

## Výsledky ankety AVZ k návrhu dílčí novely ZZVZ – doplnění § 6 o zásady sociálně a environmentálně odpovědného zadávání

Anketa byla uspořádána v reakci na zprávu, že dne 18. 9. 2020 Poslanecká sněmovna schválila v rámci zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností, dílčí novelu ZZVZ na základě pozměňovacího návrhu Hospodářského výboru, kterým se podstatným způsobem novelizuje § 6 ZZVZ.

Konkrétně je do § 6 ZZVZ **doplněn nový odstavec 4, dle kterého je zadavatel při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, povinen za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné, dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací ve smyslu tohoto zákona. Svůj postup je zadavatel povinen řádně odůvodnit.**

Vysvětlení souvisejících pojmů je dále doplněno do § 28 ZZVZ pod písm. p) až r), která znějí:

- „p) sociálně odpovědným zadáváním postup podle tohoto zákona, při kterém má zadavatel povinnost zohlednit například pracovní příležitosti, sociální začlenění, důstojné pracovní podmínky a další sociálně relevantní hlediska spojené s veřejnou zakázkou,
- q) environmentálně odpovědným zadáváním postup podle tohoto zákona, při kterém má zadavatel povinnost zohlednit například dopad na životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj, životní cyklus dodávky, služby nebo stavební práce a další environmentálně relevantní hlediska spojené s veřejnou zakázkou,
- r) inovaci implementace nového nebo značně zlepšeného produktu, služby nebo postupu související s předmětem veřejné zakázky.“

Návrh dotčeného zákona nyní stojí před projednáváním v Senátu, kam byl 15. 10. postoupen a označen jako senátní tisk č. 322. Lhůta pro jednání v Senátu končí dnem 15.11.2020.

AVZ shledává použití principů a hledisek sociálně odpovědného zadávání či environmentálně odpovědného zadávání za žádoucí, nicméně koncepce zařazení těchto principů v rámci dílčí novely ZZVZ i její formulace budí relevantní otázky k jejímu výkladu a aplikaci. Situace je o to naléhavější, že účinnost navrhovaného zákona se předpokládá k 1. 1. 2021.

Jako nezávislá platforma, jejímž cílem je prosazovat kvalifikovaný a zodpovědný přístup k zadávání a realizaci veřejných zakázek v ČR, se AVZ rozhodla uspořádat mezi svými členy anketu nad problematikou aplikace navrhované dílčí novely ZZVZ.

Výsledky této ankety jsou podkladem pro kulatý stůl, jehož cílem je moderovaná diskuse s MMR, MPSV (garantem problematiky sociálně odpovědného zadávání), ÚOHS, i s politickou reprezentací, která může ještě výslednou podobu této dílčí novely ovlivnit.

Sběr odpovědí se uskutečnil korespondenční cestou prostřednictvím dotazníku zpracovaného v google forms, a to mezi členy AVZ a followery sociálních sítí AVZ v období od 2. do 9. října.

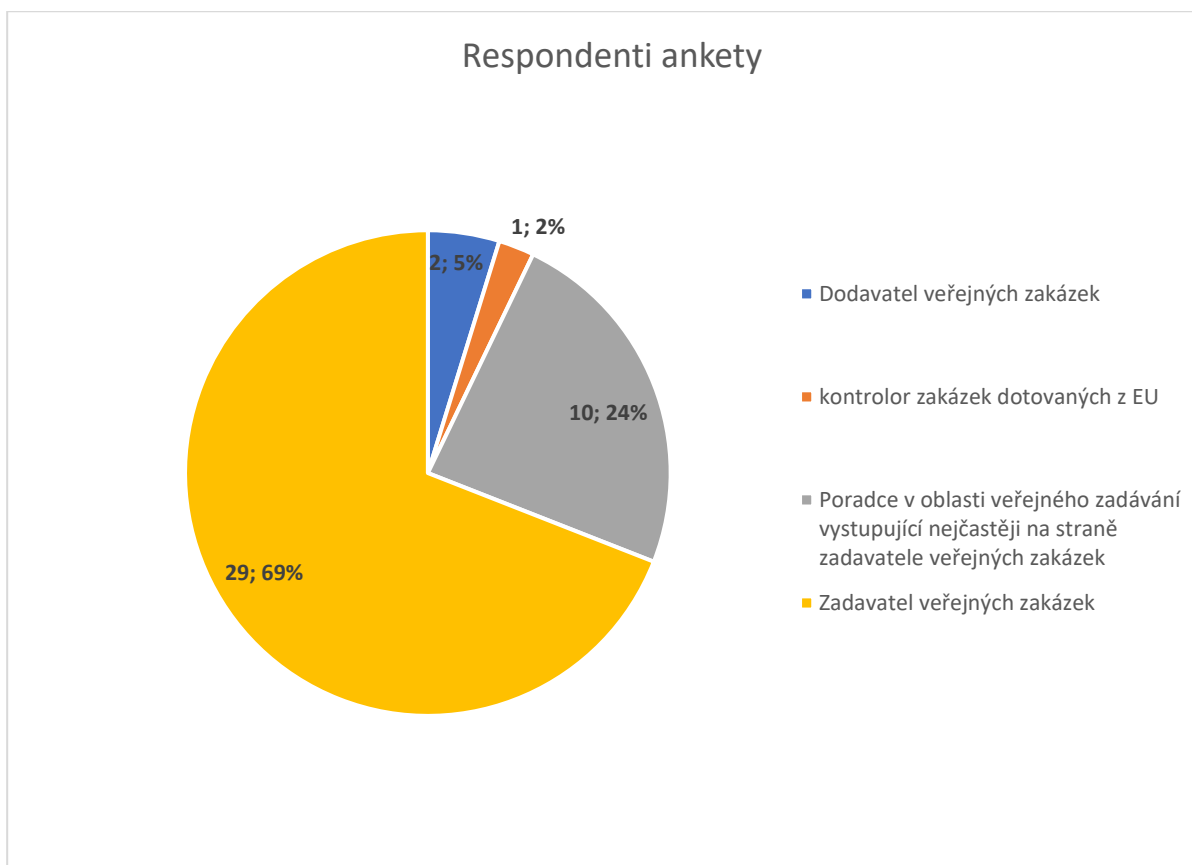
Celkem odpovědělo 42 respondentů.

