



EVROPSKÁ KOMISE

Brusel, 14.10.2025
SWD(2025) 333 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT KOMISE SHRNUTÍ

HODNOCENÍ

směrnic o veřejných zakázkách Pracovní

dokument

**Hodnocení směrnice 2014/23/EU o koncesích, směrnice 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a
směrnice 2014/25/EU o veřejných službách**

{SWD(2025) 332 final}

Veřejné orgány v EU vynakládají ročně přibližně 15 % HDP na veřejné zakázky, které zahrnují klíčová odvětví, jako je energetika, doprava a poskytování zdravotnických a vzdělávacích služeb. Pravidla EU pro zadávání zakázek na zboží, služby a stavební práce se vztahují až na čtvrtinu těchto výdajů, jejichž průměrná roční hodnota činí 616 miliard EUR, což je trojnásobek ročního rozpočtu EU. Tato pravidla jsou proto zásadní pro zajištění toho, aby veřejné prostředky byly investovány efektivně s cílem dosáhnout politických cílů a sloužit evropským občanům, a zároveň aby se zabránilo korupci a praktikám narušujícím hospodářskou soutěž.

Proto předsedkyně Evropské komise von der Leyenová oznámila revizi pravidel EU pro veřejné zakázky, přičemž zdůraznila strategický význam veřejných zakázek a oznámila zavedení kritérií „Made in Europe“ pro určité strategické sektory. Výkonný místopředseda Sėjourné zdůraznil obrovský potenciál veřejných zakázek jako součásti evropské investiční strategie na posílení konkurenceschopnosti, odolnosti a hospodářské bezpečnosti EU.

ÚČEL A METODIKA

Cílem tohoto hodnocení je posoudit účinky směrnic o veřejných zakázkách z roku 2014¹ v období 2016–2024. U některých prvků je časový rámec prodloužen, aby bylo možné zachytit dlouhodobější jevy pro srovnávací účely, nebo zkrácen, pokud to vyžadují omezení týkající se údajů.

Kvantitativní analýza hodnocení vychází z údajů TED, které pokrývají především veřejné zakázky přesahující evropské prahové hodnoty, v kombinaci s několika vnitrostátními databázemi veřejných zakázek (v závislosti na jejich dostupnosti) a údaji jiných třetích stran (např. údaje o vlastnictví podniků, které doplňují odhad účasti malých a středních podniků na veřejných zakázkách). Komise dále zadala řadu studií na podporu tohoto hodnocení. Zpětná vazba od zúčastněných stran byla shromážděna prostřednictvím otevřené veřejné konzultace (OPC), příspěvků v reakci na výzvu k předložení důkazů a cílených konzultací a průzkumů (např. průzkum o infrastruktuře elektronického zadávání veřejných zakázek určený členskými státy).

Spolehlivost zjištění prezentovaných v tomto hodnocení je považována za uspokojivou, přičemž určitá omezení jsou v hodnocení uznána a diskutována.

ÚČINNOST

Rozsah

Cílem směrnic bylo poskytnout zadavatelům a hospodářským subjektům větší právní jistotu a jasnost, pokud jde o subjekty a předměty, na které se vztahují pravidla EU pro veřejné zakázky. Závěry hodnocení ukazují, že tohoto cíle nebylo dosaženo.

Pokud jde o subjekty, na které se směrnice vztahují, směrnice kodifikovaly stávající judikaturu a poskytly nové zjednodušené definice zadavatelů a subjektů. Navzdory těmto snahám zadavatelé a zúčastněné strany hlásí časté potíže s výkladem nových ustanovení týkajících se smluv mezi subjekty ve veřejném sektoru, důvodů pro vyloučení, spoléhání se na kapacity jiných subjektů a abnormálně nízkých nabídek, jakož i potíže s určením

¹ Hodnocení se týká směrnice 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek [„klasická“]; směrnici 2014/23/EU o zadávání koncesí [„koncese“]; a směrnici 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb [„veřejné služby“], dále společně označované jako „směrnice“ nebo „směrnice z roku 2014“.

platný právní nástroj a výklad klíčových pojmů, jako jsou „veřejná zakázka“, „orgán ústřední vlády“ a „orgán veřejnoprávní“. Nejasnosti se objevily také v souvislosti s přístupem hospodářských subjektů, zboží a služeb ze třetích zemí, které nemají zajištěný přístup na trh veřejných zakázek EU.

