

Reference jako alfa a omega aktuálních problémů v kvalifikaci a hodnocení dodavatele

Úvod

Problematika referencí v rámci kvalifikace a hodnocení dodavatele představuje v posledních letech jeden z nejdiskutovanějších a zároveň nejproblematičtějších okruhů praxe veřejných zakázek. Reference, jež jsou vnímány jako odraz způsobilosti a kvality dodavatele, jsou obvyklým prostředkem ověření schopnosti dodavatele plnit předmět zakázky řádně a včas. Stále častěji se však stávají i zdrojem obtíží – ať už z pohledu vhodnosti nastavení požadavků zadavatele, obtížnosti jejich prokázání a vyhodnocení jejich naplnění nebo i kvůli uvádění nepravdivých údajů a konkurenčním bojům. To vše vede k prodlužování zadání zakázky a ke sporům, které nezřídka končí před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) a soudy. Nabízí se proto otázka, proč jsou referenční požadavky tak často využívány a zda lze komplikacím s nimi spojeným předejít.¹⁾

1. Jaký je význam referencí ve veřejných zakázkách?

V běžných obchodních i spotřebitelských vztazích vybíráme smluvní partnery nejen podle ceny, ale z velké části také na základě předchozích zkušeností či recenzí jiných zákazníků. Reference totiž nad rámec potvrzení existence zkušeností dodavatele poskytují vhled do kvality plnění (z hlediska rychlosti, spolehlivosti, celkové výhodnosti či přístupu dodavatele). V tomto kontextu je jejich zohledňování běžné a zcela legitimní.

Ve veřejných zakázkách má však požadavek na doložení referencí specifickou podobu i význam. Zadavatelé je typicky vyžadují v rámci kvalifikačních podmínek (§ 73 a násl. ZZVZ) nebo jako hodnotící kritérium (§ 114 a násl. ZZVZ).

¹⁾ Tento článek vychází z pravidel zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“) pro nadlimitní režim, kdy však tato se v kontextu požadavků na reference užívají i při zadání veřejných zakázek ve zjednodušeném podlimitním řízení či v rámci jiných postupů dle ZZVZ. V článku jsou užívány pojmy vztahující se k otevřenému řízení, pro ostatní způsoby zadání veřejné zakázky však uvedené platí obdobně. Článek využívá zejm. následujících zdrojů: ŠEBESTA, M., NOVOTNÝ, P., MACHUREK, T. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, ISBN 978-80-7400-856-6. PODEŠVA, V., VOTRUBEC, J., SOMMER, a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, ISBN 978-80-7676-554-2. Dostupné zde: <<https://uohs.gov.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html>> [citováno 4. 8. 2025].

Kvalifikace obecně slouží jako určité „sítu“ dodavatelů, jehož účelem je ověřit, zda dodavatel disponuje potřebnými předpoklady pro realizaci zakázky. Pro nesplnění, případně neprokázání naplnění podmínek kvalifikace dodavatel může být a vybraný dodavatel musí být ze zadávacího řízení vyloučen [§ 48 odst. 2 písm. a) či b) a odst. 8 ZZVZ]. Pro ověření zkušeností a schopností dodavatele pro plnění zakázky (tzv. technické kvalifikace) se nejčastěji užívá právě požadavek na doložení referenčních zakázek dodavatele anebo členů jeho realizačního týmu o určitých minimálních parametrech – viz § 79 odst. 2 písm. a) a b) ZZVZ (jiná kritéria technické kvalifikace jsou uplatnitelná spíše u specifitějších plnění).

Hodnocení nabídek se naproti tomu zaměřuje na výběr nejvhodnější nabídky, a to dle ekonomické výhodnosti. Nejjednodušší variantou je hodnocení podle nejnižší ceny, to však často nepřináší dostatečnou kvalitu. Proto se zadavatelé snaží i o hodnocení kvalitativních kritérií. Ostatně zákon v určitých případech ani neumožňuje hodnotit nabídky pouze na základě nejnižší nabídkové ceny (viz § 114 odst. 3 ZZVZ). Jedním z nejčastějších kvalitativních kritérií je počet referencí o stanovených minimálních parametrech, doložených nad rámec kvalifikace²⁾ (jiná kvalitativní kritéria jsou použitelná spíše pro specifické typy plnění a jejich stanovení a vyhodnocení může být komplikované). V některých případech je hodnocení počtu referencí využíváno také jako prostředek k zachování širší soutěže – požadavky zadavatele jsou přesunuty z kvalifikace do hodnocení, aby dodavatelé nebyli pro jejich nesplnění vyloučeni, ale „toliko“ znevýhodněni v rámci hodnocení.

