



# PROBLEMATIKA KVALITY VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH

POZIČNÍ DOKUMENT 1/2014  
ASOCIACE AKREDITOVANÝCH A AUTORIZOVANÝCH ORGANIZACÍ

## KDO JSME

Asociace akreditovaných a autorizovaných organizací (AAAO) je zájmovým **sdužením zkušebních, inspekčních a certifikačních organizací České republiky**, z nichž většina je uznána v rámci Evropského hospodářského prostoru a mají statut Notifikovaných osob.

Členové AAAO **poskytují služby třetích stran v oblasti nezávislého posuzování shody, jako jsou zkoušky, inspekce a certifikace**. Posuzování shody se provádí buď z důvodů stanovených zákonem, nebo jako součást správné praxe či v zájmu ochrany osob a životního prostředí. Většina našich členů jsou **notifikované osoby** nebo **uznávané orgány** podle evropské či národní legislativy. Členové AAAO nabízejí služby takřka ve všech oblastech každodenního života.

## VÝCHODISKA

Poziční dokument se zabývá problematikou **využívání certifikovaných systémů řízení** (zejména podle norem ČSN EN ISO řad 9001, 14001 a schématu EMAS) při **stanovování technických kvalifikačních předpokladů** zadavateli veřejných zakázek, při jejich **prokazování** uchazeči a při jejich **vyhodnocování** zadavateli.

S tématem též souvisí **využívání výsledků zkoušení** (posuzování shody nebo posuzování a ověřování stálosti vlastností) a **certifikace výrobků**.

Asociace akreditovaných a autorizovaných organizací se problematikou kvality ve veřejných zakázkách zabývá dlouhodobě. Konkrétním výstupem byly zejména připomínky k novele zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZVZ), které reagovaly na návrh změny ustanovení týkajících se prokazování kvalifikace zhotovitele (uchazeče) spočívající ve vypuštění požadavku na certifikaci systému řízení podle norem ISO. AAAO se na zpracování těchto připomínek podílela cestou Rady kvality ČR (dále jen RK ČR). Připomínky zahrnovaly zachování povinnosti žadatele prokázat zavedení a udržování systému řízení (byť bez jeho certifikace podle norem ISO).

Přijatá a současně platná právní úprava je však v tomto ohledu velmi volná a umožňuje upřednostnit kritérium ceny bez ohledu na doložení a vyhodnocení kvalitativních aspektů nabídky včetně kvality systému řízení uchazeče.

Základní problém však patrně není v zákoně, ale v jeho aplikaci ze strany zadavatelů.

To potvrdila i konference pořádaná Odbornou sekcí RK ČR pro kvalitu v průmyslu a stavebnictví k tématice „Kvalita ve veřejné stavební zakázce“. Příklady nesprávné aplikace ZVZ předložila také Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR (AMSP ČR). Problematika je opakovaně projednávána Svazem podnikatelů ve stavebnictví (Expertní skupina pro kvalitu) a RK ČR.

## STAV A PROBLÉMY

Pro snadnost argumentace při obhajování výběru vítězné nabídky aplikují zadavatelé jako jediné „**kritérium ceny**“ (vítězí nejnižší nabídková cena). I v takovém případě však zákon umožňuje, a předpokládá, že zadavatel dokáže přesně specifikovat své požadavky, tzn. včetně požadavků kvalitativních. To klade nároky na kvalifikaci zadavatele, resp. zpracovatele zadání veřejné zakázky, kterým se zadavatelé snaží vyhnout. Vznikají tak nedostatečná zadání.

Výsledkem bývají nabídky s mimořádně nízkou nabídkovou cenou. Při tomto postupu pak zákon dává ještě možnost požadovat na uchazeči zdůvodnění těch částí nabídky, které jsou pro výši nabídkové ceny podstatné a také dává možnost, resp. povinnost, nedostatečně odůvodněnou nízkou cenovou nabídku vyřadit. Ani tyto postupy nejsou často aplikovány.

Taková aplikace zákona vede k nekvalitnímu provedení zakázky, následnému navyšování ceny, vícenákladům na odstraňování vad, prodlužování termínů realizace a dalším neefektivnostem.

