

## Předkládací zpráva

---

Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo práce a sociálních věcí předkládají ke schválení vládě ČR materiál „*Pravidla uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy*“ (dále též „pravidla“).

Materiál je zpracován v rámci nahrazení usnesení vlády č. 465/2010, které v bodě 2 ukládá zvážit úpravy na základě zkušeností získaných s uplatňováním usnesení.

Usnesení vlády č. 465/2010 bylo prvním krokem příkladného přístupu veřejné správy k nakupování zboží a služeb, jehož podstatou je zohledňovat environmentální hlediska a požadavky při vydávání finančních prostředků, kterými stát disponuje, a tím podporovat dodávky výrobků a služeb s vysokou užitnou hodnotou a omezeným dopadem na životní prostředí. K tomu účelu byla usnesením č. 465/2010 schválena *Pravidla uplatňování environmentálních požadavků při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy z roku 2010*, která obsahovala podrobnou metodiku na začlenění environmentálně šetrných požadavků pro nákup dvou významných produktových kategorií, nábytku a výpočetní techniky. Podle původního předpokladu se usnesení mělo pravidelně aktualizovat a pravidla, resp. metodiky v jeho příloze rozšiřovat o další produktové kategorie v souladu s vývojem na úrovni EU<sup>1</sup>.

S ohledem na vývoj v oblasti zadávání veřejných zakázek a poptávku státní správy a samosprávy po metodické podpoře v oblasti environmentálně i sociálně odpovědného zadávání dochází v pravidlech, která tímto předkládáme vládě ke schválení, ke dvěma zásadním změnám oproti přístupu z roku 2010.

První změna se týká způsobu schvalování pravidel. Za dobu platnosti usnesení č. 465/2010 se ukázalo, že vědecký a technický pokrok, který je nutno při stanovování environmentálních požadavků na produkty a služby zohlednit, je natolik rychlý a progresivní<sup>2</sup>, že usnesení vlády není vhodnou formou pro

---

<sup>1</sup> Evropská komise (JRC) vypracovává tzv. [Kritéria EU pro zelené veřejné zakázky](#); v tuto chvíli (2017) jsou dostupná kritéria pro 21 produktových kategorií spojených buď s běžným provozem veřejné správy (výpočetní technika, kancelářský papír, tiskárny, osvětlení, nákup energií, úklidové služby a stravování atp.), nebo s výstavbou či rekonstrukcí budov a infrastruktury (výstavba a provoz kancelářských budov, stavby a údržba silnic, čistírna odpadních vod a další). Vybrané metodiky jsou zveřejněny také na [portálu MMR k veřejným zakázkám](#).

<sup>2</sup> Zatímco ještě v roce 2009 existovala kritéria Evropské komise (JRC) pro 10 produktových kategorií, dnes jsou dostupná už pro 21 kategorií a jen v roce 2017 je plánována aktualizace kritérií pro sedm z nich. Jako příklady změn, které si vynutily aktualizaci v poslední době, můžeme uvést nové přístupy k posuzování ekologické šetrnosti vozidel v důsledku podvodů při testování automobilů na množství vznikajících výfukových plynů; objevily se nové požadavky na občerstvení a stravování s ohledem na obsah a druh rostlinných olejů (palmový, kokosový, palmitový), nové přístupy ve stavebnictví s ohledem na energetické úspory, recyklované materiály, využití dešťových vod či recyklaci tzv. šedých vod; byly definovány nové parametry pro IT v souvislosti s masovým používáním nových produktů (iPady, ultrabooky); došlo k plošnému zákazu některých látek atp.

schvalování konkrétních metodik k produktovým kategoriím. Rychlým tempem se jednak mění stávající environmentální požadavky (některé se zpřísňují, jiné naopak ztrácejí opodstatnění přijímáním úplných zákazů používání určitých látek či výrobních postupů), jednak přibývají další produkty, při jejichž nákupu je možné environmentální požadavky uplatňovat. Z tohoto důvodu MŽP navrhuje řešit tuto problematiku flexibilnějším způsobem. Usnesením vlády bude schválen materiál (který tímto předkládáme) definující obecná pravidla odpovědného nakupování, tj. zásady, kterými by se stát a samosprávy měly řídit. Na podporu dodržování těchto zásad uloží usnesení příslušným resortům vypracovat relevantní elektronicky přístupné metodiky, které budou pravidelně doplňovány a aktualizovány v souladu s kompetencemi příslušných resortů, avšak bez nutnosti předkládání těchto metodik vládě ke schválení. Tím se zaručí dostatečná flexibilita, aktuálnost a možnost bezprostředního zohlednění nových trendů, strategií, technického, technologického i legislativního vývoje.