Obecně lze tedy říci, že zadavatelé hledají záruky řádného a kvalitního plnění. Na rozdíl od soukromé sféry však nemohou využít zcela volnou diskreci a musí postupovat podle ZZVZ. S ohledem na omezenou praktickou využitelnost jiných zákonných prostředků vkládají důvěru v ověření zkušeností dodavatele a jeho klíčových osob. Jak je však z výše uvedeného patrné, reference v zadávacím řízení slouží primárně „pouze“ jako důkaz o tom, že dodavatel (určitý pracovník) již obdobné plnění realizoval, nikoliv však nutně v jaké kvalitě.³⁾ Z tohoto pohledu tak v praxi reference neplní roli plnohodnotného nástroje pro zajištění kvality dodavatele a požadovaného plnění, jako je tomu v běžných soukromoprávních vztazích.⁴⁾ Navíc jejich využívání přináší řadu praktických komplikací.

²⁾ V nadlimitním režimu lze hodnotit pouze zkušenosti členů realizačního týmu dodavatele, nikoliv samotného dodavatele, ve zjednodušeném podlimitním řízení (či některých jiných postupech) lze hodnotit i zkušenosti dodavatele (viz rozhodnutí předsedy ÚOHS R0228,0241/2020/VZ).

³⁾ Lze dodat, že pokud si zadavatel nevyhradí nutnost plnění zakázky dodavatelem dle § 105 odst. 2 ZZVZ, s níž souvisí povinnost prokázat související kvalifikaci přímo dodavatelem (viz například rozhodnutí předsedy ÚOHS R0164/2024/VZ), může dodavatel předložit i například referenční zakázky, kde byl generálním dodavatelem, ale sám požadované práce nevykonával (srov. rozhodnutí předsedy ÚOHS R0136/2024/VZ).

⁴⁾ Zadavatel může nekvalitně plněné reference využít k vyloučení dodavatele dle § 48 odst. 5 písm. d) ZZVZ, tedy pokud se dodavatel při plnění referenčních zakázek pro tohoto zadavatele nebo jiné veřejné zadavatele dopustil závažných či dlouhodobých pochybení způsobujících škodu, předčasně ukončení smlouvy nebo jiný obdobně závažný následek. Ovšem pro naplnění tohoto důvodu vyloučení je na zadavateli, aby uvedené prokázal, což je často obtížné (srov. rozhodnutí ÚOHS S0261/2025/VZ).

2. Jaké vznikají problémy v souvislosti s požadavky na reference?

Již při stanovení referenčních požadavků zadavatele může nastat problém. Zadavatel vymezuje, jaké minimální parametry mají předkládané reference splňovat – typicky stanovuje minimální věcný obsah, finanční objem, časové trvání a počet takových zkušeností a u požadovaných členů realizačního týmu i v jaké pozici měli působit. Zadavatel tak může (například ze snahy zajistit co „nejkvalifikovanějšího“ dodavatele) stanovit podmínky kvalifikace příliš přísně, tedy nepřiměřeně předmětu zakázky, a bezdůvodně tak omezit hospodářskou soutěž. Kupříkladu požaduje zkušenosti se všemi aspekty plnění včetně těch marginálních, které mají zanedbatelný vliv na schopnost plnění zakázky, případně požaduje přílišný počet zkušeností, jejich finanční nebo časový rozsah (*viz rozhodnutí ÚOHS S0050/2022/VZ*). Nepřiměřenost se může projevit v rámci jednoho referenčního požadavku (*viz rozhodnutí předsedy ÚOHS R0005/2024/VZ*), ale i v kombinaci s dalšími požadavky (*viz rozhodnutí předsedy ÚOHS R0148/2024/VZ*).

U podmínek kvalifikace i hodnocení se objevuje také problém netransparentnosti stanovených požadavků, tedy nedostatečnosti nebo nejednoznačnosti jejich vymezení (*viz rozhodnutí ÚOHS S0316,0375/2020*). Různý výklad se však často projeví až při posuzování a hodnocení nabídek.

