnosti zahrnovalo tato subkritéria, podíl udržitelných produktů uvedených v soupisu (na základě 103 typů produktů, pro které byla nabídka udržitelné alternativy volitelná), podíl udržitelných produktů v komplexním katalogu, vizuální pomůcky, vyhledavač a další možnosti, které pomáhají zadavateli činit udržitelná rozhodnutí. Dalším kritériem byla udržitelná doprava, kdy hodnocení bylo založeno na ekoskóre⁴ či emisní normě (EURO) benzínových vozidel ve vozovém parku; alternativních technologiích, jako jsou vozidla s (částečně) lidským pohonem, elektrická vozidla a vozidla na CNG; opatřeních ke snížení počtu ujetých kilometrů a spotřeby paliva.

Dánsko

Hlavní město Kodaň obdobně jako Vídeň úspěšně realizuje dodávky ovoce a zeleniny do svých městských zařízení. V roce 2014 zadávalo veřejnou zakázku na nákup a dodávku celého bio ovoce, zeleniny a bylin středně velkým a velkým útvarům¹⁴³. Cílem bylo dosažení environmentálních úspor a snížení emisí skleníkových plynů, a to preferováním sezónního ovoce a zeleniny. Je nepochybné, že pěstování mimosezónních¹⁴⁴ potravin je proces náročný na energii a zanechává negativní vliv na životní prostředí. Tato zakázka byla zadávána v souladu s cílem, kdy Kodaň si stanovila dodávat do městských zařízení potraviny, které budou z 90 % produkty ekologického zemědělství. Zahájení zadávacího řízení předcházelo tržní dialog s trhem. Dodavatelé prostřednictvím vyplnění standardního dotazníku a na individuálních schůzkách měli možnost dodavateli sdělit poznatky a zajímavé nápady při dodržení důvěrnosti a veškerých takto poskytnutých informací. Informace z těchto konzultací byly následně uveřejněny zadavatelem anonymně. Za velice inovativní považují z mého

¹⁴³ Veřejná zakázka s názvem Nákup a dodávka celého bio ovoce, zeleniny a bylin středně velkým a velkým útvarům. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/nakup-a-dodavka-celeho-bio-ovoce-zeleniny-a-bylin-stredne-velkym-a-velkym-utvarum-kodan-dansko/>.

¹⁴⁴ Pod pojmem „sezónnost“ se zde rozumí nikoliv ovoce a zelenina, která v daném období dozrává v Dánsku, ale ovoce a zelenina, která v daném období „právě dozrává kdekoli na světě“, což podporuje spravedlivý přístup a transparentnost.

pohledu uspořádání tzv. „Informační dne pro dodavatele“. Inovativní byl tento počín s ohledem na jeho uspořádání zadavatelem 10 dní po zahájení zadávacího řízení. Účelem tohoto dialogu bylo srozumitelným způsobem objasnit specifikace a zadávací dokumentaci a odpovědět na případné dotazy či rozptýlit nejistoty v co nejranější fázi procesu. Kritériem hodnocení byla kromě ceny s váhou 40 %, kvalita s váhou 35 % a sortiment nabízeného zboží s váhou 25 %.

Předmětem hodnocení bylo tzv. „kolo ročních dob“, kde dodavatelé podrobně uvedli možnosti dodávek různých odrůd sezónního ovoce a zeleniny. Body byly zadavatelem přidělovány dle počtu odrůd běžných produktů (zejména jablka, hrušky, švestky, brambory), které byli dodavatelé schopni v průběhu roku nabídnout. Město udělovalo dodavatelům body podle toho, kolik různých odrůd běžných produktů (tj. jablek, hrušek, švestek, brambor atd.) byli schopni městu v průběhu roku nabídnout.

Město Odense je čtvrtým největším městem v Dánku a je členem Dánského partnerství pro veřejné zelené zadávání (POGI)¹⁴⁵. V roce 2015 zadávalo veřejnou zakázku jejímž předmětem bylo uzavření rámcové dohody na praní a pronájem prádla pro zdravotnický personál¹⁴⁶. V rámci technické specifikace zadavatel požadoval oděvy vyrobené z textilních výrobků s nízkou toxicitou, tzn. zejména výrobky a vlákna s menším dopadem na životní prostředí během výroky a vlákna pěstovaná s minimálním použitím pesticidů. Dodavatel měl také minimalizovat dopady používání, údržby a likvidace textilních výrobků na životní prostředí. Oděvy musí splňovat požadavky normy Oeko-Tex 100 nebo jiné odpovídající normy. Prádelna musí mít ekoznačku Nordic Swan¹⁴⁷ nebo jinou odpovídající ekoznačku. Jedním z hodnotících kritérií bylo kritérium udržitelnosti s váhou 20 %. Kritérium udržitelnosti se týkalo celého životního cyklu produktu. Účastník zadávacího řízení musel v nabídce předložit pro splnění tohoto kritéria následující popis postupů při plnění veřejné zakázky:

- Výrobu surovin, výrobu textilií a výrobu oděvů včetně rozsahu čištění odpadních vod, opatření přijatých ke snížení dopadů na životní prostředí (spotřeba ropy, vody, pesticidů,

¹⁴⁵ V roce 2006 dánské Ministerstvo životního prostředí a tři významná dánská města Kodaň, Odense a Aarhus založili Partnerství pro zelené veřejné zadávání (Partnership for Green Public Procurement). Jedná se o dobrovolnou partnerskou koalici předních obcí a dalších veřejných organizací, která si klade za cíl prosazovat rychlejší realizaci zeleného zadávání (GPP). Členové POGI se zavázali uvést do praxe zelená kritéria pro 11 různých skupin produktů, mezi něž se řadí přeprava potravin i přeprava textilu.

¹⁴⁶ Veřejná zakázka s názvem Dodávky udržitelných oděvů pro zdravotnický personál. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/dodavky-udrzitelnych-odevu-pro-zdravotnicky-personal-a-jeho-kompletni-servis-mesto-odense-dansko/>.

¹⁴⁷ Nordic Swan Ecolabel (Ekoznačka Severská labuť) je oficiální ekoznačka severských zemí podporována všemi severskými vládami. Byla zavedena v roce 1989 jako dobrovolný systém ekoznaček pro severské země Dánsko, Finsko, Island, Norsko a Švédsko.

hnojiva a využití obnovitelné energie) a kroků vedoucích k minimalizaci emisí CO₂ (jako např. minimalizace dopravy);

- Likvidaci oděvů, včetně rozsahu, v jakém bude výrobek recyklován, opatření přijatých ke snížení dopadů na životní prostředí při jejich likvidaci a kroků vedoucích k minimalizaci emisí CO₂ (jako např. minimalizace dopravy).

Finsko

Rovněž veřejní zadavatelé ve Finsku v rámci požadavků na dodávané produkty od dodavatelů požadují ekoznačku *Nordic Swan*. Obec Hyvinkää realizovala výstavbu mateřské školy¹⁴⁸ s cílem, aby tato stavba získala ekoznačku Nordic Swan¹⁴⁹. Dodavatelé měli určit jednoho zaměstnance odpovědného za řízení procesu udělování ekoznačky. Uchazeči také museli předložit plán na zajištění souladu stavebního procesu s požadavky Nordic Swan, zahrnout do něj i své subdodavatele a předložit návrhy, jak docílit toho, aby budova v konečném výsledku splňovala požadavky Nordic Swan na spotřebu energie. Zadavatel obdržel 4 nabídky s tím, že cenové nabídky byly nižší, než se očekávalo. Zakázka byla zadána v roce 2016 a v roce 2017 získala budova mateřské školy ekoznačku Nordic Swan. Jednalo se o první stavbu ve Finsku s touto ekoznačkou. Při stavbě budovy byly použity pouze materiály a produkty s ekoznačkou neobsahující chemické látky. Použité materiály jsou buď recyklovatelné, nebo je lze bezpečně na konci životního cyklu budovy zlikvidovat. Budova byla navíc postavena tak, aby mohla být v případě potřeby demontována a znovu postavena na jiném místě, nebo aby mohly být moduly bezpečně demontovány a recyklovány v továrně.

Švédsko

Další severskou zemí mající bohaté zkušenosti s odpovědným veřejným zadáváním je Švédsko. Ve Švédsku funguje Centrální úřad pro nakupování ve veřejné správě, Kommentus. Tento úřad realizoval veřejnou zakázku na dodávky nábytku formou uzavření rámcové dohody na období 4 let. V hodnocení nabídek se zaměřil na ekologické aspekty, kdy preferoval ekologicky šetrná řešení. V rámci zadávacích podmínek byly pro hodnocení

¹⁴⁸ Veřejná zakázka s názvem Veřejná zakázka na první předškolní zařízení s ekoznačkou Nordic Swan ve Finsku. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/verejna-zakazka-na-prvni-predskolni-zarizeni-s-ekoznačkou-nordic-swan-ve-finsku-hyvinkaa-finsko/>.

¹⁴⁹ Ekoznačka Nordic Swan může být udělena kancelářím a vzdělávacím budovám (školy, mateřské školy a denní péče) a obytným budovám (malé domy, byty, městské domy, studentské bydlení a domovy pro seniory nebo osoby se zdravotním postižením), pokud splní normy v oblasti energetické náročnosti budovy, chemických výrobků, stavebních výrobků/zboží a řady vnitřních environmentálních faktorů, které jsou důležité pro zdraví a životní prostředí, jakož i požadavky týkající se řízení kvality ve stavebním procesu. Aby budova mohla ekoznačku získat, musí být posuzována z hlediska životního cyklu, dosahovat nízké spotřeby energie, splňovat přísné environmentální a zdravotní požadavky na stavební výrobky, materiály a chemické výrobky, zajišťovat zdravé vnitřní prostředí a nízké emise a uplatňovat proces výstavby s ověřenou kvalitou.

nabídek v kritériu ekologicky šetrné řešení stanoveny tři stupně ekologické šetrnosti. Dosažení třetího stupně znamenalo 20 % výhodu.

Lotyšsko

Požadavky na udržitelnost při pořizování nábytku lze nalézt rovněž v Lotyšsku. Dobrým příkladem je veřejná zakázka na nákup udržitelného nábytku pro střední školu ve správní oblasti Smiltene¹⁵⁰. V rámci technické specifikace zadavatel požadoval zákonně vytěžené dřevo na výrobu nábytku, výrobky nesmí obsahovat žádné chemikálie obsažené v seznamu látek vzbuzujících mimořádné obavy podle nařízení REACH.¹⁵¹ Dalšími byly požadavky na emise formaldehydu z desek na bázi dřeva, požadavky na ergonomii u nábytku pro studijní účely atd.

Spolková republika Německo

Odpovědné veřejné zadávání lze uplatnit i v případě veřejných zakázek v oblasti informačních technologií. Ukázkou uplatnění sociálních aspektů zadávání veřejných zakázek je veřejná zakázka na dodávky IT vybavení¹⁵² (počítače, notebooky, monitory, klávesnice, myši a další komponenty a služby s tím spojené) zadávané veřejnou společností Dataport, pro severní spolkové země Brémy, Hamburg, Šlesvicko-Holštýnsko. Jednalo se o uzavření rámcové dohody na 4 roky. Kritériem hodnocení byla kvalita dodávaného plnění, která byla dále rozdělena mezi subkritéria technické kvality, koncept poskytování služeb a inovací a také tzv. „sociální koncept dodavatele“. Sociální koncept dodavatele měl váhu 10 % v rámci kritéria kvality a dále se dělil na dílčí kritéria – věrohodnost konceptu (s váhou 5 %), verifikační schéma (s váhou 4 %) a šíře pokrytí sociálních standardů (s váhou 1 %). Sociální koncept dodavatele představoval požadavky na dodržování důstojných pracovních podmínek.

Itálie

Metropolitní město Řím zavedlo pro monitorování zeleného zadávání veřejných zakázek nový Monitorovací systém, který se stal součástí účetních systémů. Díky tomuto inovativnímu propojení a odstranění manuálního monitorování, které vykazovalo řadu nedostatků, se podařilo úspěšně zjišťovat environmentální výsledky při zadávání veřejných zakázek, například snižování emisí CO₂.

¹⁵⁰ Veřejná zakázka s názvem Pilotní veřejná zakázka na udržitelný školní nábytek v Lotyšsku. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/pilotni-verejna-zakazka-na-udrzitelny-skolni-nabytek-v-lotyssku-smiltene-lotyssko/>.

¹⁵¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES.

¹⁵² Veřejná zakázka s názvem IT vybavení – předpokládaný počet 60 tis. počítačů a 12,5 tis. notebooků. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/it-vybaveni/>.

Španělsko

Městská rada hlavního města Katalánska Barcelony má od roku 2006 zavedený program udržitelnosti s názvem „+Udržitelná městská rada“¹⁵³. Tento program zavazuje všechna oddělení Městské rady realizovat udržitelné veřejné zadávání. V roce 2010 byly vytvořeny Strategické cíle programu zahrnující nákupy produktů, služeb, urbanistický rozvoj, výstavbu a renovaci budov. Od roku 2014 jsou stanovena kritéria pro zadávání veřejných zakázek ve 12 oblastech (elektrina, počítačové vybavení, úklid a třídění odpadu v budovách, organizování akcí, zajišťování občerstvení, papír, komunikační prvky, textilní výrobky, dřevo, kancelářský nábytek, stavební práce a vozidla).

Přístup Městské rady Barcelony jednoznačně ukázal, že proaktivní přístup a nastavení v rámci jednotného regulačního rámce pro všechny obce přispělo k prosazení a fungování Programu +SCC. Příkladem může být například nákup dřeva, kdy zhruba v 77 % nákupů se jednalo o dřevo certifikované Radou pro lesnictví (FSC) nebo Programem schvalování certifikace lesů. Dále snížení negativních dopadů vozidel na životní prostředí, více než třetina vozového parku tvoří vozidla na bionaftu, plyn, elektrická či hybridní vozidla. Nákupy recyklovaného papíru v 80 až 90 % všech nákupů. Nákup elektřiny z obnovitelných zdrojů atd.

Barcelona odpovědně pořizuje i IT komodity. Příkladem je veřejná zakázka realizována zadavatelem Městský institut pro informatiku Barcelona na dodávky ICT infrastruktury a profesionálních služeb pro nové Centrum zpracování dat¹⁵⁴. V zadávacích podmínkách zadavatel stanovil požadavky na dodržování důstojných pracovních podmínek v celém dodavatelském řetězci. Zohlednění environmentálních aspektů a externích dopadů zakázky a princip férového obchodu. Zadavatel v rámci hodnocení nabídek posuzoval a hodnotil celý cyklus výroby dodávaných zařízení. Zajímavá je skutečnost, že pro nastavení zakázky byly využity konzultace s mezinárodní nevládní organizací Electronics Watch¹⁵⁵, která monitoruje práva pracovníků v zemích, kde se informační technika vyrábí.

Katalánská vláda se systematicky věnuje nákupu nízkoemisních vozidel. Působila jako partner projektu GPP 2020, jehož cílem bylo prosadit začlenění nízkouhlíkových vozidel do procesu veřejného zadávání po celé Evropě s cílem dosáhnout 20 % snížení emisí

¹⁵³ +SCC.

¹⁵⁴ Veřejná zakázka s názvem Dodávky ICT infrastruktury a profesionálních služeb pro nové Centrum zpracování dat. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/dodavka-informacni-techniky-s-udrzitelnymi-aspekty-mestsky-institut-pro-informatiku-barcelona/>.

¹⁵⁵ Human Rights Watch je mezinárodní nevládní organizace, která vede výzkum lidských práv a lidská práva prosazuje, se sídlem v New Yorku. Zabývá se a upozorňuje na problematiku sociální a genderové diskriminace, mučení, děti ve válce, politická korupce a problémy v trestněprávních systémech.

skleníkových plynů, 20 % nárůstu podílu energie z obnovitelných zdrojů a 20 % zvýšení energetické účinnosti do roku 2020¹⁵⁶. V rámci tohoto projektu byly realizovány veřejné zakázky na pořízení nízkouhlíkových vozidel.

2.1.4. Příklady dobré praxe – česká praxe

Na tomto místě bych ráda přiblížila a rozebrala několik příkladů dobré praxe českých zadavatelů, kteří se dlouhodobě tématem odpovědného veřejného zadávání věnují. Jsou členy Platformy odpovědného zadávání a na dobrovolné bázi aplikují aspekty odpovědného veřejného zadávání, zejména sociální a environmentální.

Úklidové služby v objektech Úřadu vlády ČR¹⁵⁷

V první řadě bych uvedla příklad dle mého úspěšného zadání veřejné zakázky na úklidové služby v objektech Úřadu vlády ČR z přelomu roku 2020 a roku 2021, kdy jsem na Úřadu vlády ČR působila v oddělení veřejných zakázek.

Společně s věcným útvarem jsme přemýšleli, jak nastavit a získat vyšší kvalitu úklidových služeb v reprezentativních objektech, zejména v objektu Strakovy akademie a získat zkušeného vybraného dodavatele, který bude mít kvalitní tým úklidových pracovníků.

V neposlední řadě jsme v případě úklidových služeb, tedy plnění, kde lze úspěšně uplatnit aspekty odpovědného veřejného zadávání, kladli důraz na širší společenské zájmy v podobě požadavků na ekologicky šetrná řešení, minimalizaci odpadů a zabezpečení důstojných pracovních podmínek úklidových pracovníků.

Úklidové služby bohužel v minulosti obdobně jako např. služby ostrahy byly předmětem zneužívání některých dodavatelů. Tito dodavatelé v podobě poskytování náhradního plnění zadavateli, a v řadě případů pouhým formálním zaměstnáváním více než 50 % osob se zdravotním postižením, využívali příspěvků dle zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“)¹⁵⁸. Tito dodavatelé získávali veřejné zakázky na úklidové, případně jiné služby, kdy v případě hodnocení nabídek pouze na základě nejnižší nabídkové ceny, byla jejich nabídka ekonomicky nejvýhodnější. Úroveň těchto služeb byla nedostatečná, zadavatel nezískával plnění v požadované kvalitě, úklidoví pracovníci mnohdy dostávali mzdu pod hranicí minimální mzdy a byla porušována jejich práva v pracovně právních vztazích (nedostatečné ochranné pracovní prostředky, neuzavírání řádných pracovních smluv atd.).

¹⁵⁶ Jednalo se o 7. Akční program pro životní prostředí.

¹⁵⁷ Veřejná zakázka s názvem Zajištění úklidových služeb v objektech Úřadu vlády ČR. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: https://www.sovz.cz/wp-content/uploads/2022/06/sovz_case_studies_urad-vlady_uklid_dopl.pdf.

¹⁵⁸ Příspěvek na zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením dle § 75 zákona o zaměstnanosti.

Na základě výše uvedených zkušeností se zadavatel rozhodl zadat veřejnou zakázku v souladu se zásadami společensky odpovědného veřejného zadávání. Kromě důrazu na čistě ekonomické parametry byly zohledněny i širší společenské zájmy zejména v oblasti zaměstnanosti, sociálních a pracovních práv i ekologicky šetrnějších řešení. Pro nastavení minimálních požadavků úklidu se zadavatel inspiroval Technickým standardem úklidových služeb¹⁵⁹.

Pro provádění kontroly kvality pravidelného úklidu ve vybraných objektech zadavatel stanovil indikátor výkonnosti tzv. Key Performance Indicator¹⁶⁰ (dále jen „KPI“)¹⁶¹. Povinnost kontroly dle KPI je vázána na pozici manažera zakázky, který je povinen kontrolovat kvalitu pravidelného úklidu a zaznamenávat výsledky kontrol do Checklistu pro kontrolu KPI na týdenní bázi. Na základě celkového kontrolního skóre KPI je hodnocena kvalita poskytovaných služeb, která je podkladem pro fakturaci:

Měření	Špatný	Uspokojivý	Dobry	Vynikající
Úroveň výkonu pravidelného úklidu	60 % nebo méně	70 - 79 %	80 – 89 %	90 – 100 %
% snížení ceny za pravidelný úklid	20 %	15 %	10 %	0 %

Následně do smlouvy o poskytování služeb zadavatel promítl následující podrobnosti z prováděných kontrol kvality dle KPI. „...*Objednatel má v závislosti na výsledku „Celkového kontrolního skóre KPI za měsíc“ automaticky právo na snížení ceny za pravidelný úklid bez potřeby dalšího upozornění či uplatnění slevy u poskytovatele a poskytovatel je povinen tuto skutečnost zohlednit ve fakturované částce za pravidelný úklid konkrétní měsíc...*“ Dále „...*Pokud poskytovatel bude vykazovat u některého z typů prací KPI 1-8 (např. kanceláře, sociální zařízení apod.) u některého z parametrů (např. podlaha, dveře a prosklené plochy a zrcadla apod.) určitý výsledek počtu získaných bodů v Checklistu pro kontrolu KPI a oprávněná osoba objednatele na základě svých náhodných kontrol v souladu s čl. V odst. 10 této smlouvy zjistí výsledek jiný, přepočte jej oprávněná osoba objednatele na procenta a v případě, že bude výsledek v procentech za daný parametr v daném typu místnosti 69 % nebo méně, je oprávněná osoba objednatele oprávněna všechna týdenní*

¹⁵⁹ Ministerstvo financí. Standard úklidových služeb. [online]. 2018. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: <https://www.sovz.cz/praxe/standard-uklidovych-sluzeb-centralni-nakup-statu-ministerstvo-financi/>.

¹⁶⁰ Klíčové ukazatele výkonnosti.