### Užité zkratky:

AVZ	Asociace pro veřejné zakázky	ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj	VZ	veřejná zakázka
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí	VZMR	veřejná zakázka malého rozsahu
SOVZ	Sociálně odpovědné veřejné zadávání	ZZVZ	zákon č. 134 / 2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

## 1. Složení respondentů:

Typ respondenta	Počet z 1. Prosím uveďte, zda jste	%
Dodavatel veřejných zakázek	2	4,76
kontrolor zakázek dotovaných z EU	1	2,38
Poradce v oblasti veřejného zadávání vystupující nejčastěji na straně zadavatele veřejných zakázek	10	23,81
Zadavatel veřejných zakázek	29	69,05
<b>Celkový součet</b>	<b>42,00</b>	<b>100,00</b>

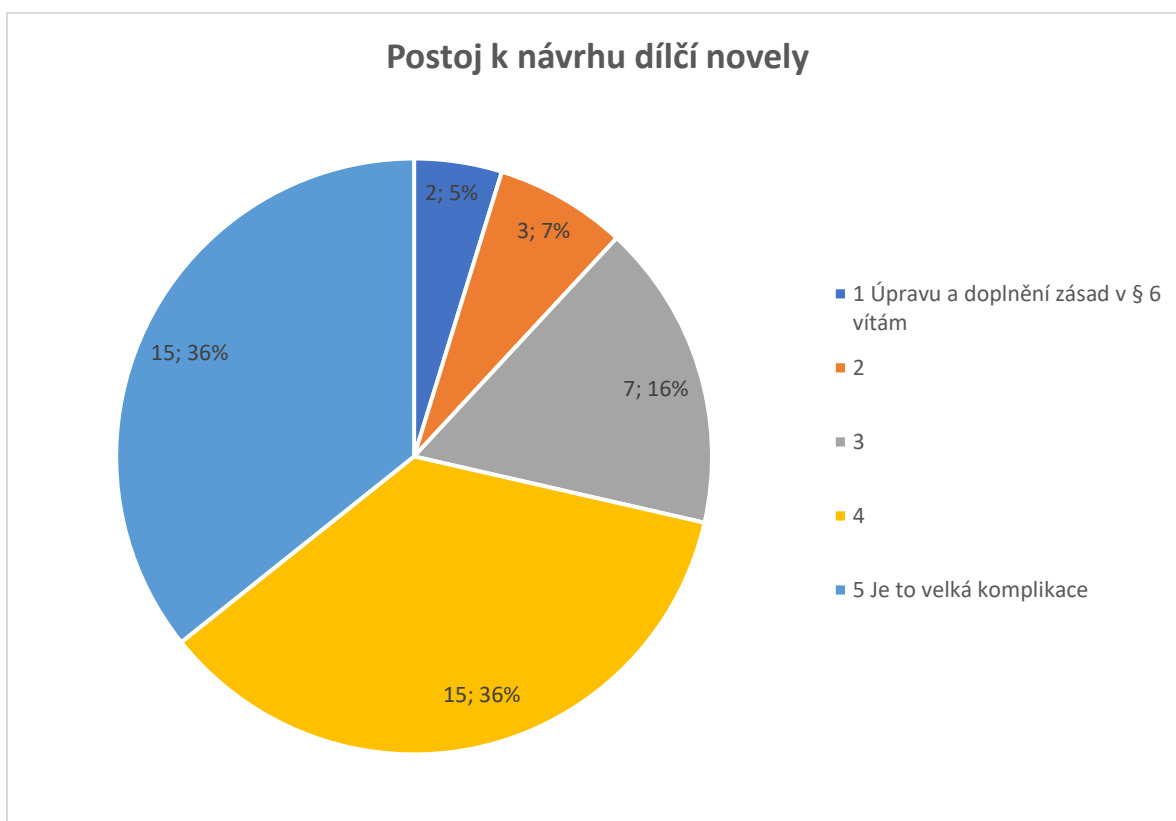


Z uvedeného je zřejmé, že v anketě je převážné zastoupení zadavatelů veřejných zakázek (29) a poradců v oblasti zadávání VZ (10). Dodavatelé VZ se do ankety zapojili jen 2 a zapojil se i auditor VZ (1). S ohledem na nereprezentativní zastoupení dodavatelů a jiných osob působících v oblasti veřejného zadávání nebyly jednotlivé odpovědi podrobeny bližší analýze z hlediska uvedených skupin respondentů a je třeba je nahlížet především jako na názory a postoje osob působících na straně zadavatele.

## 2. S ohledem na svou praxi a působení v oblasti veřejných zakázek, jak nahlížíte na dílčí úpravu § 6 ZZVZ? Svůj názor vyjádřete na následující stupnici (1- úpravu a doplnění zásad v § 6 vítám, 5- je to velká komplikace).