Jedinou „výhodou“ takového postupu je obtížnější napadnutelnost výběrového řízení ze strany jiných uchazečů a podání k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). V případě obhajoby postupu má zadavatel snadnější argumentaci. Takové výhody však zřetelně nejsou ve veřejném zájmu.

Nepříliš často je zadavateli aplikováno „**kritérium ekonomické výhodnosti**“, protože v této variantě základního hodnotícího kritéria má zadavatel přesně specifikovat své minimální požadavky a musí stanovit transparentní a přezkoumatelná kvalitativní kritéria. To je náročné na kvalifikaci zadavatele, resp. zpracovatele zadání veřejné zakázky a buď tento postup není aplikován, nebo vznikají nedostatečná zadání. Důsledky jsou obdobné jako uvedené výše: nekvalitní provedení zakázky, následné navyšování ceny, vícenáklady na odstraňování vad, prodlužování termínů realizace a další neefektivnosti.

Přítom argumentem není, že nelze požadovat a vyhodnocovat kvalitu. Řada českých uchazečů se v zahraničních tendrech (i v EU) setkává se striktními požadavky na kvalitu zakázky včetně kvality systémů řízení uchazeče. Kvalitativní požadavky jsou v zásadě tři druhů: 1. požadavky na kvalitu předmětu zakázky (výrobky, služby, práce); 2. požadavky na „kvalitu“ uchazeče (ekonomika, organizace a řízení, technika/technologie, personál, reference, ...); 3. požadavky na způsoby doložení požadavků dle 1. a 2. (certifikáty, protokoly, posudky, čestná prohlášení, další ...).

Tyto požadavky **se stanovují a vyhodnocuje/kontroluje se jejich splnění**.

Tím může zadavatel docílit získání nabídek srovnatelné kvality a pak má smysl **soutěžit cenu** či **posuzovat ekonomickou výhodnost**.

## NÁVRHY ŘEŠENÍ DALŠÍHO POSTUPU

### V RÁMCI PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY (ZÁKON Č. 137/2006 SB., O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ (DÁLE JEN ZVZ):

Platná právní úprava poskytuje tento prostor:

- „Je-li to odůvodněno předmětem zakázky, může sektorový zadavatel v rámci prokázání technické způsobilosti **požadovat ...**“ (§63, bod (5))
- „Je-li to odůvodněno předmětem zakázky, může sektorový zadavatel v rámci prokázání technické způsobilosti požadovat **předložení certifikátu systému řízení jakosti** vydaného podle českých technických norem akreditovanou osobou ...“ (§63, bod (6))
- „Pokud není dodavatel schopen z objektivních důvodů prokázat splnění části kvalifikace týkající se požadavků na ekonomickou, finanční nebo technickou způsobilost v plném rozsahu, je oprávněn tuto způsobilost prokázat **i jinými rovnocennými doklady**, pokud je sektorový zadavatel z objektivních důvodů neodmítne.“ (§64, bod (4)).

Řadu technických kvalifikačních předpokladů z oblasti požadavků na personál, technické vybavení a kontrolu zabezpečení kvality lze doložit právě pomocí **dokumentace vytvořené v rámci funkčních systémů řízení**. Tím vzniká výhoda pro zadavatele i pro uchazeče při prokazování a vyhodnocování plnění kvalifikačních předpokladů.

### V RÁMCI PŘIPRAVOVANÉ NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY:

Nová právní úprava bude vycházet z následující legislativy EU:

- směrnice EP a Rady (EU), o udělování koncesí
- směrnice EP a Rady (EU), o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES
- směrnice EP a Rady (EU), o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.

Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) pracuje na zcela novém zákonu o veřejných zakázkách. Nejvýznamnější změny budou v oblastech:

- proces zadávání veřejných zakázek;
- sociální a environmentální aspekty;
- přístup pro malé a střední podniky;
- pravidla hospodářské soutěže;
- povinnosti vlád členských států.