¹⁶¹ V systému KPI jde kontrola kvality služeb za dodavatelem (manažer zakázky přidělený dodavatelem kontroluje plnění poskytované týmem sestaveným dodavatelem) a objednatel namátkově kontroluje, zda úroveň kvality vyhodnocená manažerem odpovídá úrovni kvality vyhodnocené objednatelem.

bodová ohodnocení v daném měsíci zpětně ohodnotit výsledkem nula (0), a to pro daný parametr v určitém typu prací na daném objektu objednatele. Pokud se situace shora popsaná v tomto článku bude opakovat ve třech měsících v kalendářním roce, jedná se o podstatné porušení této smlouvy...“ Rovněž „Pokud poskytovatel dosáhne úrovně výkonu úklidu 69 % nebo méně v tabulce „Celkové kontrolní skóre za měsíc“, a to ve třech měsících v kalendářním roce, jedná se o podstatné porušení smlouvy a objednatel je oprávněn jednostranně odstoupit od této smlouvy...“

Zadavatel zvolil pro hodnocení nabídek vedle nabídkové ceny i další nefinanční kvalitativní kritéria, a to odborné kvality i osobnostní předpoklady manažera zakázky, odpovědného za plnění či kontrolu vykonávané práce. Zadavatel přiřadil jednotlivým kritériím následující váhu: kritérium č. 1: Nabídková cena včetně DPH váha 70 %, kritérium č. 2 Zkušenosti člena realizačního týmu (zkušenosti manažera zakázky) váha 20 % a kritérium č. 3 Vlastnosti a schopnosti člena realizačního týmu (vlastnosti a schopnosti manažera zakázky) váha 10 %.

Požadavek na zkušenosti manažera zakázky vyžadoval zkušenost se zakázkou/zakázkami, kde úklidové služby byly prováděny a vyhodnocovány dle systému KPI, resp. ověřovány prostřednictvím kontrolních systémů kvality v administrativních objektech nebo objektech určených pro užívání širokou veřejností (úřady, školy, sportovní haly, knihovny, nemocnice, zdravotnická zařízení apod.). Předmětná zkušenost musela být získána na pozici manažera zakázky (tj. osoba odpovědná za řízení plnění zakázky). Maximálně bylo možné v rámci tohoto dílčího hodnotícího kritéria získat 30 bodů. Neměl-li dokladovaný člen realizačního týmu na pozici manažera zakázky definovanou zkušenost, obdržel 0 bodů, měl-li 1 a více takových definovaných zkušeností, obdržel 30 bodů. Z 5 hodnocených nabídek získali body v rámci hodnocení v tomto kritériu 4 účastníci.

Pro získání bodů v rámci tohoto hodnotícího kritéria byla směrodatná pouze skutečnost, zda dodavatel nabízí pro plnění manažera, který disponuje zkušeností s prováděním a vyhodnocováním plnění dle systému KPI. Z nabídek, které zadavatel získal je zřejmé, že v současné době se na trhu pohybují dodavatelé mající zkušenosti s prováděním a vyhodnocováním plnění dle systému KPI, resp. manažeři zakázky mající zkušenosti s prováděním a vyhodnocováním plnění dle systému KPI, ač zpravidla nejsou získány u veřejných zadavatelů, ale ze soukromé sféry (korporátů).

V rámci kritéria „vlastnosti a schopnosti manažera zakázky“ byly hodnoceny formou osobního pohovoru s manažerem zakázky vedené komisí pověřenou zadavatelem konkrétní schopnosti, okruhy témat uvedené v zadávací dokumentaci. Šlo o *odborné znalosti*,

komunikační a organizační dovednosti, schopnost srozumitelnou formou předávat informace a pokyny zaměstnancům dodavatele podílejících se na plnění veřejné zakázky, schopnost stanovení priorit, schopnost řešit neočekávané krizové situace a rozhodovací schopnost, ochota a schopnost nést riziko za svá rozhodnutí. Pohovor měl daný scénář pro všechny účastníky stejný, a to dle podmínek stanovených v zadávací dokumentaci. Všem manažerům zakázky byly kladeny stejné otázky, vždy jedna otázka z každého okruhu témat. Z osobního pohovoru byl vždy pořízen audio záznam, který je součástí spisu k veřejné zakázce. Zadavatel si musel dát pozor na dodržení zásad zadávání veřejných zakázek s ohledem na zvolená kvalitativní kritéria, vše náležitě zdokumentovat a popsat. Zejména byl kladen důraz na následnou přezkoumatelnost úkonů zadavatele, zejména rozhodnutí zadavatele o výběru dodavatele.

Samotné hodnocení nabídek prostřednictvím osobních pohovorů s klíčovými členy realizačního týmu nepovažují za zakázanou materiální změnu nabídky. Jedná se o pouhé vysvětlení nabídky dle § 46 odst. 2 ZZVZ za předpokladu, že nabízené plnění bude v nabídce dostatečně podrobně popsáno a identifikováno. V případě hodnoceného člena realizačního týmu, tj. manažera zakázky byla v nabídce účastníků tato osoba jednoznačně určena, identifikována, včetně předložení profesního životopisu a zkušeností. Pohovor s manažerem zakázky lze proto považovat za formu ústní komunikace v zadávacím řízení, která není ZZVZ vyloučena a za souladnou s § 211 odst. 1 ZZVZ. Jedná se tedy o ověření či zkoušku plnění nabídnutého dodavatelem v nabídce ve smyslu § 39 odst. 5 ZZVZ, nikoliv o jednání o nabídkách, která jsou v otevřeném zadávacím řízení dle § 56 odst. 2 ZZVZ explicitně zakázána.

Rovněž za souladné považují stanovení kvalitativního kritéria hodnocení spočívající v hodnocení vlastností a schopností člena realizačního týmu způsobem, který umožňuje a vytváří komisi určené zadavatelem pro hodnocení nabídek, určitý prostor pro uvážení. Tento názor vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí¹⁶² „...jestliže stanovený způsob hodnocení kritérií kvality připouští uvážení hodnotící komise, neznamená to nutně, že by se jednalo o netransparentní postup. Míra transparentnosti totiž závisí především na rozsahu takového uvážení...“

Závěrem lze konstatovat. Zadavatel získal požadovanou kvalitu, vybraný dodavatel je zkušeným dodavatelem, který má k dispozici funkční tým úklidových pracovníků. Zavedení KPI se ukázalo užitečným a fungujícím nástrojem pro lepší proveditelnost a kontrolovatelnost kvality úklidu. Dodavatel je motivován provádět úklidové služby kvalitně.

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2020, sp. zn. 4 AS 85/2020.

Určitou nevýhodou byla časová náročnost zadávacího řízení, proces hodnocení nabídek byl časově i administrativně náročný. Osobní pohovory s manažery zakázky probíhaly během covidu, tudíž bylo nezbytné získat povolení pro cestování mezi okresy; s dodavateli byly komunikovány a přidělovány náhradní termíny kvůli covidu. Pohovory s manažery přinesly poznání se mezi sebou navzájem, pohled na manažera při reakci na otázku, možnost sledovat bezprostřední odpověď manažera na otázku, vystupování navenek, osobní postoj atd.

Pro zachování maximální míry transparentnosti a zásady rovného zacházení vnímám určitá rizika, nedostatky ve vedení osobního rozhovoru a ústního kladení otázek. Z mého pohledu by bylo lépe hodnotit vlastnosti a schopnosti manažera zakázky formou písemného testu, kdy manažeři zakázky jednotlivých účastníků by se dostavili v předem určený den a čas k zadavateli. Komise pověřená zadavatelem by manažerům dala ke zpracování písemný test, který by obsahoval odpovědi na otázky z okruhů témat stanovených v zadávací dokumentaci. Pro konání písemného testu by zadavatel v dostatečném předstihu stanovil pouze jeden termín bez možnosti náhradního konání. Pokud by manažer zakázky nemohl se dostavit, mohl by se dostavit náhradník manažera zakázky. Tedy náhradník manažera zakázky, jehož uvedl účastník v nabídce.

Tímto by zadavatel předešel potenciálnímu riziku porušení zásady rovného zacházení vůči účastníkům zadávacího řízení. Manažer zakázky, který by byl pozván na osobní pohovor v náhradním termínu by mohl teoreticky, tuto možnost zcela vyloučit, získat seznam otázek a tím výhodu přípravy na pohovor oproti manažerům zakázky, kteří se účastnili pohovorů v původním řádném termínu. Rovněž v případě hodnocení schopností manažera úklidu dle odpovědí na otázky v písemném testu by bylo odstraněno potenciální riziko subjektivního hodnocení manažera zakázky jednotlivými členy komise zadavatele (osobní sympatie atd.). Při osobním pohovoru a následném vyhodnocení výkonu manažera zakázky jednotlivými členy komise zadavatele se projevil nedostatky ve způsobu (slovní popis a škála odlišení) evaluace. Hodnocený výkon manažera zakázky vyvolal někdy u členů komise zadavatele zcela odlišné závěry a nebylo snadné srozumitelně a přezkoumatelně zaznamenat důvody takových úvah hodnotitelů. Členové komise dokázali dobře odlišit jednotlivé hodnocené výkony, složitější bylo slovně zaznamenat a popsat učiněná zjištění. Psychologické aspekty myšlení každého jedince a osobní vnímání verbálního projevu každého manažera zakázky představují nezanedbatelné riziko zkreslení rozhodovacích soudů. Proto do budoucna vidím za daleko lepší řešení procesu hodnocení zcela objektivní písemný test provedený v jediném čase na stejném místě, kde se nemohou projevit deficity či přednosti

jednotlivých hodnocených osob (osobní šarm, zadrhávání v řeči, nervozita, pocení, špatná úprava zevnějšku, použitý parfém atd).

V této souvislosti zmiňuji inspirativní příklad **realizace veřejné zakázky na úklidové služby zadavatelem Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně**. Zadavatel zde zvolil zajímavý způsob hodnocení nabídek v podobě multikriteriálních hodnocení. Kritériem hodnocení byla kromě nejnižší nabídkové ceny (váha 50 %) zaručená hrubá mzda úklidového pracovníka (váha 20 %), spokojenost objednatelů s členy realizačního týmu (váha 20 %) a koncepce inovace v ekologickém přístupu k úklidu (váha 10 %). Za velice vhodné kritérium kvality považuji v případě tohoto druhu veřejné zakázky hodnocení spokojenosti objednatelů s členy realizačního týmu. Zadavatel stanovil k tomuto kritériu hodnocení následující požadavky v čl. 13.3 zadávací dokumentace¹⁶³ „(...)v rámci tohoto kritéria hodnocení bude hodnocena spokojenost objednatelů s níže uvedenými členy realizačního týmu při realizaci maximálně 5 referenčních zakázek, na kterých se členové realizačního týmu podíleli v požadované (či obdobné) pozici, od 5 objednatelů (...); „(u) manažera týmu bude zadavatel akceptovat max. 3 potvrzené dotazníky spokojenosti od 3 různých objednatelů“; „(u) Pracovníků vedoucích směn č. 1 a č. 2 bude zadavatel akceptovat max. 3 potvrzené dotazníky spokojenosti od 3 různých objednatelů s tím, že musí být doložen jeden potvrzený dotazník za každého Pracovníka vedoucího směny č. 1 a č. 2. V případě, že dodavatel předloží potvrzené dotazníky spokojenosti pouze k jednomu Pracovníkovi vedoucího směny (č. 1 nebo č. 2) bude mu započítán do bodového hodnocení pouze jeden potvrzený dotazník s nejvyšším počtem bodů.“

Zadávací podmínky byly předmětem přezkumu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Navrhovatel namítal, že zadavatelem stanovené kritérium hodnocení nabídek, resp. dotazníky spokojenosti jsou rozporné se zásadou přiměřenosti a vytváří bezdůvodné překážky hospodářské soutěže (§ 6 odst. 1 ZZVZ, resp. § 36 odst. 1 ZZVZ). Úřad pro ochranu hospodářské soutěže konstatoval¹⁶⁴ „(...) že požadavky uvedené v dotaznících spokojenosti týkající se toho, v jakých objektech měly být referenční zakázky, na jejichž plnění se členové realizačního týmu podíleli, prováděny, v jaké minimální výměře a v jaké minimální finanční hodnotě, považuje za odpovídající předmětu šetřené veřejné zakázky, a porušení zásady přiměřenosti v nich tedy neshledal.“

¹⁶³ Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Veřejná zakázka s názvem *UTB – UTB - Úklid objektů U4, U13, U14, U18 – 2023*. [cit. 25. 9. 2023]. [Online] In: <https://tenderarena.cz/dodavatel/seznam-profilu-zadavatelu/detail/Z0001377/zakazka/596164>.

¹⁶⁴ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 9. 2023, sp. zn. ÚOHS-S0473/2023/VZ.

Podstatné je, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nijak nezpochybnil zákonnost a oprávněnost požadavku zadavatele hodnotit kvalitu členů realizačního týmu stěžejních pro realizaci veřejné zakázky prostřednictvím objednatelů úklidových služeb, na kterých se tyto členové realizačního týmu podíleli. Zvolená písemná forma dotazníků spokojenosti, jejichž vzor je přílohou zadávací dokumentace umožňuje transparentní a objektivní způsob zjištění kvality těchto členů týmu eliminováním jakýchkoliv subjektivních prvků ze strany zadavatele.

2.1.5. Příklady špatné praxe

Obecně lze konstatovat, že nejčastějšími příklady špatné praxe zadavatelů jsou způsoby, hodnocení nabídek pomocí kvalitativních nepeněžitých kritérií hodnocení nabídek v podobě požadavků na kvalitu mající aspekty odpovědného veřejného zadávání ovšem nevhodným způsobem. Zejména jde o případy, kdy kvalitativní kritérium nemá vztah k předmětu plnění či pravidla a postup pro hodnocení nabídek v tomto kvalitativním hodnocení nabídek jsou vymezena nedostatečně, nekonkrétně. Tento postup zadavatele následně způsobí, že nabídky podle tohoto kritéria nemohou být vzájemně porovnatelné a kvalita nemůže být ověřitelná. Zadavateli, resp. komisi pro hodnocení nabídek je následně dána libovůle pro hodnocení nabídek a pro porušení základních zásad zadávacího řízení, zásady transparentnosti a zásady zákazu diskriminace vůči dodavatelům.

V těchto případech je typickým jevem, že není ze zadávacích podmínek zřejmé, co bude zadavatel hodnotit lépe, jaká je pro něho tzv. přidaná hodnota. Takový postup zadavatele při hodnocení nabídek je následně nepřezkoumatelný a výsledek celého postupu neověřitelný.

Kritérium kvality musí mít nezbytně vazbu k předmětu veřejné zakázky, a to k jakékoliv fázi životního cyklu plnění veřejné zakázky.

Zadavatel dále musí při formulaci zvláštních podmínek pro plnění veřejné zakázky ve smyslu § 37 odst. 1 písm. d) ZZVZ¹⁶⁵ neporušit (zachovat) zásadu zákazu diskriminace. Zvláštní podmínka musí zaručovat rovný přístup ke všem potenciálním uchazečům o veřejnou zakázku. Tato zvláštní podmínka rovněž nesmí být teritoriálně omezená.

V rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže lze nalézt některá pochybení zadavatelů při aplikování prvků odpovědného veřejného zadávání. I tyto příklady poskytují cennou zkušenost ostatním zadavatelům, čeho se ve své zadávací praxi vyvarovat

¹⁶⁵ Podmínky účasti v zadávacím řízení může zadavatel stanovit jako zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky, a to zejména v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí, sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky, hospodářské oblasti nebo inovací.

a poskytují návod jednoho z možných řešení, jak aspekty odpovědného veřejného zadávání lépe uchopit a uplatnit v souladu se ZZVZ.

Konkrétním příkladem může být požadavek zadavatele na doložení dokladu o registraci v systému řízení a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (EMAS), a to v zadávacím řízení veřejné zakázky, jehož předmětem plnění byl upgrade stávajícího laboratorního informačního systému. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém rozhodnutí¹⁶⁶ uvedl „...zadavatel je oprávněn stanovit pouze takové kvalifikační požadavky na prokázání kvalifikace, které bezprostředně souvisejí s předmětem veřejné zakázky a jsou přiměřené ve vztahu k druhu, rozsahu a složitosti veřejné zakázky. Pokud zadavatel stanoví požadavky na prokázání kvalifikace, které s plněním veřejné zakázky přímo nesouvisejí, ztrácí takovýto požadavek smysl, protože prokázání jeho splnění nic nevyovídá o skutečné schopnosti a způsobilosti uchazečů plnění veřejné zakázky zajistit.“ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže konstatoval, že „.....po přezkoumání postupu zadavatele i zadávacích podmínek neshledal objektivní skutečnosti na straně zadavatele, které by odůvodňovaly jeho požadavek na doložení dokladu o registraci v systému řízení a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (EMAS) nebo certifikátu řízení z hlediska ochrany životního prostředí vydaného podle českých technických norem akreditovanou osobou, neboť z vymezení předmětu veřejné zakázky uvedeného pod bodem 8.7.4.2. zadávací dokumentace vyplývá, že předmětem veřejné zakázky je upgrade stávajícího laboratorního informačního systému, tj. rozšíření stávajícího laboratorního informačního systému včetně souvisejících služeb: projekt, implementace, školení uživatelů, konverze dat, podpora náběhu provozu do požadovaného stavu.“

Další příklady špatné praxe zadavatelů lze nalézt v čistě formální aplikaci zásad odpovědného veřejného zadávání. Zadavatelé aplikaci prvků odpovědného veřejného zadávání řeší v zadávací dokumentaci prostřednictvím formálně propracovaného čestného prohlášení. Je to jakési alibi pro zadavatele, že přistoupil korektně a promyšleně k plnění této své zákonné povinnosti, o čemž svědčí samotná textace čestného prohlášení u náhodně vybraného zadavatele Úřadu vlády České republiky¹⁶⁷. I pouhým letmým seznámením se s formálně precizním obsahem a srozumitelnou formou takového zadávacího dokumentu je zřejmé, že zde zadavatel prakticky na aplikaci prvků odpovědného veřejného zadávání zcela rezignoval¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 10. 2011, sp. zn. S71/2011/VZ-370/2011/540/MKr.

¹⁶⁷ Profil zadavatele Úřadu vlády České republiky. [Online] In: <https://zakazky.vlada.cz/>.

V praxi někteří zadavatelé shledávají existenci prvků odpovědného veřejného zadávání při svých postupech v zadávacím řízení v úspoře papírů a náplní kopírovacích zařízení, což objasňují elektronickou formou komunikace.

V dalších případech zadavatelé vzorovou realizační adhezní smlouvu na plnění veřejné zakázky v běžném obchodním styku doplňují o povinnost vybraného dodavatele sladovat osobní a pracovní život svých zaměstnanců.

Další zadavatelé zase shledávají prvky odpovědného přístupu v zadávacím řízení níže uvedenou formulací smluvních podmínek v realizační smlouvě¹⁶⁹ na veřejnou zakázku: *“Poskytovatel se zavazuje, že při plnění předmětu této smlouvy bude dbát o dodržování důstojných pracovních podmínek svých zaměstnanců, kteří se na jejím plnění budou podílet, jmenovitě, že bude:*

- a) plnění zakázky zajišťovat zaměstnanci s řádně uzavřenými pracovními smlouvami,*
- b) ve vztahu k zaměstnancům důsledně dodržovat pracovníprávní práva a povinnosti vyplývající z obecně závazných právních předpisů a smluv, zejména vytvářet slušné a důstojné pracovní podmínky, dbát na bezpečnost a o ochranu zdraví zaměstnanců při práci, poskytovat vhodné a dostatečné pracovní pomůcky a ochranné prostředky, dodržovat pravidla pro stanovování pracovní doby a doby odpočinku,*
- c) zaměstnancům poskytovat pracovníprávní odměnu v souladu s právní úpravou odměňování v pracovníprávních vztazích včetně výplaty ve výplatním termínu a rovněž odpovídající odměnu (příplatek) za případnou práci přesčas, práci ve svátek atp.,*
- d) na výzvu objednatele za účelem kontroly předkládat (či zajistit předložení) příslušné doklady (zejména, nikoli však výlučně pracovníprávních smluv a dokladu o vyplacení mzdy), a to bez zbytečného odkladu od výzvy, nejpozději však do 2 pracovních dnů.“*

Z uvedeného znění čestného prohlášení je zřejmé, že se jedná pouze o vyžadování plnění zákonné povinnosti dodavatelem na úseku předpisů pracovníprávního práva. Je jistě žádoucí, aby se veřejných zakázek účastnili a veřejné prostředky čerpali pouze dodavatelé, kteří plní veškeré své zákonné povinnosti. Nicméně se domnívám, že se nejedná o aplikaci zásad sociálně odpovědného veřejného zadávání a o žádný bonus pro zadavatele.

¹⁶⁸ Veřejná zakázka s názvem HW virtualizace. [cit. 25. 9. 2023]. [Online] In: https://zakazky.vlada.cz/document_download_12494.html.

¹⁶⁹ Smlouva o zajištění ostrahy v objektu Lichtenštejnský palác. Citován byl článek V odst. 3 písm. a), b), c) a d). [Online] In: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/22899273>.

2.1.6. Dílčí shrnutí

Cílem této kapitoly bylo pokusit se uvést praktické příklady odpovědného veřejného zadávání v České republice ve srovnání s evropskou praxí v ostatních členských státech Evropské unie a ve Spojeném království.