Cílem dotazu bylo zjistit postoj respondentů k navrhované dílčí úpravě ZZVZ v podobě zapracování zásad sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací do § 6 ZZVZ. Respondenti měli svůj postoj vyjádřit na stupnici od 1 (tzn. úpravu a doplnění zásad v § 6 vítám) až po 5 (tzn. je to velká komplikace).

Postoj	Četnost absolutní	Četnost v %
1 Úpravu a doplnění zásad v § 6 vítám	2	4,76
2	3	7,14
3	7	16,67
4	15	35,71
5 Je to velká komplikace	15	35,71
<b>Celkový součet</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>



Z uvedeného vyplývá, že až 72 % (30) respondentů vnímá návrh jako komplikaci, z čehož polovina (15) respondentů vnímá návrh jako velkou komplikaci.

16 % (7) respondentů uvedlo k návrhu indiferentní postoj.

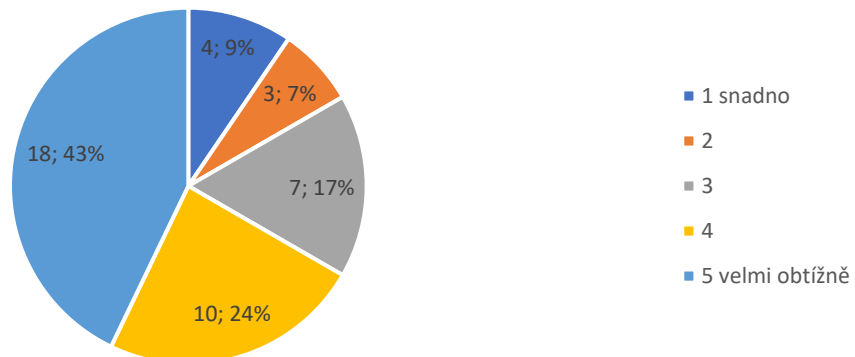
Jen 12 % (5) respondentů vyjádřili spíše kladný postoj k novele. Z bližší analýzy této skupiny respondentů se jedná o zadavatele a poradce, kteří již mají zkušenosti se SOVZ.

3. Jak byste se v rámci své praxe a působení v oblasti zadávání veřejných zakázek vypořádali s následujícími vytipovanými aplikačními důsledky dílčí novely ZZVZ. Z návrhu není jasné, v rámci kterého úkonu má zadavatel provést odůvodnění aplikace / neaplikace zásady dle § 6 odst. 4? Svůj názor vyjádřete na následující stupnici (1 – snadno až 5 - velmi obtížně).

Dotazy č. 3 až 5 směřují na schopnost potenciálních uživatelů normy, a sice jejich úkolem je ověřit jejich schopnost ji bez další metodické podpory okamžitě implementovat do své zadávací praxe. Z odpovědí je zřejmé, že implementace normy v zadávací praxi může činit nemalé potíže.