V této souvislosti vyvolávala výkladové problémy interakce mezi klasickými smlouvami, smlouvami o veřejných službách a koncesemi. V případě veřejných služeb fungovalo vyjasnění systému opt-out podle očekávání, i když stále existuje prostor pro další upřesnění. Pokud jde o koncese, zavedení nového právního nástroje zvýšilo právní jistotu, i když vybrané definice vyvolaly značný počet soudních rozhodnutí v této věci.

Postupy

Směrnice z roku 2014 měly za cíl zjednodušit a zefektivnit postupy zadávání veřejných zakázek, a tím snížit administrativní zátěž spojenou s prováděním postupů nad prahovými hodnotami EU. Směrnice z roku 2014 však tyto cíle splnily pouze částečně.

Flexibilita postupů se promítla do možnosti zadavatelů vybrat si ze šesti postupů a dvou technik zadávání zakázek, aby se přizpůsobili svým různým nákupním potřebám, přičemž byl zajištěn transparentní systém a konkurenceschopný trh zadávání zakázek. Možnost výběru se však v praxi neprojevila větší flexibilitou, protože některé ze zavedených postupů byly využívány jen málo. Ve většině zadávacích řízení byly použity otevřené postupy: jejich využití se zvýšilo ze 73 % před přijetím směrnic (2006–2010) na 82 % v letech 2017–2024, a to především na úkor omezených postupů, jejichž podíl klesl ve stejném období z 11 % na 2 %, a to hlavně v odvětví veřejných služeb. Využití postupů s vyjednáváním bez zveřejnění pokleslo ze 7 % (2006–2010) na přibližně 5 % (2017–2024), zatímco využití rámcových dohod a dynamických nákupních systémů vzrostlo. Zúčastněné strany často zdůrazňují, že systém stále neumožňuje využití vyjednávání mimo omezené okolnosti ani přizpůsobení se nepředvídatelným situacím.

Pokud jde o zjednodušení, směrnice se snažily snížit administrativní zátěž, usnadnit rychlejší zadávací řízení a vyjasnit možnosti zavádění změn ve veřejných zakázkách. Celkově zúčastněné strany uvedly, že cíle zjednodušení reformy z roku 2014 nebyly plně splněny: 54,1 % (z 364 odpovědí) respondentů otevřené veřejné konzultace uvedlo, že směrnice nevedly ke zjednodušení pravidel, a 69 % místních a regionálních orgánů hlásí zvýšenou složitost vyplývající z nadměrné regulace, tj. přidávání regulačních požadavků členskými státy při provádění směrnic EU.

Pokud jde o délku řízení, prodloužila se délka přípravné fáze (ovlivněná povinnostmi týkajícími se dokumentů a referencí) a fáze hodnocení, přičemž průměrná doba mezi lhůtou pro podání nabídek a zadáním zakázky – s výjimkou případných soudních sporů – se zvýšila z průměrných 58 dnů (2006–2010) na 62 dnů (2017–2024).

Pokud jde o digitální veřejné zakázky, výsledky jsou smíšené. Zavedení digitálních nástrojů pro zadávání veřejných zakázek vnímá mnoho zúčastněných stran pozitivně, přičemž 42 % respondentů otevřené veřejné konzultace se domnívá, že snižuje zátěž, a 38 % se domnívá, že je rychlejší. Některé ze zavedených nástrojů, zejména evropský jednotný dokument pro zadávání veřejných zakázek (ESPD), však nesplnily zamýšlené cíle. Ačkoli integrace systémů pokročila, je nerovnoměrná, protože pouze 18 členských států integrovalo digitální zadávání veřejných zakázek s jinými systémy, což často nutí hospodářské subjekty znovu předkládat dokumentaci požadovanou v rámci zadávacího řízení, což způsobuje dodatečnou administrativní zátěž.

Přístup na trh

Směrnice z roku 2014 byly částečně účinné při udržování hospodářské soutěže na trzích veřejných zakázek v EU. Cílem směrnic bylo usnadnit nerušenou přeshraniční účast firem z jiných zemí, zajistit spravedlivou a otevřenou hospodářskou soutěž a vytvořit rovné podmínky pro všechny hospodářské subjekty, včetně malých a středních podniků.