Mám za to, že úspěšnými zadavateli jsou ti, kteří aplikují zásady odpovědného veřejného zadávání na dobrovolné bázi, a to dlouhodobě na základě vypracovaných strategií, metodik či postupů, a to jak na regionální úrovni či celostátní úrovni. Ukazuje se, že snaha zadavatelů tzv. za každou cenu použít v daném zadávacím řízení zásady odpovědného veřejného zadávání (např. požadavky na certifikaci v oblasti životního prostředí) bez detailní znalosti trhu a charakteru poptávané komodity, vede k formulaci zadávacích podmínek v rozporu se ZZVZ, rozhodovací praxí ÚOHS a správních soudů či evropskými zadávacími směrnici.

Důležité je aplikovat zásady odpovědného veřejného zadávání při pořizování dodávek, služeb a stavebních prací, kde tento aspekt bude mít pro zadavatele skutečnou přidanou hodnotu a při realizaci plnění veřejné zakázky bude znamenat i časovou a finanční úsporu.

Pro úspěšné odpovědné veřejné zadávání není nezbytné mít zakotvenou povinnost uplatnění zásad odpovědného veřejného zadávání v právní úpravě. Musí se jednat o celkový postoj společnosti, zadavatelů i dodavatelů vytvářet příležitosti v sociální oblasti, ochraně životního prostředí či potřebu přicházet s inovativními řešeními.

I v České republice za současné právní úpravy již nemůže být pochybnost o tom, že požadavky zadavatelů na zohlednění sociálních či environmentálních hledisek či inovativních řešení jsou v souladu se ZZVZ, zadávacími směrnici a aktuální rozhodovací praxí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, správních soudů a Soudního dvora Evropské unie.

Je nezbytné vždy dbát na dodržení ostatních základních zásad zadávacího řízení dle § 6 odst. 1 až 3 ZZVZ, jelikož zásady odpovědného veřejného zadávání mají své limity tam, kde jsou hranice těchto dalších základních zásad.

3. Využití odpovědného veřejného zadávání při zadávání veřejných zakázek s nepeněžítým (naturálním) plněním

3.1. Nepeněžité (naturální) plnění zadavatele a veřejné zadávání

Zadáním veřejné zakázky (§ 2 odst. 1 ZZVZ) je „uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce. Za zadání veřejné zakázky se nepovažuje uzavření smlouvy, kterou se zakládá pracovněprávní nebo jiný obdobný vztah, nebo smlouvy upravující spolupráci zadavatele při zadávání veřejné zakázky podle § 7 až 12, § 155, 156, 189 a 190“.

Základní charakteristikou veřejné zakázky je úplatnost a směr toku finančních prostředků od zadavatele k dodavateli (nikoliv reverzně). Zadavatel za poskytnuté dodávky, služby či stavební práce poskytuje úplatu, která nemusí mít pouze peněžitý charakter.

Za úplatu je tedy nezbytné považovat rovněž jiné věcné protiplnění zadavatele, které je nepeněžítým plněním zadavatele vyjádřitelným v penězích. Zejména půjde o plnění v naturální podobě, plnění spočívající v poskytnutí protislužby nebo v převedení vlastnického či jiného práva.

Typickým příkladem nepeněžitého plnění ze strany zadavatele je poskytnutí marketingové či reklamní propagace dodavatele za poskytnuté služby či dodávky. Může se jednat o uvádění loga či značky výrobku dodavatele na oficiálních internetových stránkách zadavatele, v publikacích či brožurách určených pro veřejnost, označení dodavatele jako oficiálního partnera akce pořádané zadavatelem apod. Dalším příkladem může být započtení vzájemných závazků zadavatele a dodavatele. Rovněž lze uvést případ směnné smlouvy, kde bude vždy třeba stanovit předpokládanou hodnotu finančního plnění na straně zadavatele jako výši předpokládaného finančního závazku, který by mu vznikl, pokud by určité plnění nebylo pořizováno výměnou (směnou) za poskytnutí protiplnění ze strany zadavatele. U zadavatele může jít o povinnost poskytnout finanční protiplnění v potencionální rovině (povinnost poskytnout úhradu na straně zadavatele vzniká např. při splnění určitých právních skutečností), tedy v takové rovině, že v konečné fázi nemusí být toto finanční protiplnění realizováno. Právo na finanční protiplnění ze strany zadavatele nevznikne a bude poskytnuto nepeněžité plnění.

Zcela zásadní je tedy skutečnost, že peníze i jiný způsob platby včetně nepeněžitého plnění směřuje k dodavateli. Pokud platba směřuje od dodavatele k zadavateli, nejedná

se o zadání veřejné zakázky. Jedná se především o případy, kdy zadavatel prodává či pronajímá movitý či nemovitý majetek¹⁷⁰.

Dále nepůjde o veřejnou zakázku v případech, kdy zadavatel poskytne dodavateli peněžní prostředky, ale bez obdržení protiplnění druhé smluvní strany. Typicky lze uvést poskytování dotací či darování bez protiplnění druhé smluvní strany.

Souvislost mezi odpovědným veřejným zadáváním a veřejnými zakázkami, kdy protiplněním ze strany zadavatele je naturální plnění, nikoliv úplata v penězích, vidím zejména ve skutečnosti, že zadavatel při specifikaci zadávacích podmínek musí pro hodnocení nabídek stanovit kvalitativní kritéria plnění veřejné zakázky. Při hodnocení nabídek nemůže zadavatel zvolit cenové hodnotící kritérium, ale kvalitativní kritéria mající vztah k předmětu veřejné zakázky.

Jedním dechem je však nezbytné a potřebné zdůraznit, že zadavatelsky zvládnutá a úspěšná realizace veřejné zakázky formou naturálního plnění (např. sponzoringu), při aplikaci rozličných kvalitativních parametrů není určité určena pro každého zadavatele. Právě naopak jsou takové specifické veřejné zakázky prakticky vyhrazeny pouze úzkému okruhu exkluzivních marketingově a propagačně zajímavých zadavatelů. Reklamě využitelný a marketingově ocenitelný produkt takových zadavatelů musí mít schopnost po určitou relativně delší dobu nabídnout potenciálním dodavatelům (poskytovatelům tzv. sponzoringu) adekvátní finančně zajímavé protiplnění a zasáhnout svým reklamním potenciálem co největší počet stávajících a nových zákazníků dodavatele (poskytovatele tzv. sponzoringu). Jako příklady takových úzce vyprofilovaných zadavatelů bych uvedla například Úřad vlády ČR při realizaci šest měsíců trvajícího předsednictví ČR v Radě EU.

Dalším důvodem, proč cílem této práce je rozebrat a specifikovat jednotlivé příklady zadávání veřejných zakázek, jejímž předmětem je nepeněžité plnění ze strany zadavatele je skutečnost, že ve své praxi zadávání veřejných zakázek se stále setkávám s názory zadavatelů, že pokud obdrží nějakou komoditu od dodavatele tzv. bezúplatně, nejedná se o veřejnou zakázku.

Typickým příkladem je oblast tzv. sponzoringu. Dodavatel, např. regionální výrobce vína, či jiných nápojů poskytne zadavateli pro zajištění cateringových služeb na nějakou významnou akci bezúplatně lahve vína. V rámci této akce je název produktu, označení výrobce, logo výrobce apod. jasně prezentováno, a to i v rámci obrazového záznamu z této akce v médiích (televize, denní tisk). Pro daného dodavatele se zcela jistě jedná o

¹⁷⁰ HERMAN, Pavel, FIDLER, Vlastimil a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o. 2017, s. 15.

marketingovou a reklamní propagaci jeho výrobku. Prostřednictvím zadavatele, na jímž pořádané akci byla vína tohoto výrobce podávána v rámci cateringu, má zadavatel zajištěnou reklamu jeho výrobku. Výrobek se tímto dostane do médií. Oproti ostatním dodavatelům tak získá od zadavatele tuto výhodu a zadavatel tímto poskytne tomuto dodavateli marketingovou a reklamní propagaci. Zadavatel ovšem výběr produktu nepodrobil hospodářské soutěži. Neumožnil ostatním potenciálním dodavatelům, včetně zahraničních dodavatelů vína, účastnit se soutěže a nabídnout rovněž bez peněžitého plnění zadavateli své kvalitou srovnatelné či lepší produkty. Zadavatel zcela netransparentně a s porušením zákazu diskriminace vyloučil hospodářskou soutěž a bez jakéhokoliv důvodu umožnil tomuto dodavateli získat konkurenční výhodu na trhu s vínem. Zadavatel tak zcela rezignoval na dodržení základních zásad veřejného zadávání dle § 6 ZZVZ a zadal veřejnou zakázku, resp. odebral od dodavatele vína produkty bez jakékoliv hospodářské soutěže. Zde je nezbytné si uvědomit, že i v případě, kdy se jedná o veřejnou zakázku malého rozsahu, nelze na základní zásady veřejného zadávání rezignovat.

Obdobné situace úplného nepochopení tzv. sponzoringu a jeho poměru k veřejnému zadávání vznikají v praxi zadavatelů například při tzv. sponzorování významných sportovních závodů nebo věhlasných kulturních akcí.

Například výrobce vozidel poskytne zadavateli na kulturní či sportovní akci flotilu svých vozidel na omezenou časovou dobu, přičemž zadavatel (organizátor kulturní či sportovní akce) propaguje na svých informačních a komunikačních kanálech právě přednosti tohoto vozidla. Celá tato akce se děje mimo jakoukoliv veřejnou soutěž a relevantní trh, přičemž hodnota tohoto ujednání mezi zadavatelem a sponzorem není nikým stanovena ani uveřejněna. Vazby mezi zadavatelem a sponzorem vnikají netransparentně, zákulisně a vše obvykle smluvně podléhá (neexistujícímu) obchodnímu tajemství a důvěrnosti. Paradoxem je, že obě smluvní strany (zadavatel i sponzor) se upřímně domnívají, že se angažují ve veřejném zájmu pro dobrou věc, přinášejí oběti a vytvářejí společenský přínos. Tato falešná myšlenka „placeného sponzoringu“ pravděpodobně přežívá v české společnosti již od 90. let 20. století, kdy byl sponzoring veřejným i privátním sektorem vnímán velmi bezbřeze. Možná si jej doposud i v roce 2023 někteří zadavatelé nakládající s veřejnými peněžními zdroji trochu pletou s institutem „product placement“, kdy jsou diváci a pozorovatelé opakovaným používáním rozličných manipulativních technik skrytě či přímo vyzýváni k pořízení propagovaného výrobku či objednání inzerované služby.

Zadavatel spravující veřejné rozpočtové prostředky nemá svobodu vybrat dle své vůle a uvážení k pořizování potřebných plnění kohokoliv a cokoliv, ale musí výběr konkrétního

dodavatele plnění podrobit široké, veřejné soutěži a ZZVZ stanovené kvalifikační eliminaci. Důvodem je zde prostý fakt, že zadavatel si finanční zdroje na pořízení svých potřeb nevytvořil svoji podnikatelskou činností, ale takové zdroje získal administrativně přerozdělením z veřejného rozpočtu a je povinen je řádně a zákonně spravovat.

Je správné, pochopitelné a přirozené, že soukromá korporace (např. AIR Banka nebo společnost HUAWEI) má za své neveřejné, privátní finanční zdroje libovolnou možnost angažovat k propagaci svých produktů či služeb kohokoliv nebo cokoliv co uzná za vhodné a správné (např. herec Tomáš Jeřábek jako hloupý bankéř v reklamě na produkty AIR Bank, herec Pavel Liška v reklamě na dodavatele energií BOHEMIA ENERGY, herec Petr Štěpánek na prodejce obleků BANDI nebo hokejista Jaromír Jágr v reklamě na mobilní telefony HUAWEI). V případě, že stejný záměr propagace nebo sponzoringu má i zadavatel financovaný z veřejných zdrojů je zde radikálně odlišná situace. Takový zadavatel musí připustit do soutěže o veřejnou zakázku a vynakládané veřejné zdroje všechny potenciální dodavatele, a to právě důslednou realizací zadávacího řízení dle ZZVZ. Nelze pochybně a nesprávně obcházet tuto zákonnou povinnost například odkazem na výjimečnost nebo exkluzivitu toho konkrétního umělce nebo produktu. Příkladem nesprávné praxe zadavatele je zde například pravděpodobně placená propagace Českých drah, a.s. hercem Ivanem Trojanem nebo placená propagace ČEZ, a.s. hercem Pavlem Liškou. Samozřejmě i herci jako Ivan Trojan a Pavel Liška mají adekvátní a srovnatelné tržní konkurenty při poskytování svých hereckých, reklamních a propagačních služeb a zadavatelé financování z veřejných rozpočtů (České dráhy, a.s.) nebo zadavatelé vlastnickou strukturou majoritně napojeni na stát (ČEZ, a.s.) musí při vynakládání veřejných zdrojů postupovat formalizovaným procesem zadávacího řízení dle ZZVZ při maximálně možném otevření trhu potřebné hospodářské soutěži. Je až překvapujícím zjištěním, že rozhodujícím autoritám u takových zadavatelů není jasné, že jsou pouze dočasnými, většinou politickými procesy jmenovanými správci veřejných majetků a hodnot a musí se proto chovat k takovému veřejnému majetku jako řádní hospodáři.

3.2. Rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve své konstantní rozhodovací praxi jasně vyložil znak úplatnosti veřejné zakázky. *„V případě dalšího pojmového znaku veřejné zakázky – úplatnosti – se jedná o úplatu zpravidla hrazenou zadavatelem, avšak nelze vyloučit ani „nepřímou“ úhradu zadavatele, a to např. v případech nepeněžitého protiplnění či v případech jiných konstrukcí úplaty, kdy zadavatel rozhodne o způsobu úhrady jinými*

osobami. Zadavatel měl možnost náklady spojené s převodem započíst do kupní ceny hrazené kupujícími zadavatelem a následně tuto cenu služeb spojených s prodejem uhradit realitním kancelářím. Místo toho volil jinou konstrukci úhrad, tj. jako podmínku prodeje stanovil povinnost kupujících uhradit náklady prodeje přímo realitním kancelářím. Tento postup ovšem nemůže mít za následek to, že by se zadavatel při objednávání realitních služeb mohl vyhnout postupu podle zákona. Je tedy zřejmé, že i v šetřeném případě jde o plnění služeb požadovaných zadavatelem za úplatu, které je nutné považovat za veřejnou zakázku, přestože úplatu na základě rozhodnutí zadavatele hradí jiné osoby.¹⁷¹

Úplatnost nemusí být rovněž podmíněna skutečností, že plnění směřuje od zadavatele k dodavateli. Může jít o situace, kdy stavební práce, služby či dodávky tvořící předmět veřejné zakázky jsou ve prospěch zadavatele hrazeny třetí stranou, která má tyto úhrady zahrnuté do ceny plnění poskytovaného zadavatelem. Typicky se může jednat o služby pojišťovacího makléře, které nehradí zadavatel ale pojišťovna.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém rozhodnutí¹⁷² konstatoval, že „....služby pojišťovacího makléře nejsou zadavatelem poskytovány zdarma, nýbrž za úplatu ve výši provize, která je makléři uhrazena tou pojišťovnou, s níž zadavatel uzavře konkrétní pojistnou smlouvu, a proto jde o úplatné poskytnutí plnění služeb, které je nutno považovat za veřejnou zakázku.“

Charakter protiplnění je významným znakem pro rozlišení veřejné zakázky a koncese. U koncesí je protiplnění poskytované zadavatelem typicky v podobě práva braní užitků plynoucí z poskytované služby či realizované stavby. Například právo vybírat parkovné od uživatelů parkoviště, které provozuje koncesionář na základě koncesní smlouvy.

V tomto ohledu lze uvést další případ, kdy Úřad pro ochranu hospodářské soutěže konstatoval, že veřejnou zakázkou je i uzavření smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, jejímž předmětem je pronájem pozemků zadavatele se závazkem dodavatele k provedení stavby a jejímu následnému provozování. Zadavatel zadá vybranému dodavateli provedení stavebních prací v podobě demolice stávajících a výstavby nových rekreačních objektů, jejichž vlastníkem se stane zadavatel. Vybraný dodavatel získá právo tyto vybudované stavby provozovat a brát užitky z jejich provozu, přičemž provozní riziko spojené s braním těchto užitků je přeneseno na vybraného dodavatele. Jak Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

¹⁷¹ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 23. 6. 2008, sp. zn. S121/2008. Potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 9. 2008, č.j. R121/2008, *Prodej obecných bytů prostřednictvím služeb realitní kanceláře.*

¹⁷² Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 12. 2007., S257/2008/VZ-23325/2008/530/RP, *Pojišťovací makléř.*

uvedl¹⁷³ „Výše uvedený způsob brání užitků tak představuje protiplnění za vybraným dodavatelem realizovaný předmět plnění, přičemž i takováto forma protiplnění je vyjádřitelná v penězích, neboť užitky vyplývající ze zajišťování provozu rekreačních a ubytovacích služeb jsou příjmem nájemce plynoucím od třetích osob, konkrétně tedy od ubytovaných hostů, jejichž platby za předmětné služby by za situace, že by si provoz rekreačních chatků hodlal zajišťovat zadavatel sám, představovaly příjem zadavatele. Úplata za předmět plnění je tedy v šetřeném případě poskytována zadavatelem nepřímou, a to formou umožnění brání užitků vyplývajících z provozování nových rekreačních chatků za účelem poskytování rekreačních a ubytovacích služeb. Znak úplatnosti je tedy v šetřeném případě naplněn.“

„...výše dovozený způsob protiplnění je typickým pro veřejné zakázky, které jsou koncesemi. Obecně lze říci, že v případě koncesí jde o služby či stavební práce, které jsou realizovány v přímém hospodářském zájmu zadavatele. Tento zájem může být dán zejména tím, že zadavatel získá vlastnické nebo určité užívací právo ke stavbě, může profitovat z budoucího užívání nebo převodu stavby, resp. poskytování předmětné služby třetím osobám.“

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve své rozhodovací praxi jednoznačně vyložil jeden ze základních znaků veřejné zakázky, a to znak úplatnosti, uzavření úplatné smlouvy mezi dodavatelem a zadavatelem. Ze strany zadavatele se nemusí jednat pouze o peněžité plnění, nýbrž může jít o rozličné formy nepeněžitého (naturálního) plnění. Podstatné ovšem je, že toto nepeněžité plnění musí být vyjádřitelné v penězích.

3.3. Judikatura správních soudů

Výše uvedené je potvrzeno konstantní judikaturou správních soudů:

Nejvyšší správní soud konstatoval, že „znakem veřejné zakázky je její úplatnost, avšak s ohledem na konkrétní předmět veřejné zakázky, povahu a způsob uskutečňovaného plnění, jež má být na základě požadavku zadavatele realizováno, nemusí být vždy ze strany zadavatele úplatně plněno přímo. Nemusí se tedy vždy jednat výlučně o zadavatelův přímý peněžitý závazek.“¹⁷⁴

¹⁷³ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 11. 2021, sp. zn. S0281/2021/VZ, *Demolice stávajících a výstavba nových rekreačních objektů a následného pronájmu pozemků včetně na nich se nacházejících staveb za účelem poskytování rekreačních a ubytovacích služeb*. Potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8. 2. 2022, sp. zn. ÚOHS-R0187/2021/VZ.

¹⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. 62 Ca 31/2009.

Veřejnou zakázkou je i případ, kdy zadavatel namísto úhrady ceny stavebních prací v penězích převedl na dodavatele nemovitosti za cenu odpovídající hodnotě realizovaných stavebních prací¹⁷⁵.

Z rozsudku Krajského soudu v Brně lze uvést „...*Přestože obecně platí, že výše úhrady za splnění veřejné zakázky (tedy úplata ve směru od zadavatele k dodavateli) je zásadně (většinou) shodná s cenou obsaženou v nabídce vítězného uchazeče, která se zpravidla vyjadřuje v penězích, žádné ustanovení zákona o veřejných zakázkách nevyklučuje, aby způsob úhrady (tedy úplaty ve směru od zadavatele k dodavateli) byl uskutečněn i jiným způsobem. Nejčastěji tu v úvahu přichází naturální plnění, tedy forma barteru, kdy zadavatel za splnění předmětu veřejné zakázky poskytne jiné věcné plnění, popř. jinou formu beneficia. Každá taková forma však musí být zadavatelem předem najisto stanovena a musí být vyjádřitelná v penězích.*“¹⁷⁶

3.4. Judikatura Soudního dvora Evropské unie

Možnosti nepeněžitého (naturálního) plnění ze strany zadavatele je jednoznačně umožněno i na úrovni evropského práva.¹⁷⁷

Podporu lze nalézt i v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Pojem „úplatnost“ nutně neznamená zaplacení určité částky peněz veřejným zadavatelem. Soudní dvůr má za to, že úplatně mohou být sjednány a pod kvalifikaci „veřejných zakázek“ mohou spadat smlouvy, ve kterých je plnění odměňováno jinými formami protiplnění, jako jsou například náhrada výdajů vynaložených na poskytnutí sjednané služby nebo osvobození od poplatků. Toto je možné i v případě, kdy poskytnutá protiplnění neumožňují kompenzovat náklady vynaložené uchazečem.

Dle Soudního dvora Evropské unie může být kupní smlouva na pozemek veřejnou zakázkou na stavební práce, i když kromě převodu uvedeného pozemku neposkytuje veřejný zadavatel smluvnímu partnerovi žádné protiplnění¹⁷⁸.