Schopnost aplikace s ohledem na nejasnost termínu „není jasné, v rámci kterého úkonu má zadavatel provést odůvodnění“	Četnost (absolutní)	Četnost v %
1 snadno	4	9,52
2	3	7,14
3	7	16,67
4	10	23,81
5 velmi obtížně	18	42,86
<b>Celkový součet</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

**Schopnost aplikace s ohledem na nejasnost termínu „není jasné, v rámci kterého úkonu má zadavatel provést odůvodnění“**



V rámci předmětného návrhu znění odst. 4 ZZVZ je vyžadováno, aby zadavatelé povinně **svůj postup ve vztahu k zásadám sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací řádně odůvodnili**. Ačkoli § 6 ZZVZ vyjmenovává i ostatní zásady, které zadavatel musí v zadávacím řízení dodržovat (např. zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení s dodavateli a zákaz jejich diskriminace), ve vztahu k žádné z nich neuvádí výslovnou povinnost je řádně odůvodnit. Pouze inherentně předpokládá, že zadavatel je schopen každý svůj krok v zadávacím řízení ve vztahu k těmto zásadám, bude-li to třeba, obhájit.

Návrh znění odst. 4 ZZVZ však již neuvádí, v jaké fázi zadávacího řízení a jakým způsobem mají zadavatelé svůj postup odůvodňovat, ani věcné vymezení toho, co je třeba odůvodnit. Zda je třeba odůvodnit to, že v rámci veřejné zakázky zadavatel využije jen některé zásady. Např. v podobě kritérií sociálně odpovědného zadávání a požadavku na zaměstnání sociálně znevýhodněných osob, ale již nevyužije environmentální hlediska, ne proto, že by se ve vztahu k předmětné veřejné zakázce nedala

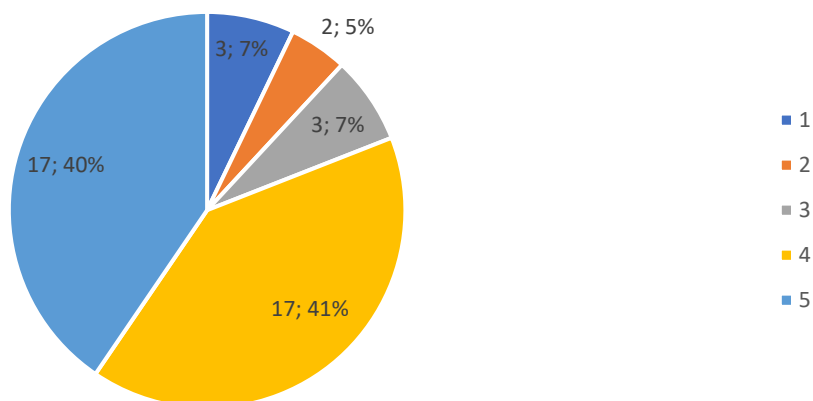
využít, ale proto, že je zadavatel ve vztahu k předmětné veřejné zakázce (např. u veřejných zakázek na služby) nepovažuje za podstatné apod.

Z provedené ankety vyplývá, že až 67 % (tj. 28) respondentů shledává tu nejasnost jako problematickou a jen cca 16 % (tj. 7) respondentů by se s ní snadno vyrovnala.

4. Jak byste se v rámci své praxe a působení v oblasti zadávání veřejných zakázek vypořádali s následujícími vytipovanými aplikačními důsledky dílčí novely ZZVZ. Z návrhu není jasné, co znamená, že zadavatel je povinen dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací pouze tehdy, bude-li to vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné? Svůj názor vyjádřete na následující stupnici (1- snadno, 5- velmi obtížně).

Schopnost aplikace s ohledem na nejasnost termínu „tehdy, bude-li to vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné“	Četnost (absolutní)	Četnost v %
1 snadno	3	7,14
2	2	4,76
3	3	7,14
4	17	40,48
5 velmi obtížně	17	40,48
<b>Celkový součet</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>

Schopnost aplikace s ohledem na nejasnost „tehdy, bude-li to vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné“



S výše uvedeným souvisí též nejasnosti ohledně aplikace zásad dle § 4 ZZVZ, a sice pouze „za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné“. Kdo určí, co je ve vztahu k povaze a smyslu veřejné zakázky možné? Jakou úvahu má zde zadavatel provést? Zatím se řídil tím, že při definici plnění veřejné zakázky a zadávacích podmínek vycházel zejména ze svých potřeb definovaných tak, aby neporušil zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, ale též z omezení plynoucích z jeho povinnosti vynakládat veřejné prostředky účelně, hospodárně a efektivně (tj. tzv. principy 3E) v souladu se zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů. Návrh úpravy § 6 odst. 4 ZZVZ klade na zadavatele další nároky, a sice povinnost uplatnit zásady sociálně odpovědného zadávání,