### PŘI PŘÍPRAVĚ NOVÉHO ZVZ UPLATŇUJE AAAO TYTO NÁVRHY:

#### Konkrétní návrhy:

- umožnit využití mezinárodních standardů systémů řízení a certifikace těchto systémů jako kritéria pro výběr vhodného uchazeče. Zákonem jasně stanovit, že zadavatel může dané certifikáty požadovat jako jedno z kvalifikačních kritérií (viz např. čl. 41 směrnice). V této souvislosti též požadovat certifikaci systému řízení akreditovaným certifikačním orgánem. Splnění tohoto požadavku dokládat certifikátem, pokrývajícím obor dané zakázky;
- při prokazování kvality výrobků a služeb využívat certifikáty na výrobky, inspekční zprávy a protokoly o zkouškách, vydané akreditovanými certifikačními a inspekčními orgány a zkušebními laboratořemi;
- uložit zadavateli povinnost zajistit při opakovaných dodávkách supervizi kvality (např. přejímky nebo inspekce) a využívat k tomu třetí nezávislé strany (akreditované, autorizované subjekty); v této souvislosti bude využíván PD AAAO 1/2013 „Přidaná hodnota posuzování shody třetími stranami“;
- vyjmout z působnosti ZVZ spolupráci podniků, výzkumných organizací a vysokých škol v klastrech v případech, kdy společné projekty spolupráce jsou schvalovány všemi členy klastru;
- vyjmout z působnosti ZVZ nákup přístrojů pro výzkum, vývoj, posuzování shody inovací a zkoušení prováděné třetí stranou, povolit specifické technické zdůvodnění nákupu nestrannou autoritou;
- výrazně posílit význam kvalifikace stavebních dodavatelů; přitom využívat systém certifikovaných kvalifikovaných dodavatelů provozovaný Svazem podnikatelů ve stavebnictví ČR (SPS ČR) z pověření MMR, v němž certifikaci provádí třetí nezávislé strany;
- zadavatelům umožnit preferenci místních uchazečů;

- prokazovat ekonomickou stabilitu nejenom čestným prohlášením;
- zvýšit hranici podlimitních zakázek;
- umožnit přidělení zakázky jednomu uchazeči;
- umožnit zadání zakázky včetně oprav a údržby (provozu);
- vytvoření obecného přehledu o přiměřených nákladech na opravy a údržbu typů staveb;
- zvýšit nároky na řízení veřejné stavební zakázky investorem;
- vytvořit elektronicky monitorovaný systém řízení veřejných staveb (celý životní cyklus);
- jako součást aplikovat strukturovaný elektronický stavební deník;
- výkon technického dozoru na stavbách zařadit mezi živnosti vázané;
- vytvářet předpoklady pro zvýšení úrovně řízení stavebních zhotovitelů (integrované systémy řízení).

#### **Související návrhy:**

- V rámci metodického pokynu MMR by měl být konkretizován způsob prokazování odborné způsobilosti dodavatele. Měla by být obnovena i možnost jejího prokázání certifikátem systému managementu kvality od třetí nezávislé strany, tj. od akreditovaného certifikačního orgánu pro certifikaci systémů managementu (akreditace od akreditačního orgánu, který je členem EA, ILAC, IAF) podle příslušných norem ČSN/EN/ISO či mezinárodních schémat - jako předpoklad shody s požadavky zákona a zadavatele.
- V rámci metodického pokynu MMR by měla být zdůrazněna přidaná hodnota aplikace „Seznamu kvalifikovaných dodavatelů“ provozovaného SPS ČR – viz též konkrétní návrhy.
- Za jakéhokoliv stavu právní úpravy se považuje za potřebné, aby zadavatelé byli „vedeni“ gestorem ZVZ, tj. aktuálně Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR), v rámci vydávaných metodických pokynů k ZVZ, k využívání celého prostoru a možností, které jim platná právní úprava poskytuje. To se týká zejména aplikace ekonomické výhodnosti nabídky jako základního hodnotícího kritéria, institutu nepřiměřeně nízké nabídkové ceny a dodržování povinnosti vyřazení nabídky s mimořádně nízkou nabídkovou cenou ve smyslu ZVZ.

**AAAO bude o návrzích jednat s MMR, MPO (také v rámci Rady kvality ČR), MD, MŽP, SPS, SP ČR, HK ČR a pro jejich prosazování bude žádat podporu SZV a EUROLAB-CZ.**

Garantem za prosazování tohoto pozičního dokumentu je prezidium AAAO.