Níže uvádím dva stěžejní rozsudky Soudního dvora Evropské unie týkající se otázky nepeněžitého plnění ze strany zadavatele.

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, sp. zn. 8 Afs 60/2009.

¹⁷⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2010, čj. 62 Ca 89/2008-51.

¹⁷⁷ Článek 2 odst. 1 bod 5 směrnice 2014/24 definuje „veřejné zakázky“ jako „úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb“.

¹⁷⁸ Rozsudek ESD ze dne 25. 3. 2010 C-451/08 EU:C:2010:168 *Helmut Müller*.

V rozsudku ze dne 12. července 2001, Ordine degli Architetti a další, Soudní dvůr rozhodl¹⁷⁹, že posouzení prvků, které tvoří definici pojmu „veřejné zakázky na stavební práce“ ve smyslu směrnice 93/37/EHS, musí být provedeno způsobem, který zaručí užitečný účinek tohoto předpisu, a zejména podporuje účinnou hospodářskou soutěž zveřejňováním oznámení o zakázce. Připustil tak úplatnost smlouvy a kvalifikaci jako „veřejné zakázky na stavební práce“ v situaci, kdy hospodářský subjekt, držitel stavebního povolení, realizuje stavbu výměnou za *osvobození od příspěvku na náklady vybavení*, který mu ukládají vnitrostátní právní předpisy. V daném případě Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že podmínka týkající se úplatné povahy smlouvy musí být považována za splněnou, *jelikož provedením dotčených prací hospodářský subjekt uhradil dluh téže hodnoty, který mu vznikl ve prospěch obce*.

V rozsudku ze dne 18. října 2018, IBA Molecular Italy, Soudní dvůr Evropské unie rovněž rozhodl¹⁸⁰, že „smlouva stanovující vzájemné poskytování plnění [...] spadá do pojmu ‚veřejná zakázka‘, i když se stanovená odměna omezuje na *částečnou náhradu nákladů vynaložených na poskytnutí sjednané služby*“. V daném rozsudku Soudní dvůr zdůraznil, že smlouva, jejímž prostřednictvím se hospodářský subjekt zaváže vyrábět a dodávat různým orgánům veřejné správy určitý výrobek výměnou za financování plně určené na plnění tohoto cíle, spadá pod pojem „úplatná smlouva“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18, a to *„i když náklady na výrobu a distribuci tohoto výrobku nejsou uvedeny dotací nebo příspěvkem na dopravné, který může být uvedeným správním orgánům účtován, plně kompenzovány“*.

Tentýž přístup zastával generální advokát Campos Sánchez-Bordona ve svém stanovisku ve věci Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung. V uvedené věci totiž vyvstala zejména otázka, zda poskytnutí programového vybavení sjednané písemně mezi dvěma veřejnými zadavateli má úplatnou povahu ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 5 KISm, jestliže entita přijímající toto vybavení nemusí zaplatit jeho cenu ani kompenzovat náklady na něj, ale je v zásadě povinna dát protistraně zdarma k dispozici výsledky následného vývoje a adaptace tohoto vybavení.

Zprvé povaha protiplnění, jež je vlastní podmínce úplatnosti a které poskytuje veřejný zadavatel, může mít jiné formy než cenu placenou v penězích. Nemusí tedy nutně dojít k převodu určité peněžní částky. Lze si představit i jiné druhy plateb, tj. nepeněžní.

Zadruhé protiplnění musí mít určitou hospodářskou hodnotu, avšak nemusí přesně odpovídat hodnotě dodaného zboží nebo poskytnutých služeb. Veřejný zadavatel a uchazeč se

¹⁷⁹ Rozsudek ESD ze dne 12. 7. 2001 C-399/98 *Ordine degli Architetti*.

¹⁸⁰ Rozsudek ESD ze dne 18. 10. 2018 C-606/17 *IBA Molecular Italy*.

proto mohou dohodnout na možnosti provést platbu v různých formách, pokud tyto mají jasnou hospodářskou hodnotu.

Zatřetí povaha a obsah protiplnění, které musí zadavatel poskytnout, musí vyplývat ze smlouvy jakožto jí založená přímá a vynutitelná právní povinnost.

3.5. Příklady nepeněžitého (naturálního) plnění při zadávání veřejných zakázek

Použití nepeněžitého (naturálního) plnění při zadávání veřejných zakázek není příliš rozšířeným způsobem zadávání veřejných zakázek, jelikož to pro zadavatele i dodavatele představuje administrativně náročnější proces, a nelze případy, kdy protiplněním ze strany zadavatele není peněžité plnění, aplikovat obecně.

Možnost nepeněžitého plnění ze strany zadavatele poskytuje zadavateli přidanou hodnotu v podobě výběru dle kvalitativních kritérií, resp. inovativních řešení. V případě hodnocení těchto zakázek se vůbec neuplatní cenová kritéria, ale zadavatel musí volit čistě necenová kvalitativní kritéria plnění v souladu s § 116 ZZVZ.

V praxi během svého působení na Úřadu vlády ČR jsem v rámci příprav veřejných zakázek souvisejících s předsednictvím České republiky v Radě EU v druhé polovině roku 2022 (dále jen „CZ PRES 2022“) přímo realizovala veřejné zakázky na zajištění vozového parku formou sponzoringu. Konkrétně se jednalo o dodávku osobních vozidel a mikrobusů (minivanů) pro přepravu ústavních činitelů v průběhu CZ PRES 2022¹⁸¹. Byly to nepochybně stěžejní veřejné zakázky, kdy zadavatel jako hostitelská země CZ PRES 2022 musel přepravu delegátů včetně ústavních činitelů na úrovni hlav států a předsedů vlád členských států a vrcholných představitelů orgánů EU na území České republiky zajistit.

Potýkala jsem se zde s finančním ohodnocením tohoto marketingového a reklamního potenciálu za účelem stanovení předpokládané hodnoty veřejných zakázek. Současně bylo nezbytné zvážit, jaké faktické množství elektrických vozidel si lze dovolit požadovat, když marketingový a reklamní potenciál mohl být využit na dobu 6 měsíců. Moje úvaha směřovala k závěru, že elektrická vozidla bude nejlépe požadovat do 6měsíčního pronájmu a dodavatel bude nést všechny další náklady s tím související včetně tankovacích elektrických karet

¹⁸¹ Veřejná zakázka s názvem „Zajištění vozového parku pro předsednictví ČR v Radě EU v roce 2022 prostřednictvím sponzoringu – část 1“ zadávaná v otevřeném nadlimitním řízení. [cit. 25. 9. 2023]. [Online] In: https://zakazky.vlada.cz/contract_display_1203.html.

Veřejná zakázka s názvem „Zajištění vozového parku pro předsednictví ČR v Radě EU v roce 2022 prostřednictvím sponzoringu Část 2 - Osobní silniční vozidla kategorie mikrobus (minivan) s hybridním pohonem, zážehovým pohonem nebo vznětovým pohonem bez obsluhy“, zadávaná v otevřeném nadlimitním řízení. [cit. 9. 7. 2023]. [Online] In: https://zakazky.vlada.cz/contract_display_1276.html.

a zaškolení řidičů. Nabízela se tehdy také další možnost, že tato zánovní elektrická vozidla následně (po pronájmu v rámci CZ PRES 2022) mohou být dodavatelem nabízena ústředním orgánům státní správy do již placeného nájmu k případnému využití. Některá ministerstva tak učinila a například Ministerstvo pro místní rozvoj ČR dnes používá v rámci své vozové flotily elektrické vozidlo z akce CZ PRES 2022.

Každá akce CZ PRES 2022 však měla jinou marketingovou hodnotu, konala se na jiných místech a účastnili se jí zcela odlišné osoby z hlediska své důležitosti a zájmu médií. Správně a korektně by měla být předpokládána hodnota této veřejné zakázky stanovena odborným vyjádřením nebo znaleckým posudkem znalce z příslušného oboru a specializace.

Historická zkušenost České republiky, resp. Úřadu vlády ČR jako zadavatele s akcí CZ PRES byla pouze z předchozího historicky prvního pořádaného předsednictví v roce 2009. V roce 2009 však bylo pořizování naturálního plnění a veřejné zadávání v České republice ještě v úplných začátcích a tehdy realizované zkušenosti nešlo smysluplně využít. Myslím, že když jsem tehdy zkoumala a analyzovala dostupnou dokumentaci došla jsem ke zjištění, že tehdy právě nedocházelo vůbec k žádné soutěži o veřejnou zakázku a zadavatel (Úřad vlády ČR) si bez soutěže vybral vozidla jedné nejmenované české značky.

Na časově náročné pořizování znaleckého posudku však v roce 2021 a 2022 nebyl samozřejmě potřebný prostor, neboť čas byl zcela limitujícím faktorem pro získání potřebného plnění. Jak to bývá v praxi bohužel zvykem, veřejné zakázky CZ PRES 2022 se počaly pozdě konzultovat, připravovat a v časovém skluzu soutěžit. Situace byla již tak kritická, že hrozilo zadavateli Úřadu vlády ČR reputační ohrožení, kdy by nedošlo k vysoutěžení potřebných dodávek a služeb pro akci CZ PRES 2022. ZZVZ stanoveným způsobem nebylo lze získat adekvátní ekonomickou úvahu o předpokládané hodnotě veřejné zakázky. Přistoupila jsem k rychlému uspořádání PTK a realizovala jsem průzkumy trhu, vše však s relativně omezeným přínosem.

Definitivním řešením pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky byla odborná ekonomická úvaha zadavatele o určitém finančním ohodnocení marketingového potenciálu akce CZ PRES 2022 v komparaci s historicky pořádanými předsednictvími jiných členských států Evropské unie, např. Slovenská republika, Maďarská republika nebo Belgické království. Tedy za stěžejní byly vzaty historické zkušenosti jiných obdobně velkých a významných států nebo našich nejbližších sousedů s pořádáním shodné akce (předsednictví v Radě EU).

Mimo osobních elektrických vozidel jsem se snažila pořídit pro akci CZ PRES 2022 cestou naturálního plnění i luxusní limuzíny pro vrcholné představitele EU a hlavy

či prezidenty členských států. Zde jsem však narazila na limity takového „úsporného“ přístupu zadavatele. Zjistila jsem, že luxusní limuzíny s potřebnými parametry (např. nejvyšší balistická ochrana) jsou na relevantním trhu vysoce nedostatkovým zbožím a bude velmi problematické je cestou veřejné zakázky získat i za peněžní plnění.

Nyní se vrátím k výše uvedeným veřejným zakázkám s naturálním plněním na straně zadavatele a uvádím konkrétní prvky odpovědného veřejného zadávání, které byly použity.

V rámci technických podmínek (§ 92 ZZVZ) byla ze strany zadavatele požadována environmentální kritéria, a to požadavek na osobní automobily vozidla kategorie M1 s elektrickým pohonem minimálně vyšší střední třídy (E) bez obsluhy¹⁸². V případě druhé veřejné zakázky zadavatel požadoval zajištění osobních vozidel kategorie mikrobus (minivan) s hybridním pohonem, zážehovým pohonem nebo vznětovým pohonem bez obsluhy¹⁸³¹⁸⁴. Zadavatel požadoval časově omezené (od 01. 05. 2022 do 31. 12. 2022) pořízení a zajištění dostatečného počtu osobních vozidel, které bude zadavatel dočasně využívat pro přepravu delegací a účastníků vrcholných akcí, konaných v rámci CZ PRES 2022.

Zadavatel se zavázal poskytnout vybranému dodavateli protiplnění v naturální (nepeněžitě) podobě, a to ve formě reklamního a marketingového potenciálu všech akcí pořádaných v rámci CZ PRES 2022. Konkrétně protiplnění zadavatele spočívalo v následujících činnostech a aktivitách:

- Uvedení loga provozovatele na oficiálních stránkách CZ PRES 2022 v sekci partnerů;
- Provozovatel může využít logo CZ PRES 2022 ve svých reklamních materiálech;
- Zájem zahraničních i domácích médií o CZ PRES 2022 a jeho mediální pokrytí nepřímo implikují zvýšení vizibility značky dodavatele prostřednictvím přítomnosti jeho vozů na akcích CZ PRES 2022. Vozy dodavatele tak budou viditelné v mediálním prostoru nejen v České republice, ale i v zahraničí.

Způsob hodnocení nabídek byl zadavatelem stanoven následovně. Zadavatel hodnotil nabídky dle jejich ekonomické výhodnosti. Zadavatel stanovil pevnou cenu veřejné zakázky, která nebyla předmětem hodnocení nabídek. Pevná cena stanovená zadavatelem představovala celkové ekonomické ohodnocení reklamního a marketingového potenciálu

¹⁸² Veřejná zakázka s názvem „Zajištění vozového parku pro předsednictví ČR v Radě EU v roce 2022 prostřednictvím sponzoringu – část 1“ zadávaná v otevřeném nadlimitním řízení. [Online] In: https://zakazky.vlada.cz/contract_display_1203.html.

¹⁸³ Veřejná zakázka s názvem „Zajištění vozového parku pro předsednictví ČR v Radě EU v roce 2022 prostřednictvím sponzoringu Část 2 - Osobní silniční vozidla kategorie mikrobus (minivan) s hybridním pohonem, zážehovým pohonem nebo vznětovým pohonem bez obsluhy“, zadávaná v otevřeném nadlimitním řízení. [Online] In: https://zakazky.vlada.cz/contract_display_1276.html.

¹⁸⁴ Všechna vozidla kategorie mikrobus (minivan) musela splňovat minimální emisní limit dle Přílohy č. 1 nařízení vlády č. 173/2016 Sb. ze dne 11. května 2016, o stanovení závazných zadávacích podmínek pro veřejné zakázky na pořízení silničních vozidel – EURO 6.

všech akcí pořádaných zadavatelem v rámci CZ PRES 2022 pro dodavatele předmětu plnění. Zadavatel hodnotil ekonomickou výhodnost pouze na základě kritéria kvality nabízeného plnění.

U veřejné zakázky na dodávky osobních vozidel kategorie M1 byla předmětem hodnocení pouze kvalita nabízeného plnění posuzovaná ve čtyřech (4) dílčích, hodnotících, kvalitativních kritériích představující pro zadavatele významnou přidanou hodnotu¹⁸⁵.

Kritérium č. 1 Dojezd - Homologovaný dojezd dle platné metodiky WLTP ¹⁸⁶
Kritérium č. 2 Kapacita baterie (kWh)
Kritérium č. 3 Velikost zavazadlového prostoru dle metodiky VDA (litry)
Kritérium č. 4 Maximální výkon (kW)

Zadavatel přiřadil jednotlivým kritériím následující váhu a maximální bodový zisk:

Název kritéria	Váha	Maximální bodový zisk
1. Dojezd - Homologovaný dojezd dle platné metodiky WLTP	40%	40 bodů
2. Kapacita baterie (kWh)	25%	25 bodů
3. Velikost zavazadlového prostoru dle metodiky VDA ¹⁸⁷ (litry)	25%	25 bodů
4. Maximální výkon (kW)	10%	10 bodů

Celkový počet bodů dosažený konkrétní nabídkou byl vypočítán podle následujícího stanoveného vzorce:

$$\begin{array}{l}
 \text{Bodový zisk} \\
 \text{hodnocené nabídky} \\
 \text{u kritéria č.1} \\
 \text{Celkový} = 0,40x\left(\frac{\text{Bodový zisk hodnocené nabídky}}{\text{nejvyšší bodový zisk v rámci kritéria č. 1}}\right) + 0,10x\left(\frac{\text{Bodový zisk hodnocené nabídky}}{\text{nejvyšší bodový zisk v rámci kritéria č. 2}}\right) + 0,25x\left(\frac{\text{Bodový zisk hodnocené nabídky}}{\text{nejvyšší bodový zisk v rámci kritéria č. 3}}\right) + 0,25x\left(\frac{\text{Bodový zisk hodnocené nabídky}}{\text{nejvyšší bodový zisk v rámci kritéria č. 4}}\right) \\
 \text{počet bodů} \\
 4
 \end{array}$$

U veřejné zakázky na dodávky osobních vozidel kategorie mikrobus (minivan) předmětem hodnocení byla pouze kvalita nabízeného plnění posuzovaná ve dvou (2) dílčích,

¹⁸⁵ Veřejná zakázka s názvem „Zajištění vozového parku pro předsednictví ČR v Radě EU v roce 2022 prostřednictvím sponzoringu – část 1“ zadávaná v otevřeném nadlimitním řízení. [Online] In: https://zakazky.vlada.cz/contract_display_1203.html.

¹⁸⁶ V odborných kruzích a mezi poučenou odbornou veřejností se jedná o notoricky známý údaj.

¹⁸⁷ V odborných kruzích a mezi poučenou odbornou veřejností se jedná o notoricky známý údaj.

hodnotících, kvalitativních kritériích představující pro zadavatele významnou přidanou hodnotu¹⁸⁸.

Kritérium č. 1 Maximální výkon (v kW)
Kritérium č. 2 Velikost zavazadlového prostoru dle metodiky VDA (litry)

Zadavatel přiřadil jednotlivým kritériím následující váhu a maximální bodový zisk:

Název kritéria	Váha	Maximální bodový zisk
1. Maximální výkon (v kW)	50%	50 bodů
2. Velikost zavazadlového prostoru za třetí řadou sedaček dle metodiky VDA ¹⁸⁹ (litry)	50%	50 bodů

Celkový počet bodů dosažený konkrétní nabídkou byl vypočítán podle následujícího stanoveného vzorce:

$$\text{Celkový počet bodů} = 0,50x \left(\frac{\text{Bodový zisk hodnocené nabídky u kritéria č. 1}}{\text{nejvyšší bodový zisk v rámci kritéria č. 1}} \times 100 \right) + 0,50x \left(\frac{\text{Bodový zisk hodnocené nabídky u kritéria č. 2}}{\text{nejvyšší bodový zisk v rámci kritéria č. 2}} \times 100 \right)$$

3.6. Dílčí shrnutí

Zadání uvedených veřejných zakázek na dodávky osobních vozidel pro potřeby CZ PRES 2022 bylo úspěšné a zájem ze strany dodavatelů, výrobců či prodejců osobních vozidel byl dán rovněž významem akce, na níž byla osobní vozidla zadavatelem požadována. Jinými slovy nepeněžitě protiplnění ze strany zadavatele v podobě sponzoringu, tj. reklamní a marketingové propagace musí být pro dodavatele ekonomicky zajímavé. Musí se jednat o akci, která bude mít velký společenský a územní dopad. V případě CZ PRES 2022 se jednalo o akci celoevropského a v mnohém ohledu i světového významu. Dodaná osobní vozidla byla dennodenně předmětem zájmu českých, evropských i světových médií.

¹⁸⁸ Veřejná zakázka s názvem „Zajištění vozového parku pro předsednictví ČR v Radě EU v roce 2022 prostřednictvím sponzoringu Část 2 - Osobní silniční vozidla kategorie mikrobus (minivan) s hybridním pohonem, zážehovým pohonem nebo vznětovým pohonem bez obsluhy“, zadávaná v otevřeném nadlimitním řízení. [Online] In: https://zakazky.vlada.cz/contract_display_1276.html.

¹⁸⁹ V odborných kruzích a mezi poučenou odbornou veřejností notoricky známý údaj.

Zcela jistě lze nalézt uplatnění nepeněžitého plnění ze strany zadavatele i v případě poptávání dodávek jiných komodit, jako jsou např. jednotlivé druhy potravin v případě pořádání významných politických, či společenských akcí.

Zadavatelé by měli znát relevantní trh. Měli by být schopni zhodnotit při stanovení zadávacích podmínek, zda v případě konkrétní komodity, kterou chtějí pořídit, je potenciální zájem dodavatelů na nepeněžitém plnění. Jinými slovy, zda dodavatelé na relevantním trhu jsou ochotni a mají zájem poskytnout danou komoditu a jako protiplnění od zadavatele požadovat reklamní či marketingovou propagaci této komodity a rovněž dodavatele samotného.

Významní zadavatelé v České republice¹⁹⁰ pořádají akce s mezinárodním přesahem, na nichž mají zájem podílet se dodavatelé komodit. Pro tyto dodavatele je podílení se na akci zadavatele významnou možností zviditelnit se a získat na relevantním trhu důležitou pozici. Je na těchto zadavatelích, aby tohoto potenciálu využili tak, že kromě požadovaného plnění získají i přidanou hodnotu v podobě environmentálních či sociálních aspektů.

Typickým příkladem by mohla veřejná zakázka na dodávky nápojů formou sponzoringu. V rámci zvláštních podmínek plnění by zadavatel požadoval např. balení nealkoholických nápojů ve skleněných lahvích (recyklovatelných), nikoliv v plastových obalech. Rovněž si lze představit požadavek na dodání nealkoholických nápojů (přírodní či ochucené minerální vody, džusy) ve velkých baleních, které minimalizují obalový materiál. V případě alkoholických nápojů, např. vína požadavek na bio kvalitu.

¹⁹⁰ Ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, státní organizace jako Správa železnic či Ředitelství silnic a dálnic a státní podniky a akciové společnosti jako ČEZ, a.s.

4. Zhodnocení aktuální účinné právní úpravy odpovědného zadávání včetně kritického náhledu

V této práci jsem se snažila zanalyzovat a podrobně zhodnotit stávající účinnou právní úpravu odpovědného veřejného zadávání v České republice, ostatních členských státech Evropské unie a ve Spojeném království.