Pokud jde o hospodářskou soutěž, od vstupu směrnic v platnost se počet oznámení o zakázkách zveřejněných v TED zvýšil o téměř 70 %, zatímco skutečná hodnota zakázek nad prahovou hodnotou EU se více než zdvojnásobila, což naznačuje lepší přístup k příležitostem v oblasti zadávání veřejných zakázek. Ukazatele koncentrace rovněž naznačují, že ve srovnání s jinými trhy mají EU-27 a většina velkých zadavatelů rozmanitou základnu dodavatelů. Průměrný počet nabídek klesl z 5,4 v letech 2006–2010 na 3,4 v letech 2017–2024. Počet přijatých nabídek však roste s hodnotou výzvy k podání nabídek, přičemž zakázky v hodnotě přesahující 20 milionů EUR, které představují 62,1 % celkové hodnoty zadávaných zakázek, přilákaly v průměru 9,2 nabídek. Podíl řízení s jediným uchazečem se zvýšil, zatímco využívání přímého zadávání zakázek zůstalo stabilní, s poklesem o 0,4 %, což vedlo k průměru EU ve výši 3,44 %.

Směrnice z roku 2014 a podpůrná opatření (např. pokyny, helpdesky) účinně zlepšily přístup malých a středních podniků k trhům veřejných zakázek, přičemž malé a střední podniky získaly 71 % zakázek zveřejněných v TED v letech 2017–2024 (a 55 % z hlediska hodnoty), ve srovnání s 64 % před reformou z roku 2014 (47 % z hlediska hodnoty). Vzhledem k tomu, že malé a střední podniky představují 49 % obrátu společností v EU, dosahují obecně dobrých výsledků, zejména u zakázek s nízkou hodnotou a zakázek rozdělených do částí.

Pokud jde o přeshraniční účast, hodnocení přináší smíšené výsledky. Zatímco pouze asi 4 % celkové hodnoty zakázek a 2 % počtu zakázek bylo zadáno přímo firmám se sídlem v jiných členských státech EU nebo ve třetích zemích (s výraznými rozdíly mezi členskými státy), nepřímé přeshraniční zadávání veřejných zakázek představuje přibližně 20 % celkového zadávání veřejných zakázek (z toho 80 % tvoří zadávání veřejných zakázek v rámci EU a 20 % zadávání veřejných zakázek mimo EU). To naznačuje hlubší míru přeshraniční integrace, která odráží integrované hodnotové řetězce a podnikové struktury. Obavy přetrvávají ohledně významné účasti firem ze zemí mimo EU, zejména v některých strategických odvětvích, přičemž společnosti z EU někdy nemají stejný přístup k zadávacím trhům ve třetích zemích.

Strategické cíle

Reforma veřejných zakázek z roku 2014 se snažila podpořit začleňování ekologických, inovačních a sociálních aspektů do veřejných zakázek, čímž podporovala širší politické cíle EU. V tomto ohledu vykazuje hodnocení smíšené výsledky.

Zatímco podíl zakázek zadávaných na základě ekonomicky nejvýhodnější nabídky klesl ze 70 % v letech 2006–2010 na 63 % v letech 2017–2024, tento pokles lze připsat spíše změnám ve složení nabídek než skutečným změnám v používání kritérií pro zadávání zakázek. S ohledem na tuto skutečnost zůstalo používání necenových kritérií v průběhu let relativně stabilní a po dosažení minima v roce 2017 začíná opět stoupat, přičemž u zakázek s vyšší hodnotou je pravděpodobnější, že budou zahrnovat necenová kritéria.

V rámci OPC měly veřejné orgány tendenci se domnívat, že směrnice podporují zelené (56 %) a sociálně odpovědné (55 %) zadávání veřejných zakázek, jakož i inovace (45 %), zatímco hospodářské subjekty byly skeptičtější. Pouze třetina uznala zvýšené úsilí v oblasti environmentálních norem a ještě méně subjektů zaznamenalo jakýkoli dopad na inovace.

Zavádění ekologického veřejného zadávání zakázek ze strany zadavatelů se v jednotlivých členských státech liší, přičemž 14 členských států uvádí, že v průměru 25 % jejich zakázek obsahuje kritéria ekologického zadávání zakázek. Přijetí sociálně odpovědného veřejného zadávání zakázek je obtížné vyhodnotit, ale podle dostupných údajů se prosazuje. Zavádění veřejného zadávání zakázek na inovace zůstává v členských státech velmi nízké.