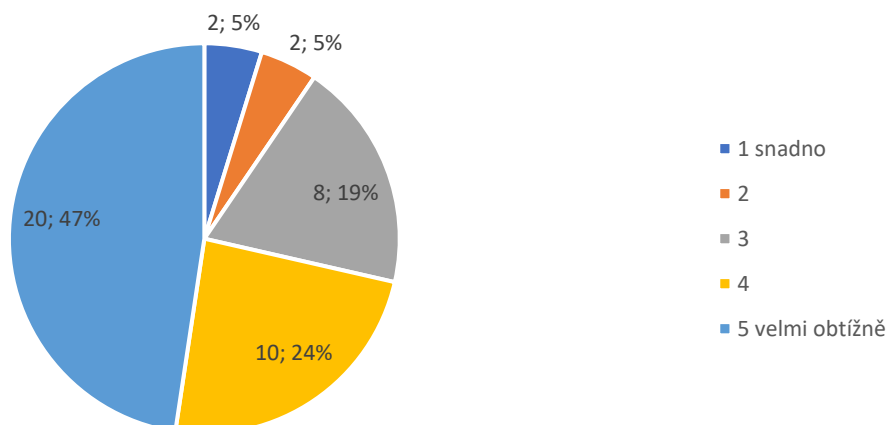
environmentálně odpovědného zadávání a inovací, za předpokladu, že je to k povaze a smyslu zakázky možné, což se dá vyložit, že je musí uplatnit všude tam, kde je to možné. Ne tedy tam, kde je to s ohledem na nějakou strategii či cíle definované ať už na mikroúrovni zadavatele či celkové společenské makroúrovni žádoucí a účelné, ale stačí, že je to s ohledem na povahu a smysl zakázky možné. Vágnost takového vymezení může ve svém důsledku ad absurdum jít proti samotnému smyslu, který byl možná při zavedení těchto zásad sledován. Činí jakýkoli postup zadavatele relativním ve vztahu k úsudku jeho hodnotitele, a tudíž snadno zpochybnitelným. Zadavatel nemůže nikdy vyčerpat celou škálu možností uplatnění zásad sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací, které mohou být shledány s ohledem na povahu a smysl zakázky jako realizovatelné. Navíc často může uplatnění těchto zásad stát v kontrastu k ostatním zásadám, zejména ve vztahu k principu rozpočtové odpovědnosti a principům 3E a zadavatel zde bude muset volit míru uplatnění těchto zásad velmi opatrně s ohledem na skutečnost, že jejich přínos nelze mnohdy vyjádřit prostým porovnáním nákladů. Zatímco náklady jdou čistě za zadavatelem, přínos, lze-li jej jednoznačně definovat, je spíše celospolečenským na úrovni veřejného zájmu.

O tom, o jak velký problém v zadávací praxi může jít, svědčí fakt, že až 82 % (34) respondentů by se s touto nejasností v rámci své praxe vypořádala velmi obtížně. Pouze 12 % (5) respondentů uvádí, že snadno či spíše snadno.

5. Jak byste se v rámci své praxe a působení v oblasti zadávání veřejných zakázek vypořádali s následujícími vytipovanými aplikačními důsledky dílčí novely ZZVZ. Není zřejmé, jak bude zadavatel za porušení této zásady sankcionován? Svůj názor vyjádřete na následující stupnici (1- snadno, 5- velmi obtížně).

Schopnost aplikace s ohledem na nejasnost ohledně sankcí ze strany dohledových orgánů	Četnost (absolutní)	Četnost v %
1 snadno	2	4,76
2	2	4,76
3	8	19,05
4	10	23,81
5 velmi obtížně	20	47,62
<b>Celkový součet</b>	<b>42</b>	<b>100</b>

Schopnost aplikace s ohledem na nejasnost ohledně sankcí ze strany dohledových orgánů