Na rozdíl od vývoje v ostatních členských státech Evropské unie a ve Spojeném království v České republice ještě za doby účinnosti ZVZ nepanoval mezi zadavateli zájem o odpovědné veřejné zakázky, resp. o řešení environmentálních či sociálních aspektů prostřednictvím veřejných zakázek.

Převážná většina veřejných zakázek byla hodnocena pouze na základě kritéria nejnižší nabídkové ceny a rovněž v rámci zvláštních podmínek nebyly kvalitativní aspekty od dodavatelů požadovány.

Z historického exkurzu právní úpravy veřejného zadávání je nicméně zřejmé, že i za účinnosti předchozího zákona (ZVZ) bylo možné uplatňovat a zohledňovat zejména sociální a environmentální aspekty jako podmínky účasti v zadávacím řízení. Rovněž zadavatelé mohli hodnocení nabídek stanovit jako multikriteriální za použití kvalitativních kritérií hodnocení.

Je evidentní, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže či správní soudy od počátku uznávali oprávněnost takového postupu zadavatelů.

V případě zadavatelů v České republice se jednalo spíše o nezájem, nepochopení či nepromyšlení úpravy zadávacích podmínek tak, aby získali co nejlepší poměr kvality a ceny pořizovaného plnění. Tento stav dle mého názoru nakonec vedl k nevhodnému zakotvení aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání do § 6 ZZVZ.

Cílem právní úpravy veřejného zadávání v České republice by mělo být zajištění souladu tuzemské právní úpravy s evropskou právní úpravou, nastavení pravidel, která by zabránila korupci, zaručovala hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, rychlou realizaci potřebných veřejných projektů a férovou soutěž dodavatelů. Vše při maximálním možném snížení administrativní náročnosti procesu zadávání veřejných zakázek a zajištění transparentnosti. Tomuto cíli musí být podřízena i právní úprava odpovědného veřejného zadávání.

Mám důvodnou obavu, že aktuálně účinná právní úprava odpovědného veřejného zadávání v § 6 odst. 4 ZZVZ tento cíl zcela nenaplnuje.

Český zákonodárce v rámci poslední novelizace v roce 2023 omezil použití zásad odpovědného veřejného zadávání pouze na podlimitní a nadlimitní zadávací řízení a stanovil povinnost zadavatelům používat tyto zásady tam, kde je to „vhodné“.

V případě základních zásad zadávacího řízení dochází v aktuálně účinné právní úpravě k jejich odlišení na základní zásady, které musí být aplikovány na všechna zadávací (včetně veřejných zakázek malého rozsahu) a základní zásady použitelné exkluzivně pouze na nadlimitní a podlimitní zadávací řízení.

Z mého pohledu tak dochází k diferenciaci základních zásad zadávacího řízení na tzv. „lepší a horší“, což je jistě nesprávná a zavádějící úprava. Takový postup zákonodárce je však do značné míry vynucený dříve nesprávným a nekoncepčním zařazením odpovědného veřejného zadávání do základních zásad zadávacího řízení. Z hlediska obecného náhledu ZZVZ je však diferenciaci základních zásad nepromyšleným a pochybným postupem, který komplikuje interpretaci a aplikaci dotčené zákonné úpravy. U mnoha zadavatelů vede pouze k formálnímu naplnění odpovědného veřejného zadávání v zadávacích podmínkách bez skutečně přidané hodnoty.

Téma odpovědného veřejného zadávání v posledních letech nicméně rezonuje veřejným prostorem a stává se tématem, které do jisté míry rozděluje odbornou i laickou veřejnost.

Na jedné straně stojí oficiální zastánci a praktičtí podporovatelé tohoto fenoménu v oblasti veřejného zadávání a veřejných investic, kteří se akumulují v různých odborných platformách nebo panelech (např. Platforma odpovědného zadávání).

Současně však je přítomno mezi odbornou veřejností, ale i v reálné praxi mnoho odpůrců nebo kritiků odpovědného veřejného zadávání¹⁹¹. Tato druhá množina se na žádných odborných platformách a diskusních panelech nekoncentruje a je do jisté míry latentní. O to více je však nezbytné se zajímat o náhledy a názory těchto odborníků a praktiků na danou problematiku, abychom v budoucnu nebyli překvapeni jejich množstvím a argumentačním potenciálem. Zcela jistě nelze jejich názory, argumenty a postoje a priori odmítat bez dialogu, vysvětlování při použití síly myšlenek, erudice a argumentační přesvědčivosti. Jistě nepostačí pouhé fráze o tom, že odpovědné veřejného zadávání je přínosná myšlenka, která posune veřejné investování do jiné dimenze vnímání. Je na škodu věci, že nejsou podporována diskusní odborná fóra, kde by se mohly odborně střetávat různé myšlenkové proudy i diametrálně odlišně nahlížející na odpovědné zadávání veřejných zakázek. Měly by zaznívat i

¹⁹¹ Fidler, Vlastimil. *Nové zásady odpovědného zadávání a inovací jsou účinné již od 1. 1. 2021*. Veřejné zakázky v praxi. 2021, roč. 9, č. 1, s. 4-5.

kritické myšlenky a nesouhlasné názory na danou problematiku, čímž by se odborná diskuse posunula na další stupeň kvality. Při setkávání na platformách pouze podporovatelů a zastánců odpovědného zadávání veřejných zakázek jsou přesvědčování již přesvědčení a dochází k opakované glorifikaci stále stejných subjektů a postupů. Navzájem se tak opakovaně nadbytečně utvrzují ve svých názorech a stanoviscích osoby, které jsou o potřebnosti a nezbytnosti odpovědného veřejného zadávání již dávno přesvědčeni. Nedochozí tak k efektivnímu střetávání různých názorů, proudů a postojů na danou problematiku, čím jednoznačně trpí odborná praxe a teorie veřejného investování. Slyšet jsou stále stejní lidé a instituce, považující odpovědné veřejné zadávání za dobový fenomén a mantru.

Nevhodné je však považovat zastánce jiných názorů nebo propagátory odlišných přístupů k dané problematice za názorové odpůrce či profesní nepřátele, přičemž i zde by měla platit zásada rovnosti zbraní¹⁹² a pravidlo nezbytnosti vyslechnout i druhou stranu.

V případě veřejných zakázek s jediným kritériem hodnocení nejnižší nabídková cena (velká až drtivá většina všech veřejných zakázek v ČR) se na relevantním trhu na straně účastníků zadávacího řízení utkávají různé entity, přičemž ne všechny ze své podstaty tvoří zisk a dobře chápou tržní mechanismy. Pokud existují na trhu i subjekty důsledně nepodléhající tržním principům je i sama existence trhu pouze zdánlivá. Takové kolbiště, kde dochází k přerozdělování veřejných rozpočtových prostředků nelze důsledně považovat za tržní prostředí. Konkurence na takovém trhu je potom vychýlena ve prospěch netržních subjektů, čímž trpí tržní subjekty a také zadavatelé. Dochází k situacím, kdy netržní subjekty nabídnou v rámci soutěže o veřejnou zakázku (zejména v oblasti dodávek a služeb) razantně nejnižší cenovou nabídku a stanou se následně vybranými dodavateli. Po kontraktaci realizační smlouvy na veřejnou zakázku v běžném obchodním, při standardní tržních situacích (např. existence vyšší míry inflace), následně tyto netržní subjekty žádají svého smluvního partnera (bývalého zadavatele) o navýšení ceny plnění veřejné zakázky. V opačném případě hrozí ukončením smluvního závazkového vztahu z veřejné zakázky. Výsledkem je, že zadavatel nemá potřebné plnění a netržní subjekt podstupuje další soutěž o veřejnou zakázku. V ideálním případě, kdy netržní subjekt plní smlouvu z veřejné zakázky dochází velmi brzy k požadavkům na navýšení kontrahované smluvní ceny, neboť dodavatel předmětu plnění jinak není schopen poskytovat vysoutěžené dodávky, služby a stavební práce. Zadavatel sice může aplikovat smluvní sankce, nicméně netržní subjekt tyto sankční mechanismy nepocítuje tak úkorně jako tržní subjekt. Z hlediska zadavatele tak dochází k opakovaným situacím, kdy

¹⁹² Ve smyslu existence přiměřené možnosti přednést svoji pozici a náhled na určitou záležitost za stejných nebo srovnatelných podmínek, jež nestaví takový subjekt do podstatně nevýhodnější situace, než ve které se nachází jeho protistrana.

realizoval zadávací řízení, které musí po určité krátké době opakovat, neboť nemá kýžené plnění.

Netržní subjekty nejsou až na vzácné výjimky dobře orientovány v detailně regulovaném a velmi formalizovaném zadávacím řízení dle ZZVZ, které se velmi odlišuje od typického a málo regulovaného kontraktačního procesu upraveného v ObčZ, kde existuje princip smluvní svobody a dispozitivnosti. Výběr smluvní strany při veřejném zadávání cestou aplikace ZZVZ musí probíhat v široce otevřené hospodářské soutěži a je zde silně omezena autonomie vůle a smluvní svoboda zadavatele. Dle evropských zadávacích směrnic i ZZVZ je dodavatelem každá osoba, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací. Může jím být soukromoprávní i veřejnoprávní osoba, přičemž není rozhodující, jakou právní formu si dodavatel k provozování své činnosti zvolí (nejčastěji však vystupují jako dodavatelé předmětu plnění veřejných zakázek obchodní korporace). Zadavatelé striktně nemohou podmiňovat účast v zadávacím řízení konkrétní právní formou potenciálního dodavatele. Žádná forma činnosti dodavatele tak není předepsána, ale žádná není také zakázána. Dodavatelem je tak každý subjekt nabízející zboží, služby nebo stavební práce bez ohledu na to, zda praktickou činnost vykonává za účelem dosahování zisku nebo zda cílem jeho činnosti jsou jiné faktory než tvorba zisku. Nic tak nebrání, aby dodavateli mohly být i nepodnikatelé (např. spolky, obecně prospěšné společnosti, ústavy, nadace, nadační fondy, církve atd.). Dodavatelem tak může být označena jakákoliv osoba působící na trhu stavebních prací, dodávek výrobků nebo poskytování služeb. Prakticky každá fyzická nebo právnická osoba, pokud vykonává činnost nebo dodává produkt (zboží, služba či stavební práce), o nějž má zadavatel zájem a na jehož získání vypsál zadavatel konkrétní zadávací řízení, je dodavatelem.

Existuje široký celospolečenský důraz na tom, aby veřejné rozpočtové prostředky byly investovány efektivně, účelně a hospodárně. Transparentnost a nediskriminační, rovný přístup ke všem zájemcům o předmět plnění veřejné zakázky (a současně tak příjemcům veřejných prostředků) má být zárukou výběru ekonomicky nejvýhodnější nabídky. Zadavatelé poptávající potřebné plnění předpokládají, že výsledkem zadávacího (nebo výběrového řízení) bude co možná nejvyšší kvalita za nejnižší cenu.

Netržní subjekt například ve formě neziskové organizace (ve formě spolku, nadace, nadačního fondu, obecně prospěšné společnosti, ústavu atd.) ze své podstaty není primárně orientován na tvorbu zisku, ale snaží se o dosahování sociálně prospěšných aktivit v oblasti kultury, vzdělávání, zdravotnictví, atd. Neziskové organizace mohou samozřejmě realizovat také podnikatelskou a další hospodářskou činnost při naplnění hypotézy, že veškerý zisk zde

bude využit na podporu základního nepodnikatelského účelu existence takové entity. To je pravděpodobně základní hledisko účasti takových netržních subjektů ve veřejném zadávání a jejich snahy získat podíl na přerozdělování veřejných rozpočtových prostředků cestou veřejných zakázek. O veřejné zakázky a veřejné finance se tak utkávají tržní subjekty a neziskové organizace, přičemž zde existuje odlišná personální, odborná vybavenost a obchodní zkušenost managementu těchto soutěžitelů.

Neziskové a další podobné organizace se nacházejí v běžném obchodním styku ve srovnání se skutečnými podnikateli v nerovném postavení vzhledem k odbornému zázemí podnikatele, jeho větší profesionální zkušenosti, lepší znalosti práva či snazší dostupnosti právních služeb. Tato faktická nerovnost je mnohdy ze strany zadavatelů důvodem k tomu, aby byla těmto nepodnikatelům jako slabší straně poskytována neformálně zvýšená míra právní ochrany (nevymáhají se smluvní sankční mechanismy, snaha vyhovět změně obchodních a smluvních podmínek).

Dodavatel v zadávacím řízení nabízí a poskytuje zadavateli dodávky, služby nebo stavební práce, přičemž nejčastěji je dodavatelem podnikatel¹⁹³. Dodavatel má plně autonomní, a svobodnou možnost rozhodnout se, zda se bude ucházet (či nikoliv) o veřejnou zakázku. Pokud se zadavatel ale rozhodne účastnit se zadávacího řízení a ucházet se tak o veřejnou zakázku, je nucen podrobit se povinnostem a procesním postupům upraveným v ZZVZ.

Z hlediska zadavatele by hlavním účelem realizace zadávacího řízení mělo být zajištění svých potřeb prostřednictvím soutěže mezi různými dodavateli při poptávání plnění, které je předmětem veřejné zakázky. Cílem zadavatele by mělo být dosažení efektivního vynakládání veřejných prostředků v transparentně provedených zadávacích řízeních, které zajistí co možná nejvyšší míru konkurence. Další přidaná hodnota ve formě odpovědného veřejného zadávání je žádoucí a možná, ale netvoří sama o sobě cíl veřejného investování a zadávání veřejných zakázek.

Hodnoceno touto optikou, nepatří prvky odpovědného veřejného zadávání do základních zásad dle § 6 ZZVZ. Veřejná zakázka je ve své čisté podstatě konkrétní situace, kdy se individuální subjekt (zadavatel) rozhodne nerealizovat určitou činnost (dodávky, služby, stavební práce) ve své vlastní režii (in house), ale vstoupí, prostřednictvím formalizovaného procesu upraveného ZZVZ, do závazkového vztahu s externím subjektem, který mu požadovaný statek za racionální vysoutěženou úplatu zajistí. Obligatorně zatěžovat

¹⁹³ Výjimečně může být dodavatelem i nepodnikající osoba.

zadavatele povinnostmi vypořádat se v tomto strukturovaném procesu s realizováním/nerealizováním prvků odpovědného veřejného zadávání je nadbytečné.

Ukotvení odpovědného veřejného zadávání do základních zásad zadávání veřejných zakázek (§ 6 ZZVZ) je nesystematické, zavádějící a zbytečné. Zákonodárce zde ne zcela docenil interpretaci vztahů příčiny a následku (tzv. omyl „poté, tedy proto“)¹⁹⁴, přičemž pravděpodobně shledával jako příčinu ne zcela dostatečné aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání v neukotvení odpovědného veřejného zadávání přímo v základních zásadách zadávání veřejných zakázek. Je to zhruba stejný omyl jako kdybychom se domnívali, že americký stát Florida má nezdravé podnebí, špatné životní prostředí a je to celkově velmi nedobré místo k životu, když statisticky vykazuje dlouhodobě v rámci USA velmi vysokou míru úmrtnosti¹⁹⁵.

Byla by zde na místě spíše doktrína laissez-faire, kdy zákonodárce má zasahovat co nejméně do ekonomických záležitostí ve smyslu pořizování veřejných statků a služeb z veřejných rozpočtových prostředků (zejména daní) na relevantním trhu tržními mechanismy (tedy v tržním prostředí).

Dnes spíše než skutečný trh, existuje dotačně – tržní ekonomika, přičemž v ekonomice dominuje vysoká míra přerozdělování, různé stabilizační politiky a snaha dosáhnout jakési spravedlnosti při potlačování efektivnosti a hospodárnosti. Běžný např. investiční záměr veřejné korporace se dnes často skutečně již neřídí aktuálními či budoucími potřebami veřejné korporace, ale základním parametrem a hlediskem je skutečnost, na jakou investici lze sehnat dotaci (dotace), kdo dotaci poskytuje a jaké jsou podmínky pro získání dotace. Dále je zásadním kritériem tzv. lobbista nebo zprostředkovatel, který pro korporaci dotaci opatří. Starosta obce raději pořídí z obecního rozpočtu aktuálně dotovanou cyklistickou stezku a nabíjecí stanice pro elektrická vozidla, než by rozšiřoval kapacitu mateřské školy a realizoval výstavbu obecních bytů. V obci sice není nikdo vlastníkem elektrického vozu, který by potřeboval využívat nabíjecí stanici v obci (majitelé elektrických vozidel si vozidla nabíjejí doma z tzv. „wallboxů“ a instalovaných domácích fotovoltaických elektráren) a cyklostezka končí v poli na hranici se sousední obcí (není prakticky nikým využívána), ale byl právě vyhlášen „štědrý“ dotační program pro cyklostezky a elektrické nabíjecí stanice. Skutečné potřeby obce nejsou naplněny a investuje se do komodit, které lze spolufinancovat nebo kofinancovat zejména z cizích zdrojů (zejména státní rozpočet nebo tzv. fondy EU).

¹⁹⁴ Lat. post hoc, ergo propter hoc /potom, tudíž nutně v důsledku toho.

¹⁹⁵ Na Floridě žijí zejména starší, bohatí lidé, kteří se právě na toto velmi vyhledávané a skvělé místo k životu stěhují na odpočinek v důchodovém věku a je přirozené, že zde i umírají.

Zadavatelé veřejných zakázek tak prakticky počítají s možností získání spolufinancování svých investic z jiných zdrojů, než jsou jejich rozpočtové prostředky a skutečně finanční možnosti. Každé takové dotační financování veřejných zadavatelů má svá striktní pravidla, přičemž zde působí týmy dotačních expertů a zprostředkovatelů. Následně jsou zadavatelé podrobováni kontrole svých zadávacích postupů a použitých dotačních prostředků ze strany auditních a kontrolních orgánů dotačního místa.

Do veřejného investování a veřejných zakázek tak vstupuje další neefektivita ve smyslu politického rozhodování co, kdy a jak se bude na jakých úrovních podporovat (dotovat) a za jakých konkrétních podmínek. Investiční výdaje zadavatelů jsou tak velmi závislé na dotační politice příslušných politických autorit, což nepřispívá ke zvyšování produktivity celé ekonomiky. Je až překvapivé, jaké množství rozličných důvodů lze nalézt k ospravedlnění takového neekonomického chování a plýtvání.

Zadavatel se vystavuje, pro případ porušení dotačních pravidel a postupů, riziku porušení rozpočtové kázně. Porušení rozpočtové kázně definuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, přičemž u většiny příjemců se jedná o zadržetí nebo neoprávněné použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu atd.

Zjednodušeně řečeno, jde o porušení povinnosti stanovenou příjemci právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo porušením podmínek, za kterých byly peněžní prostředky poskytnuty. Po zjištění porušení rozpočtové kázně následují obvykle sankce. Za porušení rozpočtové kázně je příjemce povinen uhradit odvod a penále, jejichž výše je definována v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Odvod a penále se odvádí vždy prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu.

Právě nadužívání prvků odpovědného veřejného zadávání v recentní úpravě ZZVZ vede k deformaci relevantního trhu, neekonomickému chování části zadavatelů, a ne zcela efektivnímu využívání výrobních zdrojů. Objevují se i úvahy o existenci dotačně - nárokově - tržní ekonomice, kdy určitá část populace má intenzivní pocit, že existuje „jejich tvrzený nárok“ na cokoli, bez ohledu na vše ostatní a existenci dobové objektivní reality (např. nárok na zaručený příjem bez ohledu na daňové odvody, nárok na důchodové zabezpečení bez ohledu na výši, popř. existenci zákonných odvodů budoucího důchodce, nárok minority omezovat majoritu prosazováním svých cílů extrémními prostředky – blokování veřejných komunikací tzv. poslední generací atd.).

V oblasti veřejného zadávání a veřejných zakázek se projevuje markantně snaha zvýhodňovat určité společenské útvary v systému přerozdělování veřejných prostředků cestou

veřejných výdajů. Taková aktivita je společensky akceptovatelná pro případ, že je prováděna promyšleně a citlivě.

Zásady odpovědného veřejného zadávání musí být poměřovány s jinými stejně významnými (ba i významnějšími) instituty a etalony jako např. vnitřní trh Evropské unie a čtyři základní svobody (volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a osob). Zejména zcela volný trh zboží je základním a nezpochybnitelným předpokladem pro fungování vnitřního trhu Evropské unie. Nelze než citovat německého filosofa Arthura Schopenhauera „Talent trefí cíl, který nikdo jiný nedokáže trefit. Génus trefí cíl, který nikdo jiný nevidí“. Při hlubším vnímání nelze neprovést zamyšlení, aby konečný efekt zvolených nástrojů k prosazování odpovědného veřejného zadávání i přes dobré úmysly všech aktérů, nevedl ke zhoršení, nikoliv zlepšení situace. Tomuto konstatování v angličtině doslova odpovídá široce užívaný idiom „The road to hell is paved with good intentions¹⁹⁶“.