Směrnice z roku 2014 znamenaly pokrok v podpoře zelených, sociálních a inovačních veřejných zakázek a právní předpisy o veřejných zakázkách se staly nástrojem k prosazování strategických politických cílů. Mnohé zúčastněné strany však vyjadřují obavy z nedostatečné soudržnosti a obtíží při uplatňování rostoucího počtu ustanovení o veřejných zakázkách, která mají podporovat strategické politické cíle a jsou obsažena v odvětvových právních předpisech.

Správa

Míra, v jaké směrnice z roku 2014 zlepšily transparentnost, zabránily korupci a podpořily profesionalizaci veřejných zadavatelů, zůstává nerovnoměrná a bez spolehlivých a srovnatelných údajů je obtížné ji měřit.

Směrnice z roku 2014 účinně zvýšily transparentnost zadávacích řízení tím, že se téměř zdvojnásobil počet veřejných zakázek zveřejněných v TED a více zemí poskytuje přímé odkazy na zadávací dokumentaci. Přetrvávají však mezery v údajích a obavy ohledně kvality údajů o zadávání veřejných zakázek. Navzdory regulačním snahám se v mnoha členských státech zvýšil počet případů nezveřejnění klíčových informací, jako jsou kritéria pro zadání zakázky, doba trvání smlouvy a váha ceny. Nedostatek kvalitních údajů o zadávání veřejných zakázek ohrožuje integritu postupů a automatizovaných kontrol, a to navzdory klíčové úloze úplných a přesných údajů v boji proti korupci. Oslabuje také orientaci zadávání veřejných zakázek na podporu politických cílů a jako nástroj strategické agendy veřejných investic. Elektronické nástroje pro zadávání veřejných zakázek mají významný, dosud nevyužitý potenciál pro další zvýšení transparentnosti a kvality údajů.

Ačkoli směrnice neobsahují právní opatření ovlivňující profesionalizaci zadavatelů, Komise a členské státy přijaly v průběhu hodnoceného období řadu opatření v tomto smyslu. Přesto však přetrvávají výzvy, stejně jako nedostatky v oblasti dovedností a kompetencí. Omezené modely kompetencí a certifikační rámce, nedostatečné možnosti odborné přípravy v oblasti pokročilých témat veřejných zakázek, nízká atraktivita profese a obtížnost udržení kvalifikovaných odborníků v oblasti veřejných zakázek jsou opakujícími se tématy v mnoha členských státech. Rostoucí složitost veřejných zakázek, spojená s přizpůsobením širším strategickým politickým cílům a geopolitickým a technologickým výzvám, pouze posílila potřebu vysoce kvalifikované pracovní síly a administrativní kapacity v oblasti veřejných zakázek.

EFEKTIVITA

Účinnost postupů zadávání veřejných zakázek se stanoví na základě přímých a nepřímých nákladů a přínosů. Přímé náklady na dodržování předpisů vykazovaly smíšené výsledky. Zatímco u hospodářských subjektů klesl průměrný počet osobodnů vynaložených na každou veřejnou zakázku z 16 (2008–2010) na 11 (2019–2024), u zadavatelů byl pokles mírnější, a to pouze z 22 (2008–2010) na 20 (2019–2024). Mezi nejnáročnější fáze řízení zadavatelé řadí fázi před zadáním zakázky a hospodářské subjekty fázi před podáním návrhu.

Nepřímé účinky, jak pozitivní, tak negativní, jsou obtížněji měřitelné. Nepřímé náklady vznikají hlavně v důsledku promarněných příležitostí způsobených složitými odvětvovými pravidly, omezujícími požadavky,

jazykových bariér a slabých předkomerčních pobídek, které mohou odradit uchazeče a snížit rozmanitost dodavatelů. Mezi nepřímé přínosy patří environmentální udržitelnost, inovativní a sociálně inkluzivní postupy, zlepšení veřejných služeb a účast malých a středních podniků.

Hodnocení poskytlo nové informace o transakčních nákladech, přičemž průměrné náklady na postup se odhadují na 1 % hodnoty zakázky. To představuje nárůst během analyzovaného období z přibližně 34 600 EUR (2008–2010, v konstantních cenách) na přibližně 43 200 EUR (2019–2024). Pokud jde o úspory, každá další nabídka vede k průměrnému snížení ceny zakázky o 2,5 %. Navíc zvýšená konkurence snižuje riziko nadhodnocení vítězné nabídky. To naznačuje, že navzdory souvisejícím transakčním nákladům je celková účinnost systému z hlediska přímých účinků pozitivní. Z širšího pohledu hodnocení naznačuje, že celkové přímé a nepřímé náklady pro zadavatele a podniky jsou kompenzovány přímými i širšími společenskými přínosy vyplývajícími ze směrnic.