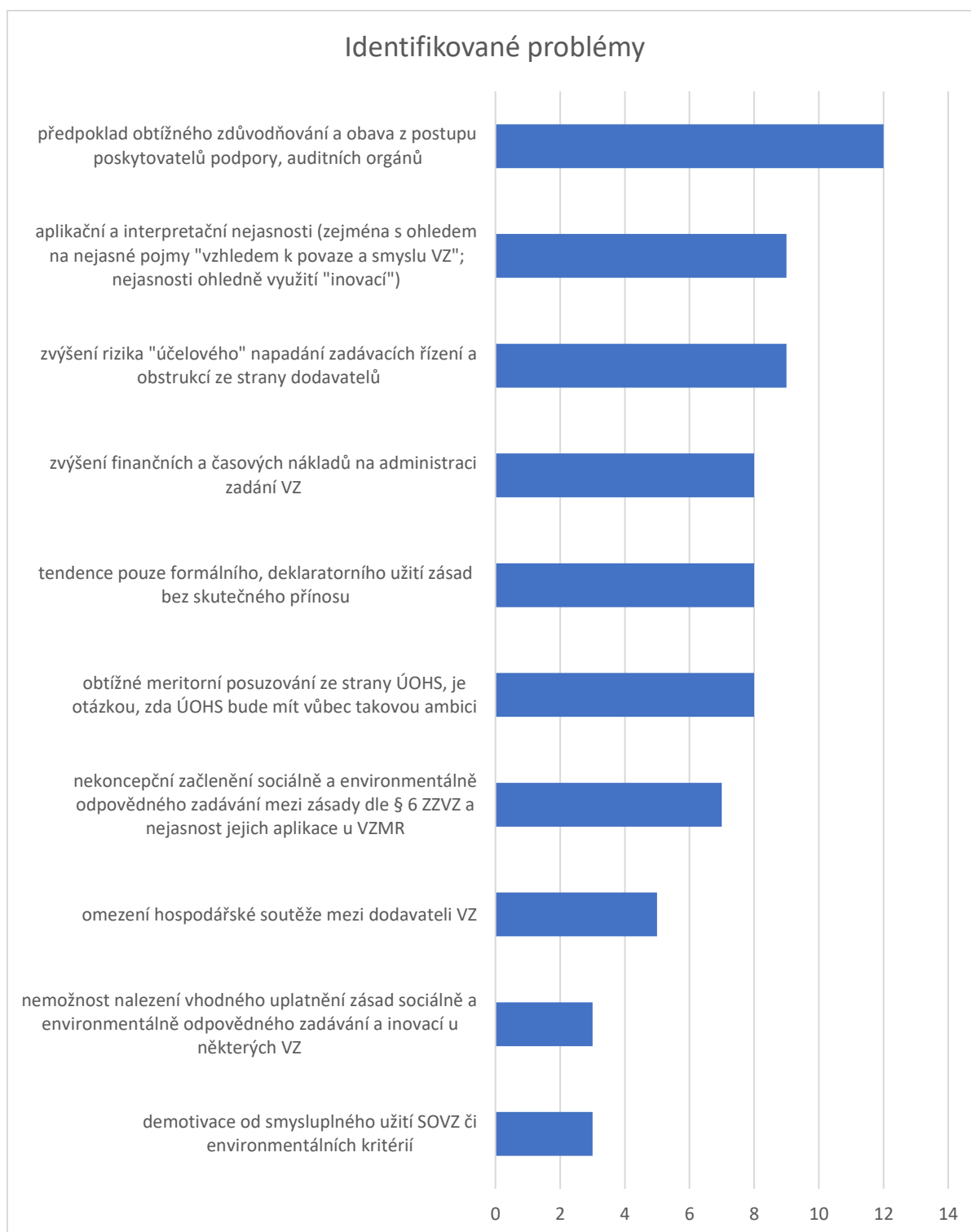
Výše uvedené navíc podtrhuje skutečnost, že není zřejmé, jakým způsobem budou na nedodržení zásad sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací nahlížet orgány, které na zadávání veřejných zakázek dohlížejí. Nejedná se zde jen o ÚOHS, ale především auditní orgány dohlížející na to, aby evropské prostředky byly vynaloženy v souladu s legislativou EU a národní legislativou. Jedná se o velkou míru nejistoty a tedy vysokou míru rizika, které ponese především zadavatelé veřejných zakázek, jejichž plnění je kofinancováno z fondů EU. Přijetí předmětného návrhu dílčí novely ZZVZ bohužel nepředcházela širší diskuse, z níž by bylo zřejmé, jak je předmětné ustanovení myšleno a jakým způsobem má být vykládáno. Až 71 % (30) respondentů uvedlo, že s tímto rizikem je schopno v rámci své praxe pracovat jen s obtížemi a 19 % (8) respondentů má k tomu indiferentní postoj.

**6. Jaké případné problémy spojené s aplikací návrhu dílčí novely mohou nastat v rámci Vaší praxe a Vašeho působení v oblasti zadávání veřejných zakázek? Prosím stručně popište.**

Otázky č. 6 až 9 byly otevřenými otázkami. Přesto si obdržené odpovědi byly v lecčems podobné. Na základě jejich podstaty byly rozděleny do níže uvedených kategorií, jimž byla přiřazena četnost dle jejich opakovaného výskytu mezi respondenty.