Druhou zásadní změnou oproti pravidlům z roku 2010 je komplexní přístup k dopadům nákupů realizovaných veřejnou správou; předkládaná pravidla odpovědného přístupu zahrnují nově nejen aspekty environmentální, ale také sociální, respektive širší společenské aspekty, a hledisko transparentnosti vynakládání prostředků (za současného dodržování hlediska hospodárnosti), kterým se rozumí zapojení zaměstnanců do realizace opatření, poskytování inspirativních příkladů a dobré praxe dalším institucím a informování veřejnosti. Odpovědné veřejné nakupování a zadávání tedy vnímáme jako 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<sup>3</sup>. Toto široké pojetí odpovědného veřejného zadávání propojuje ekonomické, sociální i environmentální aspekty a má tak blízko k tzv. principu 3E, který zahrnuje hospodárnost (*economy*), účelnost (*efficiency*) a efektivnost (*effectiveness*). Jedná se o přístup, jehož přesah je právě v komplexnosti jeho pojetí a širí společenských aspektů, které lze nákupy a veřejnými zakázkami podpořit; přístup je založen jak na národních strategiích a cílech, tak na evropských a celosvětových koncepcích:

- na národní úrovni vychází z Programového prohlášení<sup>4</sup>, kterým si vláda ČR klade za cíl „vést Českou republiku na základě sociálně a ekologicky orientovaného tržního hospodářství“ a „podpořit ekologicky šetrné výroby a služby u státních zakázek jako výraz inovačního potenciálu“;
- aspekty odpovědného veřejného zadávání mají oporu ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice č. 2004/18/ES (dále též jen „směrnice č. 2014/24/EU“). Strategickými cíli směrnice č. 2014/24/EU jsou vedle inovací a environmentálních aspektů právě sociální aspekty veřejného zadávání. Směrnice také v řadě ustanovení podporuje malé a střední podniky, které mají často vliv na místní zaměstnanost;

---

<sup>3</sup> Definice vychází z definice UN Task Force on Sustainable Public Procurement dostupné na <http://www.unep.fr/scp/procurement/whatispp/>

<sup>4</sup> [Programové prohlášení vlády, Praha, únor 2014](#)

- v mezinárodním měřítku jsou pravidla především v souladu s principy programu odpovědné veřejné správy (*Sustainable Public Procurement*) mezinárodní organizace UNEP, kterého se Česká republika účastní, nebo s Akčním plánem EU pro oběhové hospodářství<sup>5</sup>, který vyzdvihuje odpovědné nakupování jako jedno z opatření k zajištění účinnějšího a efektivnějšího využívání zdrojů.

Veřejné instituce mohou poptávkou po environmentálně šetrnějších produktech ovlivňovat trendy ve výrobě a spotřebě, motivovat výrobce ke zvýšení nabídky těchto produktů a k vývoji technologií s menšími negativními vlivy na životní prostředí<sup>6</sup>, stejně jako motivují k zavádění systémů environmentálního managementu (EMS/EMAS). Podporou sociálních aspektů, které by veřejná správa (případně v obecné rovině stát) souběžně byla nucena v každém případě řešit a vynakládala by na ně další finanční prostředky, lze prostřednictvím finančních prostředků určených na nákup dané komodity, služby či stavebních prací získat hodnotu navíc (ang. „*value for money*“). Podstatou odpovědného veřejného zadávání je tak snaha racionálně a společensky prospěšně využít vlivu, který mohou veřejní zadavatelé svou tržní silou<sup>7</sup> na trhu uplatňovat.

#### K pravidlu č.1

Zahrnutí **environmentálních aspektů** má oporu (kromě již výše uvedených komplexních dokumentů) především v Sedmém akčním programu EU pro životní prostředí, podle nějž mají členské státy a regiony podniknout další kroky v uplatňování kritérií pro zadávání zelených veřejných zakázek (GPP) a dosáhnout cíle nejméně 50 % GPP z celkového objemu zakázek realizovaných veřejnou správou. Podpořit veřejným zadáváním environmentální aspekty výslovně umožňuje směrnice 2014/24/EU, která byla transponována do zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Při veřejném zadávání a nákupech může zadavatel zohledňovat štítky označující environmentální šetrnost výrobku nebo brát v úvahu ekonomickou výhodnost skrze náklady životního cyklu (častým problémem environmentálně šetrných řešení byla jejich vyšší pořizovací cena oproti běžným produktům; při zohlednění životního cyklu se však projeví nižší provozní náklady či nízké náklady na údržbu těchto šetrnějších variant<sup>8,9</sup>); rovněž se důrazem

---

<sup>5</sup> [COM \(2015\) 0614 final](#)

<sup>6</sup> GPP představuje prostředek hospodářského růstu: odhaduje se, že v roce 2020 dosáhnou tržby ekoprůmyslu 2,2 bilionu EUR“, OECD (2013).