KOHERENCE

Směrnice z roku 2014 měly za cíl dosáhnout řady různých vzájemně souvisejících a někdy složitých cílů a zároveň zajistit soudržný právní rámec. Hodnocení ukázalo, že ačkoli se soudržnost zpočátku zlepšila, zavedení ustanovení o zadávání veřejných zakázek do jiných regulačních aktů EU vyvolalo obavy ohledně právní soudržnosti.

Hodnocení ukazuje, že směrnice z roku 2014 jsou mezi sebou soudržné a nebyla zjištěna žádná významná nesoudržnost mezi hlavními cíli směrnic (vnitřní soudržnost). Právní nejistota však vyplývá ze skutečnosti, že prosazování povinností v oblasti životního prostředí, sociálních věcí a pracovního práva je ponecháno na uvážení členských států, což vede k rozdílům v jejich uplatňování.

Pokud jde o soulad směrnic z roku 2014 s ustanoveními o zadávání veřejných zakázek obsaženými v jiných právních předpisech EU (vnější soulad), rychlý nárůst těchto ustanovení v odvětvových právních předpisech, od energetiky po digitální a environmentální regulaci, vedl k roztržitosti právního rámce a k nesrovnalostem v terminologii, rozsahu působnosti a povinnostech v oblasti podávání zpráv. Zadavatelé a zúčastněné strany varují před rostoucí složitostí a nesoudržností, kterou způsobuje rozšiřování překrývajících se právních rámců, a před rostoucími obtížemi při jejich uplatňování v praxi.

RELEVANCE

Hodnocení potvrzuje, že směrnice z roku 2014 a cíle, které si kladly za cíl, zůstávají i dnes vysoce relevantní, a v některých případech dokonce ještě více než v roce 2014. Zejména potřeba zjednodušit a modernizovat veřejné zakázky je dnes ještě důležitější, vzhledem k výzvám v oblasti konkurenceschopnosti Evropy a vysoké celkové administrativní zátěži. Obstarávání udržitelných stavebních prací, výrobků a služeb zůstává naléhavé vzhledem k zrychlující se změně klimatu a širším environmentálním výzvám. V současném geopolitickém kontextu je cíl z roku 2014, kterým je podpora integrovaného vnitřního trhu, důležitější než kdy jindy pro zajištění strategické autonomie a hospodářské bezpečnosti Evropy.

ZÁVĚRY A ZÍSKANÉ ZKUŠENOSTI

Směrnice o veřejných zakázkách z roku 2014 měly za cíl zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž a co nejlépe využít veřejné prostředky při optimalizaci společenských výsledků a prevenci korupce. Tyto cíle byly částečně splněny.

Navzdory pokusům o zjednodušení postupů zadávání veřejných zakázek a zvýšení flexibility jejich používání jsou tyto postupy vnímány jako příliš složité a rigidní, aby zadavatelé mohli účinně dosahovat svých cílů v oblasti veřejných investic. Interakce mezi ustanoveními o zadávání veřejných zakázek v odvětvových právních předpisech a směrnicemi z roku 2014 vedla k nesouladu v předpisech, který dále komplikuje zadávání veřejných zakázek.

Reforma z roku 2014 transformovala veřejné zakázky na strategický politický nástroj pro dosahování environmentálních, inovačních a sociálních cílů, ale využívání postupů zadávání veřejných zakázek k dosažení těchto cílů zůstává v jednotlivých členských státech nerovnoměrné. Vzhledem k přetrvávající nerovnosti v přístupu na trh a nedávnému geopolitickému vývoji se objevily nové priority, jako je ekonomická bezpečnost a strategická autonomie.

Navzdory zlepšení transparentnosti brání mezery v údajích a problémy s kvalitou na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni účinnému řízení, strategickému rozhodování a prevenci korupce. Rostoucí složitost veřejných zakázek vyžaduje vysoce kvalifikované zadavatele, avšak investice do profesionalizace a budování kapacit, byť prospěšné, se dosud ukázaly jako příliš omezené.

Tyto výzvy ukazují, že ačkoli byly původně stanovené politické cíle částečně splněny, současný rámec pro veřejné zakázky postrádá pružnost, soudržnost a strategické zaměření potřebné k účinné reakci na současné a nové výzvy.