Výčet problémů, které respondenti v souvislosti s přijetím návrhu očekávají, byl zjišťován v otázce 6. Níže uvádíme ty, které byly uváděny respondenty nejčastěji:

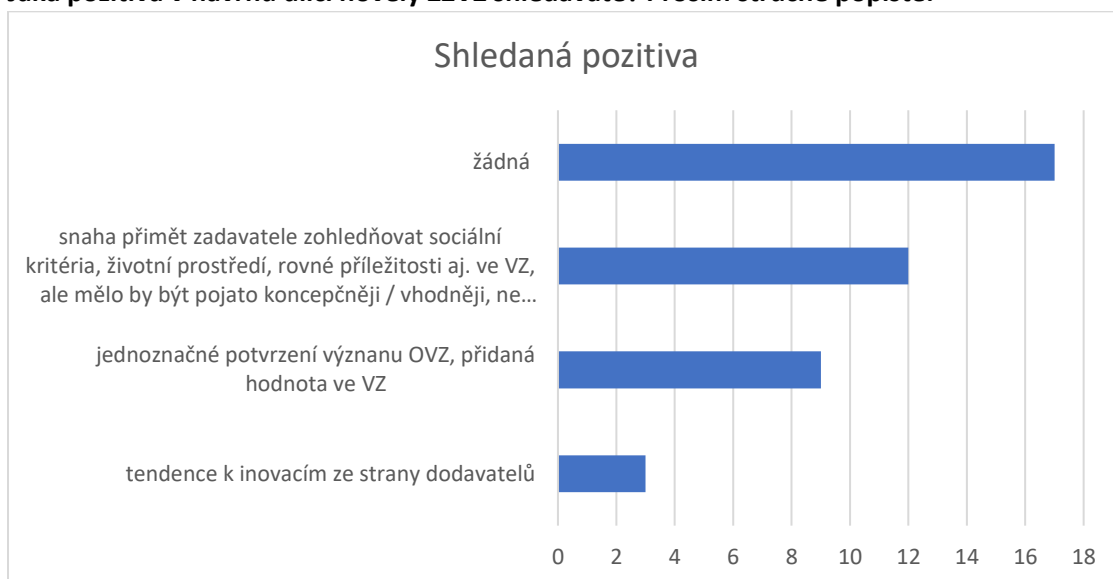
<b>Stručný popis problému</b>	<b>Četnost</b>
předpoklad obtížného zdůvodňování a obava z postupu poskytovatelů podpory, auditních orgánů	12
zvýšení rizika "úcelového" napadání zadávacích řízení a obstrukcí ze strany dodavatelů	9
aplikační a interpretační nejasnosti (zejména s ohledem na nejasné pojmy "vzhledem k povaze a smyslu VZ"; nejasnosti ohledně využití "inovací")	9
obtížné meritorní posuzování ze strany ÚOHS, je otázkou, zda ÚOHS bude mít vůbec takovou ambici	8
tendence pouze formálního, deklaratorního užití zásad bez skutečného přínosu	8
zvýšení finančních a časových nákladů na administraci zadání VZ	8
nekoncepční začlenění sociálně a environmentálně odpovědného zadávání mezi zásady dle § 6 ZZVZ a nejasnost jejich aplikace u VZMR	7
omezení hospodářské soutěže mezi dodavateli VZ	5
demotivace od smysluplného užití SOVZ či environmentálních kritérií	3
nemožnost nalezení vhodného uplatnění zásad sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a inovací u některých VZ	3



Mezi dalšími méně často identifikovanými problémy, které by neměly zůstat bez povšimnutí, byly uváděny např. negativním dopad na sektor veřejných zakázek ve smyslu jeho paralyzování či utlumení v důsledku aplikačních a interpretačních nejasností, nedostatečný čas na přípravu implementace do zadávacích řízení s ohledem na předpokládanou účinnost od 1. 1. 2021, anebo zvýšení nabídkových cen, a tedy zdražení plnění veřejných zakázek v důsledku aplikace zásad sociálně a environmentálně odpovědného zadávání či inovací.