<sup>7</sup> Veřejné výdaje na stavební práce, výrobky a služby představují přibližně 14 % HDP EU a činí zhruba 1,8 bilionu EUR ročně; Evropská komise (2015), *Public Procurement Indicators 2013*. Tyto údaje nezahrnují výdaje vynaložené podniky veřejných služeb; dřívější odhady (2011) zahrnující zakázky na veřejné služby činily přibližně 19 % HDP a zhruba 2,3 bilionu EUR. Pro srovnání roční náklady veřejných organizací v České republice činí přibližně 20 % HDP.

<sup>8</sup> Podle expertních odhadů by se například využitím energeticky úsporné výpočetní techniky ve všech veřejných institucích snížily emise CO<sub>2</sub> o 830 tis. tun<sup>8</sup>; instalací úsporných zdravotnětechnických armatur by spotřeba vody klesla o 200 mil litrů (0,6% celkové spotřeby domácností v EU) atd.

<sup>9</sup> Např. v Rakousku Spolková agentura pro zadávání veřejných zakázek vyhlásila zadávací řízení na dodávky černých a bílých elektrospotřebičů v hodnotě 3,75 milionu EUR; díky zařazení

na environmentální šetrnost podporují inovativní řešení v případech, že žádaný produkt nebo služba není na trhu dostupný. Mnohé studie<sup>10</sup> výhodnost nákupu environmentálně šetrných produktů ve vazbě na celoživotní náklady potvrdily. Navíc předcházení znečištění volbou environmentálně šetrných výrobků a služeb je účinnější a ekonomicky efektivnější než náprava škod, jakými jsou znečištěné složky životního prostředí, vyčerpané suroviny a zdroje, narušené ekosystémy a újma na zdraví obyvatel.

K pravidlu č. 2

Podpořit veřejným zadáváním **sociální aspekty**, respektive širší společenské aspekty, rovněž výslovně umožňuje směrnice č. 2014/24/EU, která byla transponována do zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Podporou sociálních aspektů, které by veřejná správa (případně v obecné rovině stát) v každém případě souběžně řešila a vynakládala by na ně další finanční prostředky, lze prostřednictvím finančních prostředků určených na nákup dané komodity, služby či stavebních prací získat hodnotu navíc (ang. „*value for money*“). Podstatou odpovědného veřejného zadávání je tak snaha racionálně a společensky prospěšně využít vlivu, který mohou veřejní zadavatelé svou tržní silou na trhu uplatňovat.

Veřejná správa může při veřejném zadávání a nákupech zejména podpořit zaměstnávání osob znevýhodněných na trhu práce, důstojné pracovní podmínky v celém dodavatelském řetězci, vzdělávání, praxi a rekvalifikace, sociální podniky, malé a střední podniky (které mají často vliv na místní zaměstnanost), férové podmínky v dodavatelském řetězci, etické nakupování a další. Cílovými osobami znevýhodněnými na trhu práce mohou být například osoby zdravotně postižené, osoby nezaměstnané delší dobu nebo starší 55 let, absolventi, mladí do 24 let, osoby po skončení rodičovské dovolené, osoby po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, osoby se záznamem v rejstříku trestů a další.

Výběr konkrétního sociálního aspektu či podpořené cílové skupiny bude do značné míry záviset na tom, o jaký úřad státní správy či samosprávy se jedná, a dále bude vždy nutné zvážit, zda je daná veřejná zakázka charakterem svého plnění pro uplatnění toho kterého sociálního hlediska vhodná. Zorientovat se v příležitostech, které různé veřejné zakázky poskytují pro podporu jednotlivých sociálních aspektů, zadavatelům umožní metodika odpovědného veřejného zadávání a další metodické materiály, jakož i školení, konzultace a další aktivity v rámci projektu *Podpora implementace a rozvoje sociálně odpovědného veřejného zadávání*.<sup>11</sup>

---

environmentálních kritérií se v porovnání s předchozím zadávacím řízením docílilo snížení spotřeby energie o 20 %.

<sup>10</sup> projekt „Evropské iniciativy environmentálně vhodného nakupování veřejných institucí“ (*European Eco-Procurement Initiative*) organizované mezinárodní radou ICLEI; Studie Zelené veřejné zakázky v Evropě – náklady a zisk (*Costs and Benefits of Green Public Procurement in Europe*), Oko-Institut e.V. Freiburg pro ICLEI v roce 2007.