Dotace a dotační spirály následně aktivují armády úředníků a kontrolorů, popř. auditorů, čímž ztrácíme hospodářské tempo a již neurčujeme tempo hospodářského růstu a inovací. Sanujeme z peněz daňových poplatníků nerovnováhu v odběratelsko – dodavatelských vztazích (normálně fungující byznys), čímž vnášíme nerovnováhu do obchodních závazkových vztahů. Dotace de facto deformují princip rovné a volné hospodářské soutěže. Prostřednictvím dotací někdy až násilně vyrovnáváme hospodářské úroveň jednotlivých zemí nebo dokonce jednotlivých regionů v dotčených zemích. Z toho vznikají výhody a nevýhody v hospodářské soutěži a jednotlivých zemích, přičemž byrokracie, která by na to měla dohlížet (dotační kauzy), často nerozhodují objektivně. Evropská unie dotuje i fungující byznys a velké firmy na trhu, čímž deformuje trh v dané lokalitě. Je to pokroucené schéma myšlení, uvažování, chování (já na bráchu brácha na mě, kdo nekrade okrádá rodiny). Model takto zadluženého blahobytu jednou skončí a bohaté státy (Německo, Nizozemsko, Rakousko atd.) to nebudou schopny a ochotny dále financovat. Jednoznačně těmito konstrukty ztrácí Evropská unie konkurenceschopnost ve srovnání s Čínou, Indií, USA. Soukromé byznysové projekty podnikatelů se financují z peněz Evropské unie, tedy nás všech. Licoměrnost, nedůslednost a pohodlnost nás všech potom svědčí pro současnou dotační politiku a expanzi v rámci projektů Evropské unie. Racionalizace bude jednoduchá, dojdou peníze a vůle financovat tyto dotační projekty ze strany rozhodujících hráčů. Zadluženost České republiky, resp. růst veřejného dluhu uvádím v grafu č. 2.

¹⁹⁶ „Cesta do pekel je dlážděna dobrými úmysly“...slovní spojení připisované Samuelu Johnsonovi (anglický básník, esejista, literární kritik a lexikograf, vůdčí duch pozdního anglického klasicismu).

Lze závěrem shrnout, že současná účinná právní úprava odpovědného veřejného zadávání i přes nedostatky uvedené výše (její zakotvení mezi základní zásady zadávacího řízení) dává zadavatelům dostatečný právní rámec uplatňovat aspekty sociálně odpovědného veřejného zadávání, udržitelného nakupování, environmentálního odpovědného zadávání a inovativních řešení při pořizování komodit.

Na úspěšných příkladech lze zároveň demonstrovat, že uplatňováním těchto aspektů nedochází ke zvyšování nabídkových cen těchto komodit a zadavatelé získají skutečnou přidanou hodnotu.

Přesto zadavatelé pocíťují určité bariéry a obavy aplikovat zásady odpovědného veřejného zadávání, což dokazují data uvedená v grafu č. 3.

5. Úvahy de lege ferenda o možných budoucích trendech odpovědného zadávání veřejných zakázek

Úvahy de lege ferenda cílí na změnu zařazení zásad odpovědného veřejného zadávání v ZZVZ. I po novelizaci odpovědného veřejného zadávání v § 6 odst. 4 ZZVZ s účinností od 16. července 2023 zůstává z mého pohledu zakotvení zásad odpovědného veřejného zadávání mezi základní zásady zadávacího řízení jako nesystematické.

Do budoucna v rámci další novelizace ZZVZ bych **zásady odpovědného veřejného zadávání systematicky zařadila do § 37 ZZVZ jako zvláštní podmínky zadávacího řízení.**

Zcela jistě je odpovědné veřejné zadávání současným trendem i v České republice, ale dle mého názoru nemůže být stanoveno jako základní zásada tak, aby zadavatel při tvorbě zadávacích podmínek u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek vždy posuzoval, zvažoval a odůvodňoval, zda je v tomto konkrétním zadávacím řízení použití těchto zásad vhodné či ne.

Naplnění úspěšné aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání by mohla přinést připravovaná celostátní **národní strategie veřejného zadávání**. Strategie by na úrovni vlády prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj představila zadavatelům konkrétní možnosti odpovědného veřejného zadávání včetně sdílení příkladů dobré praxe odpovědného veřejného zadávání.

Činnost vlády a Ministerstva pro místní rozvoj by se rovněž měla zaměřit na systematické následné a soustavné vzdělávání osob zabývajících se veřejným zadáváním v oblasti veřejného zadávání.

Následné vzdělávání se nemůže omezovat pouze na znalost ZZVZ, evropských zadávacích směrnic, aktuální rozhodovací praxe ÚOHS, správních soudů a Soudního dvora Evropské unie. Obsahem vzdělávacích programů by mělo být i představení dobré či špatné praxe zadavatelů, a to i zahraničních. Rovněž by mělo jít o získávání znalostí o relevantním trhu s komoditami, které daný zadavatel obvykle pořizuje.

Trendem v odpovědném veřejném zadávání považuji **důraz zadavatelů na požadování inovativních řešení**. Tento potenciál mají především významní zadavatelé v oblasti zadávání velkých dopravních staveb a velkých stavebních projektů. Typicky se může jednat o výstavbu či modernizaci kulturních center, multifunkčních hal, sportovních areálů apod. Tito zadavatelé by za použití vhodných forem zadávacího řízení jako je řízení se soutěžním dialogem měli motivovat relevantní trh k nabízení inovativních řešení. Inovativní

řešení by měla zároveň představovat udržitelná řešení a klást důraz na snižování nákladů životního cyklu staveb.

Typickým příkladem může být výstavba multifunkčních center či modernizace veřejných prostranství, kdy se při jejich projektování nedostatečně myslí na následné náklady spojené s údržbou takových staveb. Mnohdy vítězné architektonické studie a projektové dokumentace představují sice designové stavby za použití moderních materiálů, není v nich ale dostatečně myšleno na životnost použitých materiálů, nákladů na jejich údržbu, renovaci atd. Mnohdy se následně při provozu takové stavby ukáží nedostatky v podobě špatně zvolených materiálů, řešení vyžadujících velice nákladnou údržbu (např. čištění pouze za pomoci horolezecké techniky atd.

Na tomto místě považuji za stěžejní zmínit připravovaný zákon **o registrovaném sociálním podniku**, který v první polovině roku 2023 prošel meziresortním připomínkovým řízením a jehož zpracovatelem je Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Cílem této právní úpravy je v právu zakotvit sociální podnik, resp. definovat, co je za sociální podnik považováno. V zahraničních právních úpravách se jedná o podnikatelský subjekt, který v rámci podnikatelské činnosti má definovaný společensky prospěšný cíl. Díky tomu má kromě různých daňových slev i snazší přístup k veřejným zakázkám.

V České republice působí na trhu subjekty zaměstnávající osoby se sociálním znevýhodněním či zdravotním postižením. Převažují podnikatelské subjekty v podobě tzv. chráněných dílen zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením.

V případě sociálního znevýhodnění se jedná např. o osoby opouštějící výkon trestu odnětí svobody¹⁹⁷, osoby v předdůchodovém věku, ale i osoby s ostatními formami sociálního znevýhodnění. Cílem sociálního podnikání je integrace těchto osob na pracovní trh.

Smyslem připravovaného zákona je regulace sociálního podnikání a stanovení práv a povinností sociálních podniků. Stěžejním by mělo být zakotvení „registrovaného sociálního podniku“, kdy registrace by byla vázána na splnění řady zákonných povinností tak, aby se jednalo o subjekty, které budou přinášet skutečnou přidanou hodnotu v oblasti sociálního podnikání. Jenom pro doplnění uvádím, že se nemá jednat o novou právní formu, ale o vymezení podnikajících fyzických osob a právnických osob bez ohledu na jejich právní formu, které mohou být pod registrovaný sociální podnik zahrnuty.

¹⁹⁷ V rámci postpenitenciární politiky státu se dlouhodobě nedaří tyto osoby začlenit na trhu práce, což vede často k opakované trestné činnosti těchto osob či jejich sociálnímu vyloučení.

Z pohledu ZZVZ je navrhována novelizace § 38 ZZVZ upravující vyhrazené veřejné zakázky. Úprava vyhrazených veřejných zakázek je transpozicí čl. 20 KISm¹⁹⁸, ačkoliv plně nevyužívá potenciál této tzv. klasické směrnice. Aktuální úprava vyhrazených veřejných zakázek v ZZVZ dává zadavateli právo tzv. vyhradit veřejnou zakázku pro dodavatele zaměstnávající na chráněných pracovních místech podle zákona o zaměstnanosti alespoň 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců. Svým charakterem se jedná o podmínku účasti v zadávacím řízení. Dodavatel, který tuto podmínku zadávacího řízení nespĺňuje, nemůžte takovou veřejnou zakázku získat a v zadávacím řízení uspět.

Úprava v KISm je ovšem daleko širší. Umožňuje zohledňovat zaměstnavatele zdravotně postižených osob a osob jinak znevýhodněných, a vyhrazené veřejné zakázky umožňuje pro dodavatele, jejichž alespoň 30 % zaměstnanců jsou osoby se zdravotním postižením nebo osoby znevýhodněné.

Do budoucna by tedy mělo dojít k rozšíření okruhu subjektů, kteří jsou oprávněnými dodavateli v rámci vyhrazených veřejných zakázek.

Přínosným se v rámci regulace sociálního podnikání jeví rovněž rozšíření výjimek ze zadávacího řízení pro podlimitní veřejné zakázky v § 30 ZZVZ. Navrhováno je rozšíření taxativního výčtu výjimek z povinnosti zadat podlimitní veřejnou zakázku v zadávacím řízení ve prospěch registrovaných sociálních podniků.

Toto zvýhodnění má potenciál zjednodušit přístup těchto registrovaných sociálních podniků k veřejným nákupům a tímto prostřednictvím veřejného zadávání přispět k rozvoji sociálního podnikání. Inspirací je právní úprava ve slovenském zákoně o verejnom obstarávaní, kde se v mnoha ohledech sociální podnikání úspěšně rozvíjí.

Samozřejmě nelze pominout skutečnost, že se jedná o výjimku ze zadávacího řízení, která musí být vykládána restriktivně a její oprávněné použití zadavateli musí být vždy v souladu se základními zásadami zadávacího řízení dle § 6 ZZVZ a nesmí se jednat o neoprávněné a bezdůvodné omezení hospodářské soutěže. Zadavatelé musí při aplikaci této podlimitní výjimky vždy být připraveni oprávněnost jejího použití obhájit a odůvodnit před přezkumnými orgány a nesmí zcela jistě docházet k jejímu zneužívání na úkor hospodářské soutěže. Je nepochybné, že uplatněním této výjimky, která může být považována za uplatnění

¹⁹⁸ Členské státy mohou vyhradit právo na účast v zadávacím řízení chráněným dílnám a hospodářským subjektům, jejichž hlavním cílem je sociální a profesní začlenění osob s postižením nebo osob znevýhodněných, nebo mohou vyhradit plnění veřejných zakázek v rámci programů chráněného zaměstnání, pokud alespoň 30 % zaměstnanců těchto dílen, hospodářských subjektů nebo programů jsou osoby s postižením nebo osoby znevýhodněné. Výzva k účasti v soutěži musí odkazovat na tento článek.

zásad odpovědného veřejného zadávání nesmí dojít k porušení základních zásad zadávacího řízení dle § 6 odst. 3 ZZVZ, a to včetně zákazu teritoriální diskriminace.

Zároveň se vším respektem k odpovědnému veřejnému zadávání si nelze myslet, že prostřednictvím veřejného zadávání lze vyřešit problémy se začleňováním sociálně znevýhodněných či zdravotně postižených osob. I nadále by řešení těchto problémů mělo být primárně cílem trestní či postpenitenciární politiky a sociální politiky státu. Nelze odhlédnout od skutečnosti, že zadavatelé při pořizování dodávek, služeb či stavebních prací nakládají s veřejnými prostředky a musí se chovat účelně, hospodárně, efektivně a nedůvodně neomezovat hospodářskou soutěž.

V rámci právní úpravy zadávání veřejných zakázek by mělo být podporováno zřízení **tzv. centrálního úřadu pro centrální nákupy** jako jsou běžné komodity nezbytné pro řádný chod většiny úřadů.

Příklad a poučení si lze vzít z již zavedených a dobře fungujících orgánů centrálního nákupu nebo přímo exkluzivních, výhradních ústředních orgánů centrálního nákupu v Maďarsku¹⁹⁹, ve Švédsku²⁰⁰ nebo ve Finsku²⁰¹ či Rakousku²⁰². Česká republika zde již mohla dosahovat významných rozpočtových úspor koncentrováním poptávky velkého počtu zúčastněných veřejných zadavatelů u určitého druhu komodit a exkluzivní vyjednávací pozicí jednoho ústředního nákupního orgánu vůči velkým nadnárodním dodavatelům určených přesně definovaných komodit²⁰³. Jsem přesvědčena, že takový „superúřad národního centrálního zadavatele“ by měl vznikat a utvářet svoji podobu pod přímým vlivem Ministerstva pro místní rozvoj jako gestora ZZVZ a jedné z nejvyšších autorit veřejného zadávání a veřejných zakázek v České republice. Na úrovni tohoto centrálního zadavatele by byla aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání na vyšší úrovni a strategicky uchopitelná.

Možnou cestou se zdá být vznik Digitální a informační agentury²⁰⁴, která má ambice a strategii z pozice centrálního zadavatele pořizovat stěžejní informační technologie pro ostatní ústřední orgány státní správy jednotně.

¹⁹⁹ Generální ředitelství pro veřejné zakázky a dodávky (tzv. KEF).

²⁰⁰ Ve Švédsku funguje Centrální úřad pro nakupování ve veřejné správě, Kommentus.

²⁰¹ Ve Finsku od roku 2019 pořizuje statky pro státní správu nezisková společnost HANSEL, Ltd.

²⁰² Bundes Beschaffung Austria.

²⁰³ Existence běžné uživatelské empirie a obyčejné obchodní zkušenosti mohla již přesvědčit rozhodující subjekty o tom, že pořízení jednoho účastnického mobilního tarifu je poměrově na jednotku o mnoho nákladnější než pořízení 1000 účastnických mobilních tarifů.

²⁰⁴ Jedná se o ústřední orgán státní správy zřízený zákonem č. 471/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. dubna 2023.

Občasné negativní diskuse ve směru přílišné koncentrace poptávky a kumulované kupní síly, popř. existence nekalé soutěže se zdá být plytké, řídké a argumentačně nepřesvědčivé, o čemž může svědčit nejlépe úspěšná praxe koncentrovaných, centrálních nákupních autorit v Maďarsku, ve Finsku, Rakousku a ve Švédsku.

Závěr

Tato práce se snažila přinést odpovědi na složité otázky, a to **způsoby správného použití zásad odpovědného zadávání veřejných zakázek a zda recentní právní úprava poskytuje dostatečnou podporu zadavatelům k zadávání veřejných zakázek odpovědným způsobem.**

V České republice za současné právní úpravy již nemůže být pochybnost o tom, že požadavky zadavatelů na zohlednění sociálních či environmentálních hledisek či inovativních řešení jsou v souladu se ZZVZ, zadávacími směrnicemi a aktuální rozhodovací praxí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, správních soudů a Soudního dvora Evropské unie.

Zadavatelé však musí vždy dbát na dodržení ostatních základních zásad zadávacího řízení dle § 6 odst. 1 až 3 ZZVZ, jelikož zásady odpovědného veřejného zadávání mají své limity tam, kde jsou hranice těchto dalších základních zásad.

Proces zadávání veřejných zakázek ze strany zadavatele by měl být vždy v souladu se zásadami ukotvenými ve Smlouvě o fungování Evropské unie, a to primárně se zásadami volného pohybu zboží, služeb a svobody usazování za maximálně možného otevření relevantního (nejméně) evropského trhu²⁰⁵ potřebné hospodářské soutěži a konkurenci potenciálních hospodářských subjektů (dodavatelů)²⁰⁶. Základním cílem zadávání veřejných zakázek v souladu s právem Evropské unie je i nadále účelné, hospodárné a efektivní využití veřejných prostředků. Aplikace odpovědného zadávání veřejných zakázek je přidanou hodnotou v případech, kde je jejich použití vhodné a důvodné. Do budoucna musí být úplatný mechanismus financování požadovaných statků (dodávek, služeb a stavebních prací) prostřednictvím veřejných zakázek ekonomicky efektivní a společensky realizovatelný a akceptovatelný. **Jak uvádím v předchozím textu této práce, aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a zákazu diskriminace s tím, že nesmí být nedůvodně omezována hospodářská soutěž.**

Z mého pohledu je systematické zařazení zásad odpovědného veřejného zadávání mezi základní zásady zadávacího řízení do § 6 odst. 4 ZZVZ nevhodným řešením. Mám za to, jak uvádím na několika místech této práce, že vhodnějším řešením je systematické zařazení

²⁰⁵ Samozřejmě včetně Izraele, Norska, Spojeného království a dalších států se kterými má EU vzájemné smlouvy o přístupu na své trhy veřejných zakázek.

²⁰⁶ Včetně hospodářských subjektů z třetích zemí, které jsou signatáři mezinárodních nebo separátních dohod s EU ohledně přístupu na trhy veřejných zakázek.

zásad odpovědného veřejného zadávání do § 37 ZZVZ jako zvláštní podmínky zadávacího řízení. Jistým krokem vpřed je změna provedená novelou ZZVZ účinnou od 16. 7. 2023, která omezila povinnou aplikaci zásad odpovědného veřejného zadávání pouze na veřejné zakázky v podlimitním a nadlimitním režimu v případech, kdy je jejich použití vhodné. Nicméně tato snaha českého zákonodárce o posílení objemu veřejných zakázek zadávaných odpovědným způsobem se u zadavatelů, kteří nedisponují dostatečným odborným aparátem (zadavatelským útvarům) míjí účinkem. Zadavatelé ve snaze naplnit povinnosti na ně kladené v § 6 odst. 4 ZZVZ aplikují zásady odpovědného veřejného zadávání ryze formálním způsobem, který v sobě neobsahuje nic přínosného pro zadavatele.

Tito zadavatelé např. do zadávacích podmínek opakovaně kopírují čestné prohlášení, ve kterém účastníci v zadávacím řízení v nabídce deklarují dodržování důstojných pracovních podmínek svých zaměstnanců, či zaměstnanců svým poddodavatelů. Mnohdy tato deklarační prohlášení není následně promítnuta do smluvních podmínek a do smluvních sankcí. Pokud do smluvních podmínek promítnuta je, při plnění veřejné zakázky není dodržování těchto povinností vyžadováno, kontrolováno a není sankcionováno v případech jejich nedodržení. V konkrétních případech v běžné praxi zadavatelů je již osvědčeným (prověřeným) standardem, že je v zadávací dokumentaci vytvořen formulář či větné spojení ohledně neúčelnosti či nemožnosti aplikovat zásady odpovědného veřejného zadávání v každém konkrétním případě, která jsou zadavatelem (někdy v malých variacích) replikována v každém zadávacím řízení.

Je jistě málo racionální domnívat se, že např. prvky inovativních řešení by běžný zadavatel používal či zvažoval použít při pořizování běžných spotřebních komodit (kancelářský papír, detergenty atd.). Nicméně dle pozitivní právní úpravy v tzv. zákonných zadávacích řízeních se zadavatel s nepoužitím inovací musí v zadávací dokumentaci „literárně vyrovnat“.

Na základě analýzy příkladů dobré praxe se naopak ukazuje, že určitá skupina zadavatelů v České republice již dlouhodobě a úspěšně aplikuje v zadávacích řízeních prvky odpovědného veřejného zadávání. Má vypracovány interní strategické dokumenty, je sdružena v nadresortních skupinách řešících toto téma, kde je zároveň nastaven funkční proces sdílení příkladů dobré praxe. Pro takové zadavatele není proces veřejného zadávání pouhým formalizovaným postupem dodržujícím pravidla daná právními předpisy, ale rovněž způsobem racionálního a odpovědného nakupování. Při realizaci veřejných nákupů je z jejich strany sledována i přidaná hodnota v podobě důrazu na zachování důstojných pracovních podmínek a dodržování bezpečnosti práce, podporu zaměstnávání osob znevýhodněných na

trhu práce, férové vztahy v dodavatelském řetězci, udržitelnost veřejných nákladů (princip tzv. 3E) a důraz na etické a environmentální aspekty (např. ekologicky udržitelná řešení, přínosy pro místní ekonomiku a komunitu).

Pro naplnění všech těchto cílů a úspěšnou realizaci zadávacího řízení, na jehož konci je získání kvalitního plnění za co ekonomicky nejvýhodnějších podmínek (tzv. value for money), je nezbytným předpokladem existence funkčního zadavatelského útvaru. Tým motivovaných, navzájem kooperujících odborně vybavených pracovníků, který má dostatečný přehled o relevantním trhu a teoretické znalosti i praktické dovednosti o celém procesu zadávání veřejných zakázek včetně aktuálních trendů ve veřejném nakupování. V tomto prostředí jsou zásady odpovědného veřejného zadávání aplikovány na dobrovolné bázi, strategicky, dlouhodobě a bez ohledu na zakotvení zásad do ZZVZ.

Stejný přístup k odpovědnému veřejnému zadávání mají rovněž ostatní členské státy Evropské unie, jejichž právní úpravu a příklady dobré praxe jsem v této rigorózní práci uvedla. Jedná se zejména o státy Severní Evropy jako Finsko, Norsko, Švédsko, Dánsko, dále Rakousko. Mimo Evropskou unii je lídrem v odpovědném veřejném zadávání Spojené království.