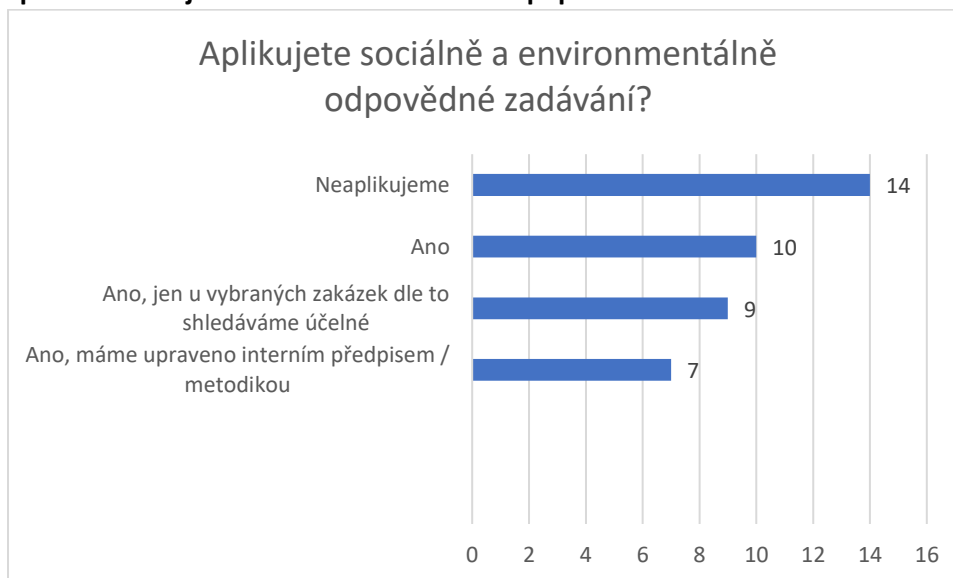


**7. Jaká pozitiva v návrhu dílčí novely ZZVZ shledáváte? Prosím stručně popište.**



Z uvedených odpovědí je zřejmé, že velká část respondentů si uvědomuje, že aplikace SOVZ a environmentálně odpovědného zadávání je žádoucí, ale dali by přednost jiné formě jejich zapojení do zadávacího řízení, než v podobě zásad uvedených v § 6 ZZVZ.

**8. Aplikujete již zásady sociálně odpovědného zadávání a environmentálně odpovědného zadávání v rámci Vaší praxe / Vašeho působení v oblasti zadávání veřejných zakázek? Jakým způsobem či v jaké formě? Prosím stručně popište.**



S poměrně vysokou mírou uvědomění si významu aplikace sociálně a environmentálně odpovědného zadávání koreluje i skutečnost, že velká část respondentů na straně zadavatelů a poradců v oblasti veřejných zakázek jej již v nějaké formě ve své zadávací praxi dobrovolně aplikuje, aniž by to současná právní úprava veřejných zakázek ukládala jako povinnost.

Již dle současného znění může zadavatel

- v souladu s § 37 ZZVZ stanovit 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;
- v souladu s § 38 ZZVZ v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo ve výzvě k podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení účast ve veřejné zakázce vyhradit pouze dodavatelům zaměstnávající na chráněných pracovních místech podle zákona o zaměstnanosti alespoň 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců;
- dle § 39 odst. 3 ZZVZ za účelem snížení počtu účastníků zadávacího řízení nebo snížení počtu předběžných nabídek nebo řešení nebo hodnocení nabídek stanovit kritéria, která vyjadřují objektivní a ověřitelné skutečnosti související s předmětem veřejné zakázky, včetně vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí nebo sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky;
- dle § 48 odst. 5 písm. a) může zadavatel vyloučit účastníka zadávacího řízení pro nezpůsobilost, pokud prokáže, že plnění nabízené dodavatelem by vedlo k nedodržování povinností vyplývajících z předpisů práva životního prostředí, sociálních nebo pracovněprávních předpisů nebo kolektivních smluv vztahujících se k předmětu plnění veřejné zakázky;
- požadovat předložení určitého osvědčení, že příslušné stavební práce, služby nebo dodávky vyhovují jeho požadavkům na vlastnosti dodávek, služeb nebo stavebních prací například z hlediska environmentálního nebo sociálního, a to dle pravidel stanovených v § 94 ZZVZ;
- v souladu s § 116 odst. 1 pro hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky podle kvality stanovit kritéria, která vyjadřují kvalitativní, environmentální nebo sociální hlediska spojená s předmětem veřejné zakázky.

Je tedy otázkou, zda je tedy nutné aplikaci zásad sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a inovací stanovovat v ZZVZ obligatorně na všechny veřejné zakázky, u nichž to bude vzhledem k jejich povaze a smyslu možné, tak, jak to vyplývá z navržené novelizace ustanovená § 6 odst. 4.

S uvedeným zněním dílčí novely též souvisí shoda na identifikaci veřejných zakázek, u nich nelze tyto zásady aplikovat.

- 9. Existují dle Vašeho názoru veřejné zakázky, kde zásady sociálně odpovědného zadávání a environmentálně odpovědného zadávání či inovací aplikovat nelze či to není vhodné? Pokud ano, uveďte které.**

## VZ, kde zásady sociálního a environmentálního odpovědného zadávání a inovací nelze nebo není vhodné uplatnit