<sup>11</sup> <http://sovz.cz/>

### K pravidlu č. 3

Veřejná správa se svými institucemi musí transparentním přístupem k nákupu zboží a služeb jít příkladem a sledovat stejné cíle, jejichž dosažení požaduje od podniků či konečných spotřebitelů. Opatření k environmentálně šetrnému chování organizace není možné přijímat bez spolupráce a aktivní účasti zaměstnanců (šetření vodou, energií, třídění odpadů, cestování do práce); je tedy nutné o celém procesu průběžně informovat a školit o nových opatřeních a způsobu jejich správného používání, o vývoji stavu životního prostředí a způsobech jeho ochrany obecně i v rámci konkrétní instituce. Odpovědný přístup organizace je kontinuální proces, který se vyvíjí, a proto je i školení nezbytné zajistit průběžně jako podporu celého procesu. Průběžným informováním a školením se zároveň zajišťuje jak zvyšování standardů kvality práce a dobrá praxe správních úřadů, tak se vytváří základ příkladného jednání a tím pozitivní ovlivňování veřejnosti.<sup>12,13</sup> cílem je také dosáhnout takového stavu environmentální informovanosti zaměstnanců veřejné správy, aby si v rámci svých kompetencí uvědomovali dopad svých rozhodnutí v širších souvislostech.

#### Uplatňování pravidel podpoří

- tzv. zelený růst, který stimuluje ekonomiku, není v rozporu ohleduplným přístupem k životnímu prostředí a zvyšuje obecně kvalitu života. Celá řada zemí<sup>14</sup> jej přijala s vědomím toho, že je dlouhodobě nutné zmírňovat globální problémy, jakými jsou změny klimatu, produkce a odstraňování odpadů, nedostatek surovin, problém s kvalitou a množstvím povrchových a podzemních vod, atd.;
- sociální aspekty, jako je podpora zaměstnávání osob znevýhodněných na trhu práce (osob dlouhodobě nezaměstnaných či zdravotně postižených a dalších), zajištění důstojných pracovních podmínek (např. finanční ohodnocení řidičů podílejících se na plnění veřejné zakázky), podpora sociálních podniků, etického nakupování atd.<sup>15</sup>;

---

<sup>12</sup> Analýza současného stavu zajištění environmentálního vzdělávání pracovníků veřejné správy v ČR, Agentura Koniklec pro MŽP, 2010

<sup>13</sup> [Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí](#);

<sup>14</sup> Na evropské úrovni jsou mezi nejprogresivnějšími státy v oblasti odpovědného či příkladného jednání států severské země s tradičně velkým důrazem na ochranu ŽP, dále Rakousko, Německo, Nizozemí, Velká Británie, rovněž Francie a Belgie. V řadě zemí EU navazují GPP na národní programy či strategie odpovědného chování veřejné správy nebo jsou zasazeny do kontextu udržitelného rozvoje (*Sustainable Procurement* v Belgii, *Greening Government Commitments* ve Velké Británii, *Government Decision-In-Principle on the Promotion of Sustainable Environmental and Energy Solutions (cleantech solutions) in Public Procurement* ve Finsku, *State Exemplarity in Sustainable Development Approache* ve Francii, *National Action Plan "Sustainability" v Německu a další*).

<sup>15</sup> <http://sovz.cz/priklady-dobre-praxe/>

- za finanční prostředky vynaložené na plnění veřejné zakázky, které zadavatel primárně požadoval, obdrží navíc přidanou hodnotu ve formě konkrétního, cíleného prospěchu pro společnost;
- napomůže úsporám finančních prostředků, např. nakupování energeticky účinných výrobků nebo výrobků šetřících vodu, tedy výrobků environmentálně příznivějších, může vést k významnému snížení účtů za veřejné služby; omezení obsahu nebezpečných látek v poptávaných výrobcích může snížit náklady na jejich likvidaci;
- orgány, které uplatní odpovědné přístupy, budou lépe připraveny na řešení nových celospolečenských problémů, například boj s nezaměstnaností, odstraňování sociálních nerovností, přechod k oběhovému hospodářství, snižování emisí skleníkových plynů.

MPSV a MŽP budou průběžně sledovat a jedenkrát za dva roky (k 31. prosinci počínaje rokem 2018) předkládat vládě vyhodnocení přínosu uplatňování Pravidel. Součástí zprávy bude také informace o zpracování nových metodik či o změnách metodik stávajících, včetně případného uvedení termínů předpokládaného zveřejnění na příslušné internetové platformě).

Nepředpokládáme zvýšené dopady na státní rozpočet v důsledku uplatňování navrhovaných pravidel, naopak předpokládáme dosažení finančních úspor.

Materiál je rovněž koncipován tak, aby nedošlo ke zvýšení administrativní zátěže.

Materiál prošel meziresortním připomínkovým řízením (viz část IV materiálu). Zásadní připomínky předložilo Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo vnitra a Úřad vlády – Rada vlády ČR – místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace a předseda Rady pro výzkum, vývoj a inovace. Připomínky jsme vypořádali a materiál je předkládán bez rozporu.

-