Nelze odhlédnout od faktu, že každý zadavatel by měl při svých odpovědných výdajových (investičních) úvahách směřovat k dosažení existence nejlepšího poměru obdržené hodnoty a množství vynakládaných veřejných prostředků v současně existující ekonomické, společenské situaci a fázi hospodářského cyklu²⁰⁷. Kolísání ekonomické aktivity (všech nebo převážné většiny) hospodářských subjektů v celé ekonomice a pravidelné střídání ekonomického růstu a poklesu musí být vnímáno i hlediskem změn výdajové stránky každého veřejného rozpočtu. V českém prostředí veřejných zadavatelů není běžnou praxí a zvyklostí, že by účetně a hospodářsky kompetentní činitelé (či odborné složky zadavatele) měli praktickou zkušenost ze soukromého sektoru a byly dříve zatíženy odpovědností ohledně řízení cash flow, rizikovosti nebo návratnosti investic. Z tohoto úhlu pohledu může se jevit pochopitelnou určitá existující rezistence vnímání účelnosti, efektivnosti a potřeby výdajů veřejného sektoru (i cestou veřejných zakázek) u některých veřejných zadavatelů.

Je plnou kompetencí a odpovědností každého zadavatele důsledně zvážit, kdy, kde a jakým konkrétním způsobem aplikovat prvky odpovědného veřejného zadávání při své praktické činnosti. Zadavatel musí dobře vnímat, že potencialem dodavatel je (až na výjimky) profesionálním podnikajícím subjektem, který dobře zvažuje dobrovolný vstup do závazkového vztahu. Dodavatel tak vyhodnocuje zadávací podmínky každé veřejné zakázky,

²⁰⁷ Deprese, expanze, vrchol a kontrakce.

analyzuje relevantní faktory zadávacího řízení a na základě jejich konečného zhodnocení učiní obchodní rozhodnutí o účasti v daném zadávacím řízení. Náročnost zadávacích podmínek a úzká specifikace předmětu plnění může ovlivnit, zájem o veřejnou zakázku, a rizikové faktory dodavatelé promítnou do nabídkové ceny.

Zadavatel musí znát relevantní trh a musí si být vědom možných dopadů svých požadavků do konkrétního zadávacího řízení (možné omezení hospodářské soutěže, účast malých a středních podniků, vyšší vysoutěžená cena atd.). V kontextu výše uvedeného je tedy pouze na uvážení jednotlivých dodavatelů, zda se při vědomí existujících rizik zadávacího řízení zúčastní či nikoliv. Pokud v praxi existují dodavatelé, kteří nepřijímají podnikatelské riziko nepřítomnosti cenové indexace v zadávací dokumentaci, zcela jistě budou existovat i dodavatelé zcela neakceptující náročné prvky inovací, sociálně odpovědného veřejného zadávání a environmentálně odpovědného veřejného zadávání. Další množina dodavatelů učiní rozhodnutí o vstupu do takto náročného zadávacího řízení a je otázkou na kolik si ocení své podnikatelské riziko, v rámci své nabídkové ceny. Samozřejmě je to primárně dodavatel, kdo by měl být schopen případně mu hrozící ekonomická podnikatelská rizika odhadnout a kvantifikovat. Pokud sám dodavatel hrozící ekonomická rizika podcení či nevyhodnotí, nelze spravedlivě vyčítat zadavateli, že nastavil zadávací podmínky (např. obchodní a smluvní podmínky) z hlediska aplikace prvků odpovědného veřejného zadávání náročně a neúměrně. Zadavatel je však jistě ohrožen vyšším (než je obvyklé) rizikem nevysoutěžení požadovaného plnění a poškozením či ztrátou své kredibility a věrohodnosti.

Nelze samozřejmě přijmout myšlenku, že by požadavek zadavatele např. na hodnotný a specifický ISO EN certifikát ohrozil či eliminoval účast malých a středních firem v zadávacím řízení. Je však realitou podnikatelského prostředí v České republice, že získání časově limitované certifikace ISO EN není pro drobného podnikatele nebo malou firmu časově nenáročná a finančně nevýznamná. Proto by zadavatel měl být schopen stanovit prvky odpovědného veřejného zadávání (např. smluvní podmínky) tak, aby v sobě obsahovaly akceptovatelné podnikatelské riziko na dodavatelské straně. Fokusem dodavatele by existující rizika neměla být ve vztahu k dané zakázce neúměrná. Vysoká a neodůvodněná náročnost zadavatele by zde de facto mohla zapříčinit eliminaci hospodářské soutěže či faktickou nemožnost plnění veřejné zakázky. Excesivní nastavení zadávacích podmínek by vysoce eliminovalo počet relevantních dodavatelů, jež by byli schopni a ochotni přijmout míru rizika spojenou s účastí v takovém zadávacím řízení na veřejnou zakázku, resp. s jejím plněním. I vysoká náročnost zadavatele zde sice může pro dodavatele představovat riziko, nicméně míra tohoto rizika je na vyhodnocení každého dodavatele.

Jak bylo prezentováno na jednotlivých příkladech dobré praxe v České republice i ostatních členských státech Evropské unie, za předpokladu, že zadavatel komunikuje s relevantním trhem, zná jej, může úspěšně realizovat zadávání veřejných zakázek za použití zásad odpovědného zadávání a získat kvalitní plnění obsahující např. ekologicky šetrná řešení či řešit pomocí veřejného zadávání sociální problémy v daném regionu. Zároveň získané plnění je pro zadavatele ekonomicky akceptovatelné a mnohdy není za vyšší cenu než plnění bez této přidané hodnoty.

Velkým potenciálem pro uplatnění zásad odpovědného veřejného zadávání vidím v realizaci veřejných zakázek, kdy zadavatel poskytuje za plnění dodavateli nepeněžitě (naturální) plnění. Jak jsem se pokusila nastínit v této rigorózní práci jsou zadavatelé s potenciálem poptávat dodávku nějakých komodit formou sponzoringu. Protihodnotou poskytnutou zadavatelem je zde forma marketingové a reklamní propagace dodavatele na akci pořádanou zadavatelem. Někteří zadavatelé bohužel stále sponzoring nepovažují za zadávání veřejných zakázek a výběr těchto dodavatelů činí netransparentně, mimo jakékoliv zadávací řízení. Naopak ve své praxi jsem úspěšně realizovala zadání veřejných zakázek na dodávku osobních automobilů formou sponzoringu v rámci předsednictví České republiky v Radě Evropské unie v druhé polovině roku 2022.

V České republice nutno, i přes zmíněné drobné výhrady, ocenit dlouhodobé snahy a rozličné kontinuální aktivity ohledně prosazování prvků odpovědného veřejného zadávání do platné právní úpravy a do praktické činnosti zadavatelů. Je však na škodu věci, že obdobnou iniciativu nevyvíjí kompetentní autority²⁰⁸ i ve směru koncentrace (soustředění) poptávky veřejných kupujících s cílem dosáhnout úspor z rozsahu, nižších cen a ponížených transakčních nákladů.

Ačkoliv je stát specifickým tržním subjektem, který zřetelně ovlivňuje fungování trhu není důvodné se obávat, že by nedošlo k uspokojení jeho potřeb či požadavků. Centrální techniky nákupu mohou být různé, potřeba plnění na straně veřejného sektoru je stále vzrůstající a maximální přípustný rozsah koncentrovaných veřejných zakázek je omezen pouze existujícími rozpočtovými prostředky a existencí potenciální nabídky. Teoretické obavě, že poptávce jediného koncentrovaného centrálního zadavatele nebude schopna nabídková strana adekvátně a plnohodnotně vyhovět, se nemusíme pravděpodobně obávat. Rozsáhlá a masivní pořizovaná plnění by samozřejmě koncentrovaný centrální zadavatel rozděloval na části dle různých variací a technik, čímž by umožnil do každého řízení přístup malým a středním podnikům. Významnost poptávkové strany veřejného sektoru zadavatelů v České

²⁰⁸ Nejméně Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ministerstvo financí ČR a Úřad vlády ČR.

republike nelze přeceňovat a jeho kupní síla odpovídá zhruba 47. pozici České republiky v mezinárodním měřítku dle The World Factbook²⁰⁹ ve srovnání HDP²¹⁰ na obyvatele v paritě kupní síly v současné hodnotě mezinárodního dolaru. Na tomto poli Česká republika dlouhodobě selhává i přes občasně proklamace a jednotlivé pokusy učinit toto téma předmětem nejdříve veřejné odborné diskuse a následně ohniskem rozhodování vládních a zákonodárných orgánů. S ohledem na velké objemy nákupů se naopak skýtá velká příležitost zvýšit hospodářskou soutěž a zcela profesionalizovat veřejné nákupy, přičemž by centrální nákupčí státu vystupoval v pozici „státního velkoobchodníka“ nebo zásadního nákupního zprostředkovatele.

Lze shrnout, že v odůvodněných případech veřejného pořizování dodávek, služeb nebo stavebních prací prostřednictvím veřejných zakázek je velmi vhodné a žádoucí doplnit zadávací dokumentaci konkrétní veřejné zakázky o prvky ochrany životního prostředí s ohledem na podporu udržitelného rozvoje (čl. 11 SFEU) a podporovat prosazování rovnosti žen a mužů, sladění osobního a pracovního života, přijatelných podmínek života zvířat nebo posílení žen na trhu práce²¹¹, zaměstnávání dlouhodobých uchazečů o zaměstnání²¹².

Pokud si však Evropská unie chce zachovat dlouhodobě ekonomickou konkurenceschopnost vůči dalším státům či uskupením států (Čína, USA, Indie, ASEAN, EFTA, USMCA, BRICS) ve smyslu schopnosti ekonomiky zachovat a nadále poskytovat svým občanům vysokou a rostoucí životní úroveň a vysokou míru zaměstnanosti, musí si dobře uvědomit svoji hospodářskou výkonnost a ekonomickou sílu včetně existujících faktorů ovlivňujících evropskou i světovou ekonomiku. Při zadávání veřejných zakázek by měly být plně respektovány zejména principy volného pohybu zboží a služeb²¹³, maximálního otevírání hospodářské soutěži, ale zejména by měla být prioritně zohledňována základní tržní hlediska účelnosti, hospodárnosti a efektivity pořizovaného plnění. Evropská unie, ani jednotlivé členské státy by se nikdy neměly dostat do situace, kdy by plně pochopily a ekonomicky docenily bonmot slavného britského herce, režiséra a novináře Petera Alexandra Ustinova²¹⁴ „chtěl bych jednou v životě vydělávat tolik peněz, abych si mohl dovolit žít, tak jak žiji“.

²⁰⁹ The World Factbook je volně dostupný souhrn statistických geografických, demografických a jiných dat, spravovaný americkou agenturou CIA (periodikum, s ISSN 1553-8133).

²¹⁰

²¹¹ Pravidla obsažená v dokumentech Mezinárodní organizace práce.

²¹² Tento sociální aspekt v České republice pravděpodobně v současnosti nebude přicházet v úvahu vzhledem k dlouhodobé velmi nízké míře nezaměstnanosti.

²¹³ Včetně svobody usazování, rovnosti, transparentnosti, zákazu diskriminace, vzájemného uznávání, proporcionality.

²¹⁴ Britský herec, novinář, scénograf, divadelní i filmový režisér, scenárista, moderátor a divadelní organizátor, držitel mnoha světových cen (Oscar, Emmy, Zlatý glóbus a BAFTA).

Na základě analýzy současné právní úpravy zadávání veřejných zakázek mají zadavatelé možnosti aplikovat zásady odpovědného veřejného zadávání tak, aby neporušili ostatní základní zásady zadávacího řízení uvedené v § 6 ZZVZ a zároveň získali požadovanou přidanou hodnotu. Přidanou hodnotou může být pořízení ekologicky šetrného výrobku, zaměstnání osob znevýhodněných na trhu práce při realizaci předmětu veřejné zakázky apod. Zároveň ale nelze přehlédnout skutečnost, že nesystematické zařazení odpovědného veřejného zadávání do § 6 mezi základní zásady zadávacího řízení vede některé zadavatele k nevhodným řešením. Těmito nevhodnými řešeními je formální uplatňování zásad odpovědného veřejného zadávání či jejich aplikace v nedůvodných případech. Takové zadávací řízení trpí vadami a je často v rámci přezkumu Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže zrušeno pro porušení zásady přiměřenosti či zákazu diskriminace.

Seznam zkratek

SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
ZZVZ	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
ZVZ	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
VZMR	Veřejná zakázka malého rozsahu
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
GPP	Green public procurement
ISO	International Organization for Standardization
KISm	Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES
SSm	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
MOP	Mezinárodní organizace práce
GPA	Dohoda o vládních zakázkách
KPI	Key Performance Indicator (Klíčové ukazatele výkonnosti)
ESD	Soudní dvůr Evropské unie (dříve Evropský soudní dvůr)

Seznam použitých zdrojů

1. Monografie, učebnice a sborníky

KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-834-4

KRUTÁK, Tomáš, KRUTÁKOVÁ, Lenka, GERYCH, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1. 9. 2020*. Praha: Nakladatelství Anag, 2020. ISBN 978-80-7554-280-9

ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-856-6.

HERMAN, Pavel, FIDLER, Vlastimil a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2017. ISBN 978-80-7380-660-6

KRČ, Robert. *Přezkum veřejných zakázek*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. 2018. ISBN 978-80-7400-694-4.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád komentář*. 6. vydání. Praha: Vydavatelství C H BECK, 2019, ISBN 978-80-7400-751-4

ŠVESTKA Jiří, DVOŘÁK Jan, FIALA Josef a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. (§ 1 až 654)*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2020. 1624 s. ISBN 978-80-7598-656-6

ČERNÁ, Stanislava, ŠTENGLOVÁ, Ivana, PELIKÁNOVÁ, Irena, DĚDIČ, Jan a kolektiv. *Obchodní právo – podnikatel, podnikání, závazky s účastní podnikatele*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, ISBN 978-80-7552-333-4

ČERNÁ, Stanislava, ŠTENGLOVÁ, Ivana, PELIKÁNOVÁ, Irena, a kol. *Právo obchodních korporací*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7598-991-8

DORŇÁKOVÁ, Eva, FRANCOVÁ, Petra. *Příručka Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek*. Praha: P3 – People, Planet, Profit, o.p.s., 2016.

CÉCILE VAN OPPEN, GODARD CROON, DIRK BIJL DE VROE. *Circular procurement in 8 steps*. ©Copper8, October 2018, ISBN: 978-90-828454-8-8.

LUPI, Anna, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, VALČUHOVÁ, Janka, PIECHOCKI, Przemysław, RUDIN, Tim, KESSOUS, Malika, BENITO, Miguel, PETERSEN, Maren Grevstad, JACOBSEN, Anne Cathrine, KIHIL, Christine, CHVALKOVSKÁ, Eva. *Odpovědné veřejné zadávání Evropská praxe*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2019.

MELKOVÁ, Gabriela. *Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: Úřad vlády ČR, 2014. ISBN 978-80-7440-087-2.

BOUDA, Petr, BOLD SOCIATY, Frank. *Společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek na oděvy*. 1. vyd. Praha: NaZemi, 2015. S. 10-11. ISBN 978-80-88150-00-8.

HUYBRECHTS, Benjamin. *Fair Trade Organizations and Social Enterprise*. London: Taylor&Francis, 2012. ISBN13:978-0-203-12191-7

DIRECTORATE-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. *Buying Social: A guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*. 1. vyd. Luxemburg: Publicatios Office European Union: European Union, 2011. ISBN 978-92-79-18738-4

BOVIS, Christopher. *The Law of EU Public Procurement*. 2. vyd. United Kingdom: Oxford University Press, 2015. ISBN 978-0-19-968467-7

NOVÁK, David, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, DOBRODODSKÁ, Monika, INGNEROVÁ, Petra a další. *Odpovědné veřejné zadávání metodika*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věd ČR, 2017. ISBN 978-80-7421-134-8

NOVÁK, David, GERGELOVÁ ŠTEIGROVÁ, Leona, DOBRODODSKÁ, Monika, INGNEROVÁ, Petra. *Odpovědné veřejné zadávání metodika*. 2. vyd. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věd ČR, 2019. S. 29. ISBN 978-80-7421-200-0

KURKOVÁ, Gabriela, DOBROVODSKÁ, Monika, INGNEROVÁ, Petra. *Podpora sociálních podniků prostřednictvím veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věd ČR, 2018. ISBN 978-80-7421-153-9.

DOHNALOVÁ, Marie, PRŮŠA, Ladislav a kol. *Sociální ekonomika*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-807-3572-693.

VEBER, Jaromír, SRPOVÁ, Jitka a kol. *Podnikání malé a střední firmy*. 3. vyd. Praha: Grada, 2012. ISBN 978-80-247-4520-6.

VOCHOZKA, Marek a MULAČ, Petr. *Podniková ekonomika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012. ISBN 978-80-247-4372-1

ŠTÍPEK, Vladimír, KÖRNER, Oldřich, PÍCL, Michal. *Zapojení MSP do trhu veřejných zakázek včetně sociálně zodpovědného zadávání*. 1. vyd. Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor analýz a informací, 2016. ISBN 978-80-7440-158-8.

HORÁČEK, Tomáš. *Fairtradové veřejné zakázky*. 1. vyd. Brno: NaZemi, 2012. S. 16. ISBN 978-80-905146-6-9

FRAŇKOVÁ, Eva. *Výtah z odborné literatury k tématu sociálního podnikání a indikátorů sociálních podniků*. Brno: 2013.

MLSNA, Petr. *Hospodářská soutěž a veřejné zakázky Synergie a průsečíky*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2022. 382 s. ISBN 978-80-7380-880-8.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

YOUNG Luisa, CHANDRA Felicia, Recommendations for Evaluating Social Procurement Policy within the Canadian Federal Government, University of Victoria. 2017. [Online] In: https://dspace.library.uvic.ca/bitstream/handle/1828/8655/Chandra_Felicia_and_Young_Louisa_MPA_2017.pdf?sequence=3

ÓSTERMAN, Charlotte. Prezentace: Reporting, monitoring, and measuring socially responsible public procurement. [Online] In: http://sovz.cz/wp-content/uploads/2019/10/charlotte_ws-ii_czech-social-value-workshop_pax-tecum_for-attendees.pdf

DOHNALOVÁ, Marie, DURMISH, Guri, HRABĚTOVÁ, Jaroslava a další. *Social Enterprise in the Czech Republic*. 2006. [Online] In: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9780429324529-5/social-enterprise-czech-republic-marie-dohnalov%C3%A1-durmish-guri-jaroslava-hrab%C4%9Btov%C3%A1-kate%C5%99ina-legnerov%C3%A1-v%C4%9Bnceslava-%C5%A1lechtov%C3%A1>.

BEDNÁRIKOVÁ, Daniela, FRANCOVÁ, Petra. *Studie infrastruktury sociální ekonomiky v ČR*. Nová ekonomika, o.p.s., 2011. ISBN 978-80-260-0934-4. [Online] In:

https://ceske-socialni-podnikani.cz/images/pdf/Studie_infrastruktury_TESSEA_plna_verze_podzim2011.pdf

WEIKERT, Petr. Odpovědné veřejné zakázky za miliardy. Stát chce sázet na ekologii a zaměstnanost. 2018. [Online] In: <https://www.euro.cz/politika/dobro-za-miliardy-1410227>.

JURČÍK, Roman. *Úvod do odpovědných veřejných zakázek, Legislativa, kritéria a jejich použití*. Síť ekologických poraden STEP. 2016. [Online] In: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2016/08/z_sesit_uvod-do-odpovednych-zakazek.pdf.

OCHRANA, František. Metodika hodnocení veřejných zakázek s ohledem na kritérium 3 E. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. 2008. S. 31. [Online] In: <https://docplayer.cz/23891707-Metodika-hodnoceni-verejnych-zakazek-s-ohledem-na-kriterium-3e.html>.

BURKETT, Ingrid. McNeill, Joanne. Measuring the impact of social procurement: a new approach. Framing the value question in commissioning and social procurement-Generating Social Value Case Study Three. [Online] In: https://www.communityeconomies.org/sites/default/files/2017-12/Burkett%20%26%20McNeill_Social%20Traders_framing%20the%20value%20question%20in%20social%20procurement_0.pdf

MULGAN, Geoff. Measuring Social Value. 2010. [Online] In: https://ssir.org/articles/entry/measuring_social_value#

Ministerstvo životního prostředí. Rada vlády pro udržitelný rozvoj. *Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky*. 1 vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010. [Online] in: https://sovz.cz/wp-content/uploads/2016/08/z_strategicky-ramec-udrzitelneho-rozvoje-cr.pdf.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. Odpovědné veřejné zadávání. [Online] in: <https://www.sovz.cz/>

Evropská komise. *EVROPA 2020 Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění* [online]. 2010. [cit. 25. 12. 2022]. [Online] In: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52010DC2020>

European Commission. *Green Public Procurement Criteria and Requirements*. [Online]. In: [GPP Criteria and Requirements \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010DC0001)

European Commission. A new Circular Economy Action Plan. [online]. 2020. [cit. 9. 7. 2023] [Online] In: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>.

3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2014/25/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

Směrnice Evropského parlamentu a rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Zákon č. 320/2001 Sb., zákon o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2000 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 761/2001 o dobrovolné účasti v systému řízení a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (EMAS)

Nařízení Rady (ES) č. 834/2007 ze dne 28. června 2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES

Zákon č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení vlády č. 531 ze dne 14. července 2017, *Pravidla uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy*. [Online] In:

<https://odok.cz/portal/zvlady/usneseni/2017/531/>

Usnesení vlády č. 620 ze dne 7. července 2016, *Metodický pokyn Centrální harmonizační jednotky č. 3 Metodika veřejného nakupování – Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání*. [Online] In: <https://odok.cz/portal/zvlady/usneseni/2016/620/>

Usnesení vlády ze dne 19. července 2000 č. 720 k návrhu podpory rozvoje prodeje a užívání ekologicky šetrných výrobků. [online] In: [k návrhu podpory rozvoje prodeje a užívání ekologicky šetrných výrobků - \(odok.cz\) https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/151F24043316A7DFC12571B6006EE596](https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/151F24043316A7DFC12571B6006EE596)

Usnesení vlády č. 465/2010 ze dne 14. června 2010, *Pravidla uplatňování environmentálních kritérií při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní a veřejné správy*. [Online] In: <https://odok.cz/portal/zvlady/usneseni/2010/465/>

4. Seznam použité judikatury

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 Afs 20/2008-152

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. 33/2000 (č. 78/2001 Sb.)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 2 Afs 64/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. 1 As 431/2018

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, sp. zn. 8 As 32/2019

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2020, sp. zn. 9 As 178/2018

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 9 Afs 87/2008–81

Rozsudek ESD ze dne 20. 9. 1988 C-31/87 Beentjes

Rozsudek ESD ze dne 26. 9. 2000 C-225/98 Nord-Pas-de-Calais

Rozsudek ESD ze dne 3. 4. 2006 C-346/06 Dirk Rüffert

Rozsudek ESD ze dne 18. 9. 2014 C-549/13 Bundesdruckerei

Rozsudek ESD ze dne 17. 11. 2015 C-115/14 RegioPost GmbH & Co. KG17

Rozsudek ESD ze dne 17. 9. 2002 C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab

Rozsudek ESD ze dne 4. 12. 2003 C-448/01 EVN AG a Wienstrom GmbH

Rozsudek ESD ze dne 10. 5. 2012 C-368/10 Provincie North Holland

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 10. 2014, č. j. 62 Af 75/2013

Rozsudek ESD ze dne 9. 6. 2009 C-480/06 Komise vs. Německo, rozsudek ESD ze dne 11. 1. 2005 C-26/03 Stadt Halle a RPL Lochau

Nález Ústavního soudu (II. senát) ze dne 30. listopadu 1999 sp. zn. II. ÚS 485/98

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 2. 2017, sp. zn. S 734/20162, Chytré hřiště v Kadani

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. S 179/2018, potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. 1. 2019, sp. zn. R 164/2018

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 6. 2022, sp. zn. S 167/2022, potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 8. 2022, sp. zn. R 81/2022, Alternativní tonery

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8. 7. 2022, sp. zn. S 176/2022, potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 9. 2022, sp. zn. R 101/2022

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 9. 2023, sp. zn. ÚOHS-S0393/2023/VZ

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2011 č. j. 62 Ca 15/2009-71

Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 1. 2009, č.j. R 143, 145/2008/VZ-215/2009/310/Jha

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. R0298/2016

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2020, sp. zn. 4 AS 85/2020

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 9. 2023, sp. zn. ÚOHS-S0473/2023/VZ

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 10. 2011, sp. zn. S71/2011/VZ-370/2011/540/MKr

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 23. 6. 2008, sp. zn. S121/2008. Potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 9. 2008, č.j. R121/2008, Prodej obecných bytů prostřednictvím služeb realitní kanceláře

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. S257/2008/VZ-23325/2008/530/RP, Pojišťovací makléř

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 11. 2021, sp. zn. S0281/2021/VZ, Demolice stávajících a výstavba nových rekreačních objektů a následného pronájmu pozemků včetně na nich se nacházejících staveb za účelem poskytování rekreačních a ubytovacích služeb. Potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8. 2. 2022, sp. zn. ÚOHS-R0187/2021/VZ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. 62 Ca 31/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, sp. zn. 8 Afs 60/2009

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2010, čj. 62 Ca 89/2008-51

Rozsudek ESD ze dne 25. 3. 2010 C-451/08 EU:C:2010:168 Helmut Müller

Rozsudek ESD ze dne 12. 7. 2001 C-399/98 Ordine degli Architetti

Rozsudek ESD ze dne 18. 10. 2018 C-606/17 IBA Molecular Italy

Rozsudek ESD ze dne 30. 1. 2020, C-395/18, ECLI:EU:C:2020:58, Tim SpA,

5. Seznam ostatních zdrojů

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. 7. 2006 o Spravedlivém obchodu a rozvoji (2005/2245(INI))

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. 5. 2010 o novém vývoji v oblasti veřejných zakázek (2009/2175(INI))

Nový akční plán oběhového hospodářství z roku 2020

Fidler, Vlastimil. Nové zásady odpovědného zadávání a inovací jsou účinné již od 1. 1. 2021. *Veřejné zakázky v praxi*. 2021, roč. 9, č. 1, s. 4-5.

European Commission. Circular economy. [online]. [cit. 9. 7. 2023] [Online] In: [Circular economy \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy/economy_en).

Stanovisko expertní skupiny Ministerstva pro místní rozvoj k právním otázkám spojeným se zavedením nových zásad zadávání veřejných zakázek, uveřejněno dne 11. 5. 2021. In portal-vz.cz. [online]. [cit. 25. 12. 2022]. [Online] In: <https://portal-vz.cz/metodiky-stanoviska/stanoviska/stanoviska-expertni-skupiny-mmr-k-zakonu-o-zadavani-verejnych-zakazek/>

Stanovisko expertní skupiny Ministerstva pro místní rozvoj k nákupu potravin po 1. 1. 2022, uveřejněno dne 4. 11. 2021. In portal-vz.cz [online]. [cit. 25. 12. 2022]. [Online] In: <https://portal-vz.cz/metodiky- stanoviska/ stanoviska/ stanoviska-expertni-skupiny-mmr-k-zakonu-o-zadavani-verejnych-zakazek/>

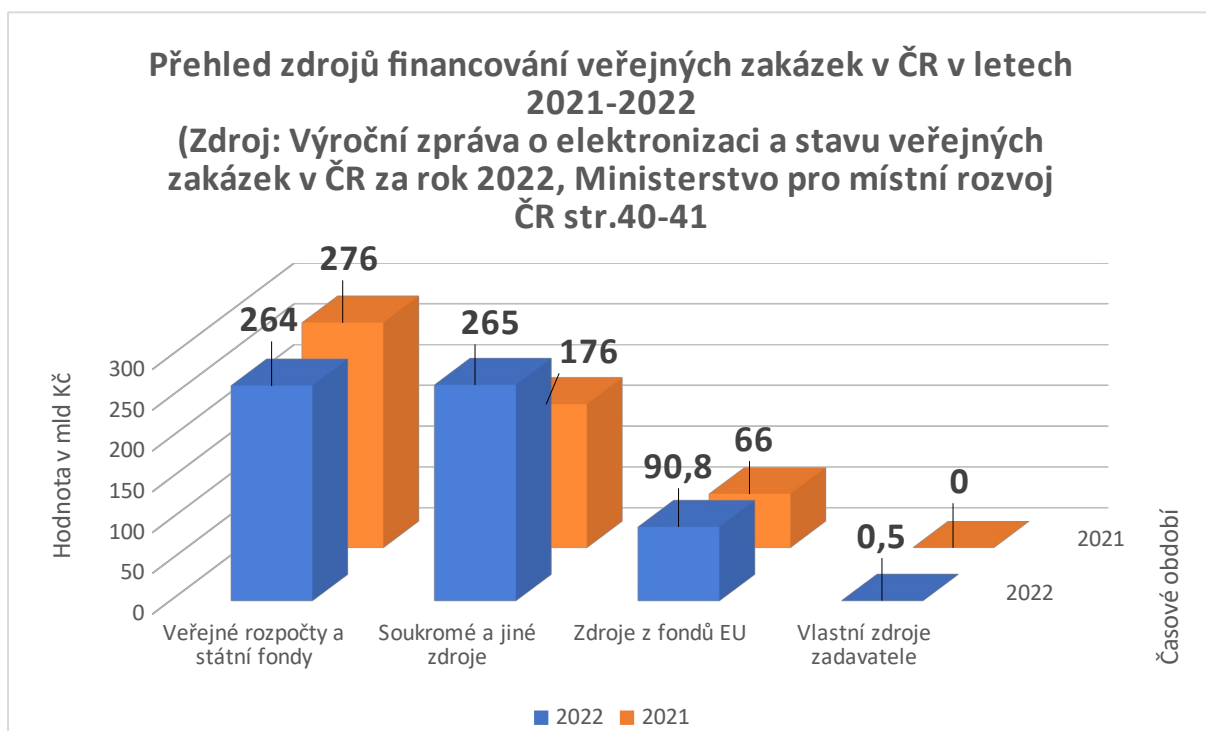
Rozhovor se Shaunem McCarthym, ředitelem Action Sustainability, *Udržitelnost by měla být jedním z cílů, ne speciální záležitostí*. Veřejné zakázky v praxi. Květen 2018, roč. 6, číslo 1.

Datlab s.r.o. *Analýza: Necenová kritéria při zadávání veřejných zakázek v EU. 2019*

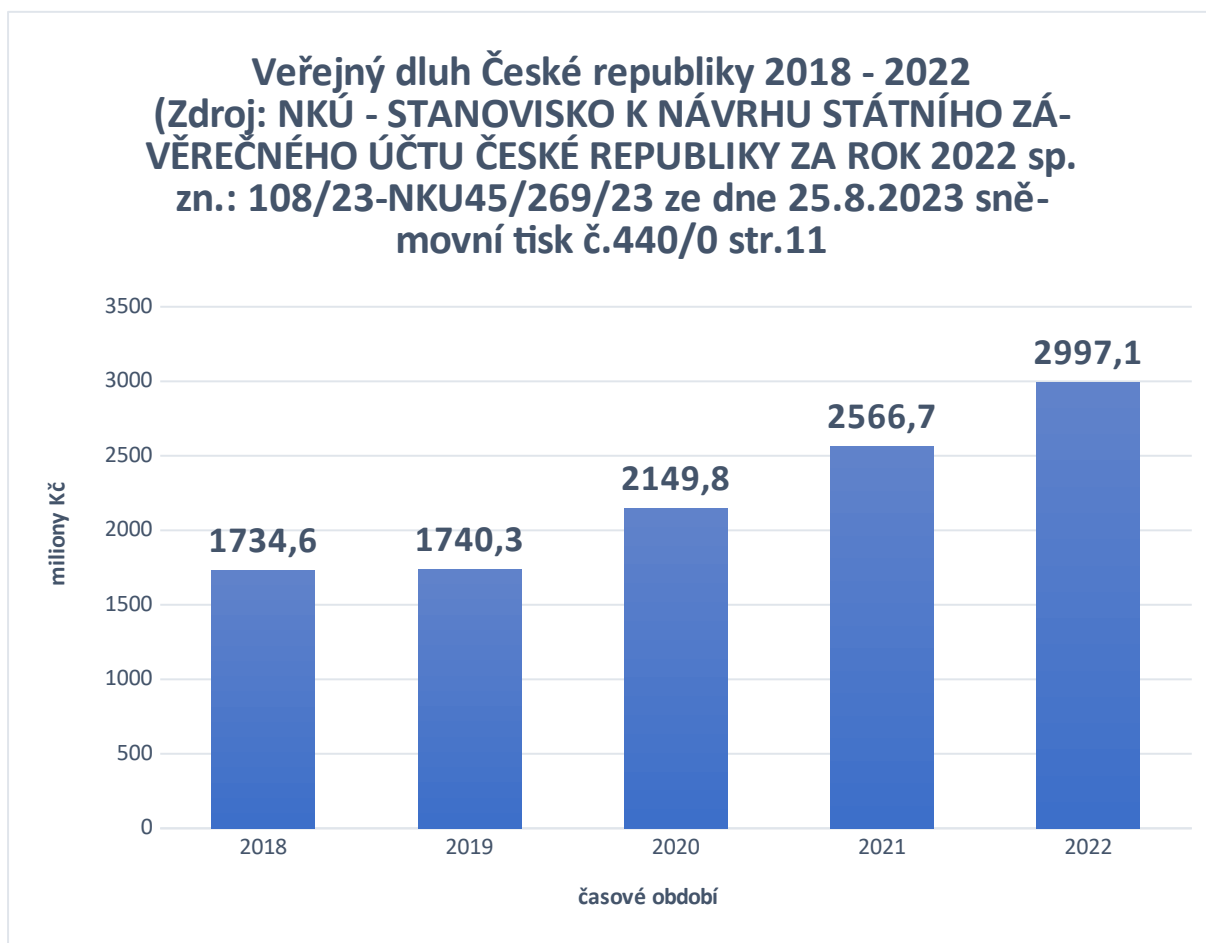
Ministerstvo pro místní rozvoj. *Výroční zpráva o elektronizaci a stavu veřejných zakázek v ČR za rok 2022*. Praha. 2023

Seznam příloh – grafy

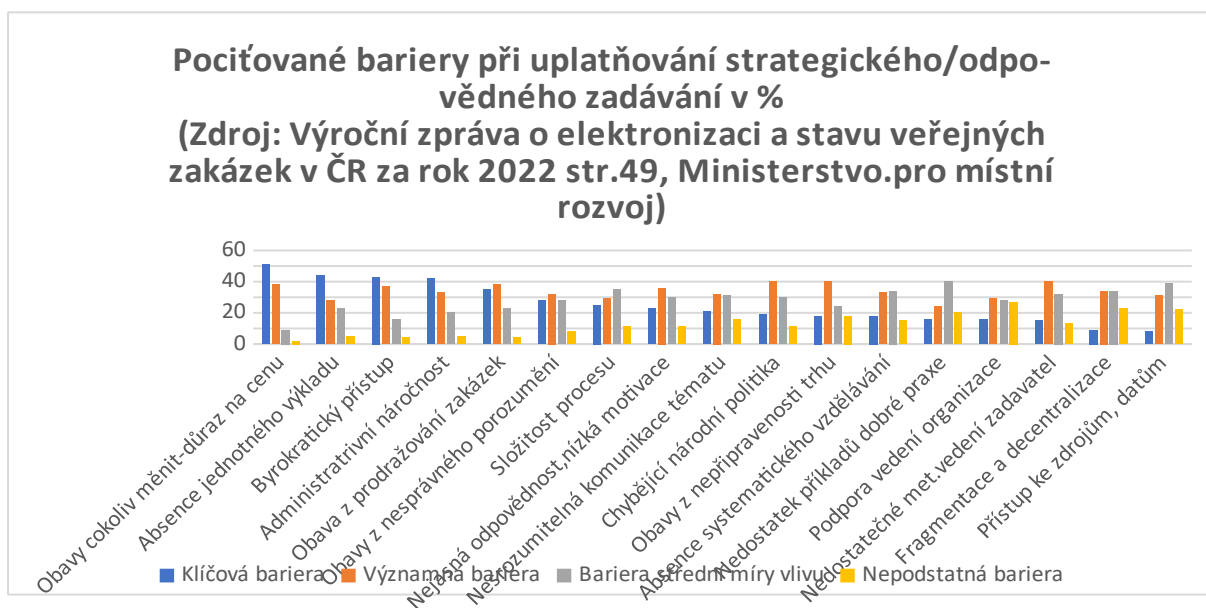
Graf č. 1



Graf č. 2



Graf č. 3



Odpovědné zadávání veřejných zakázek se zaměřením na nepeněžitě plnění ze strany zadavatele

Abstrakt

Cílem této práce je, pohledem praktické zadavatele a poptávkové strany relevantního trhu, přiblížit téma odpovědného zadávání veřejných zakázek, které je stále předmětem rozsáhlé odborné ale i zcela laické diskuse. Především prismatem více než 10letých praktických zkušeností veřejného zadavatele reaguji na aktuální legislativní zakotvení zásad odpovědného veřejného zadávání v recentní právní úpravě České republiky. Jedná se o zásady sociálně a environmentálně odpovědného veřejného zadávání a požadavky na inovativní řešení při pořizování komodit.

Fokusováním svých praktických pozitivních ale i negativních zkušeností ze zadávacího procesu blíže rozebírám konkrétní způsoby použití zásad odpovědného veřejného zadávání v denní činnosti veřejných zadavatelů. Aplikace zásad odpovědného zadávání není vždy pro zadavatele pouze skutečným přínosem, přičemž snahou musí být neomezování hospodářské soutěže a zachování ostatních základních zásad zadávacího řízení²¹⁵,

Rigorózní práce je rozdělena do pěti kapitol. V první kapitole vymezují pojem odpovědného veřejného zadávání a jednotlivé zásady odpovědného veřejného zadávání a jejich vztah k ostatním základním zásadám zadávání veřejných zakázek. Rovněž uvádím historický kontext odpovědného veřejného zadávání na mezinárodní úrovni, v právu Evropské unie a v právu Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. Samostatně rozebírám vývoj v České republice a aktuální platnou a účinnou právní úpravu České republiky.

Druhá kapitola obsahuje konkrétní rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a judikaturu správních soudů a Soudního dvora Evropské unie. Dále má práce obsahuje příklady dobré praxe aplikace zásad odpovědného veřejného zadávání v zemích Evropské unie včetně České republiky a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. Opomenuty nezůstaly ani příklady špatné praxe jako možné vodítko pro ostatní zadavatele, čeho se v zadávacím řízení lépe vyvarovat. I na svých praktických chybách a omylech realizovaných historicky v procesu veřejného zadávání se snažím upozorňovat ostatní zadavatele na úskalí celé zkoumané problematiky.

Stěžejní kapitolou je třetí kapitola zabývající se naturálním plněním ze strany zadavatele. Jedná se o případy, kdy zadavatel neposkytuje jako úplatné protiplnění finanční

²¹⁵ Zásady transparentnosti, zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace vůči dodavatelům včetně teritoriální diskriminace a zásady přiměřenosti.

prostředky, ale tzv. naturální plnění např. v podobě reklamní či marketingové kampaně. Zde se snažím ukázat, jak u těchto typů veřejných zakázek může zadavatel plně využít odpovědné veřejné zadávání.

Předposlední kapitola přináší zhodnocení platné právní úpravy odpovědného veřejného zadávání, včetně kritického pohledu. Poslední kapitola obsahuje návrhy de lege ferenda.

Práce se snaží shrnout základní informace o zásadách odpovědného veřejného zadávání a tematizovat hlavní přínosy jejich aplikace ve veřejném investování pro zadavatele a celou společnost. Snahou bylo zároveň ukázat rizika jejich nevhodného či nezákonného použití v zadávacích řízeních a postavit na jisto, že přidaná hodnota v podobě odpovědného veřejného zadávání není a nemůže být základním účelem a cílem právní úpravy zadávání veřejných zakázek. Tím musí zůstat účelné hospodárné a efektivní vynakládání veřejných prostředků a zajištění účinné co nejširší hospodářské soutěže.

Klíčová slova:

- Veřejné zakázky
- Odpovědné veřejné zadávání
- Naturální plnění

Responsible public procurement focused on non-monetary performance by the public contracting authority

Abstract

The aim of this work is, from the point of view of the practical contracting authority and the demand side of the relevant market, to approach the topic of responsible public procurement, which is still the subject of extensive professional but also completely layman's discussion. Above all, through the prism of more than 10 years of practical experience as a public contractor, I respond to the current legislative anchoring of the principles of responsible public procurement in the applicable legislation of the Czech Republic. These are the principles of socially and environmentally responsible public procurement and requirements for innovative solutions in the procurement of commodities.

Focusing on my practical positive and negative experiences from the procurement process, I analyze in more detail the specific ways of using the principles of responsible public procurement in the daily activities of public contractors. The application of the principles of responsible procurement is not always only a real benefit for the contracting authority, while the effort must be not to restrict economic competition and preserve the other basic principles of the procurement procedure.

The rigorous work is divided into five chapters. In the first chapter, I define the concept of responsible public procurement and the individual principles of responsible public procurement and their relationship to other basic principles of public procurement. I also present the historical context of responsible public procurement at the international level, in the law of the European Union and in the law of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. I separately analyze the development in the Czech Republic and the current valid and effective legislation of the Czech Republic.

The second chapter contains the specific decision-making practice of the Office for the Protection of Economic Competition and the jurisprudence of administrative courts and the Court of Justice of the European Union. Furthermore, my work contains examples of good practice in the application of the principles of responsible public procurement in the countries of the European Union, including the Czech Republic and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Examples of bad practice were also not left out as a possible guide for other contracting authorities, what is better to avoid in the procurement procedure. Even on my practical mistakes and mistakes realized historically in the process of public procurement, I try to alert other contracting authorities to the pitfalls of the entire researched issue.

The key chapter is the third chapter dealing with non-monetary performance by the contracting public authority. These are cases where the contracting authority does not provide financial performance, but non-monetary performance, e.g. in the form of an advertising or marketing campaign. Here I try to show how the contracting authority can take full advantage of responsible public procurement for these types of public procurement.

The penultimate chapter provides an evaluation of the current legal regulation of responsible public procurement, including a critical perspective. The last chapter contains proposals de lege ferenda.

The work tries to summarize the basic information about the principles of responsible public procurement and thematize the main benefits of their application in public investment for the contracting authority and the whole society. At the same time, the effort was to show the risks of their inappropriate or illegal use in procurement procedures and to establish for sure that added value in the form of responsible public procurement is not and cannot be the basic purpose and goal of the legal regulation of public procurement. In this way, the efficient, economical and efficient spending of public funds and the provision of the widest possible economic competition must remain effective.

Key words:

- Public procurement
- Responsible public procurement
- Non-monetary performance