První rovina komplikací při vyhodnocování splnění stanovených požadavků, které zadavatel musí provést minimálně u vybraného dodavatele, vychází tedy právě z jejich nejednoznačného vymezení, například v rovině nejasné definice užívaných pojmů nebo nejasné provázanosti jednotlivých dílčích požadavků zadavatele. Zadavatel shledá nenaplnění podmínky ze strany dodavatele z pohledu svého výkladu. Jelikož však nejednoznačnost podmínky jde k tíži zadavatele (§ 36 odst. 3 ZZVZ), musí nakonec akceptovat i jiný, často extenzivnější výklad podmínky, pokud je tento racionální (*viz rozhodnutí ÚOHS S0355/2025/VZ*).

Druhou rovinou problémů jsou nejednoznačné informace v nabídce dodavatele nebo jejich nedostatečnost pro vyhodnocení naplnění podmínek (*viz rozhodnutí ÚOHS S0719/2024/VZ*). S tím souvisí i ověřování pravdivosti údajů uváděných dodavatelem, pokud se o nich vyskytne relevantní pochybnost, například je tato vznesena jiným dodavatelem v návaznosti na oznámení o výběru dodavatele – v takových případech musí zadavatel situaci řádně prošetřit (*srov. rozhodnutí ÚOHS S0822/2023/VZ*). Vše uvedené vede k nutnosti dodatečného zjišťování informací a zajišťování podkladů, zejména prostřednictvím výzvy dodavateli dle § 46 ZZVZ. Je také možné, že dodavatelé v reakci na výzvu dle § 46 ZZVZ předloží nové reference k prokázání kvalifikace, těmito se pak musí zadavatel taktéž zabývat (*viz rozhodnutí ÚOHS S0855/2023/VZ*) – ve vztahu k hodnocení takovýto postup zákon nepřipouští (*srov. § 46 odst. 2 ZZVZ*).

Ačkoliv břemeno prokázání splnění zadávacích podmínek nese dodavatel, kdy tento by měl tvrdit a prokazovat již v nabídce (*srov. rozhodnutí předsedy ÚOHS R0043/2023/VZ a R0004/2025/VZ*), zadavatel není v jednoduché pozici. Vyloučení

dodavatele nemusí být chtěným krokem, například kvůli jeho ekonomicky výhodné nabídce. Navíc pro něj musí mít zadavatel dostatečně zjištěn stav věci a prokázány důvody vyloučení – rozhodovací praxe opakovaně upozorňuje na rozdíl mezi neprokázáním splnění stanovených podmínek dodavatelem a nedostatečným či nesprávným posouzením předložených informací a podkladů ze strany zadavatele (*viz rozhodnutí ÚOHS S0079/2024 a S0064/2025*). Zároveň však zadavatel musí mít i výběr dodavatele podložený a případně vznesené pochybnosti musí umět rozptýlit. Ovšem kupříkladu ověřit, že konkrétní osoba skutečně realizovala na referenční zakázce určitou činnost nebo že dodavatel v rámci sdružení plnil právě takovou část zakázky, která odpovídá zadavatelem stanoveným požadavkům, je zdlouhavé a komplikované, někdy téměř nemožné (*srov. rozhodnutí ÚOHS S0461/2024/VZ nebo rozhodnutí předsedy ÚOHS R0057/2025/VZ*). Situaci nepomáhá ani neukotvená situace na některých trzích, jako je stavebnictví, kde se vyskytují problémy například z důvodu nejednotných, nedostatečných a nepřesných informací a jejich zdrojů (jako tomu bylo i v právě odkazovaných případech). V rámci prokázání a posouzení naplnění podmínek dodavatelem se tak objevuje problém identifikace vhodných důkazů, jejich zajištění a vyhodnocení, zejména pokud jednotliví dodavatelé uplatňují protichůdná tvrzení a důkazy.

Další problémovou oblastí je uvádění nepravdivých údajů ze strany dodavatelů, často motivované snahou vyhrát veřejnou zakázku. Takové jednání dodavatelů se dle mnohých objevuje zejména proto, že možným důsledkem je „pouze“ fakultativní vyloučení dle § 48 odst. 2 písm. c) ZZVZ, a to jen za předpokladu, že zadavatel prokáže nepravdivost předložených informací a jejich vliv, což může být obtížné – nejedná se ani o případy pouhého nesplnění podmínek, rozpornosti výkladu nebo zjevných chyb v nabídce (*viz rozhodnutí předsedy ÚOHS R0066/2023/VZ nebo R0136/2023/VZ*).

Nadto zadavatel musí v celém procesu posuzování a hodnocení nabídek dodržovat základní zásady, včetně zásady přiměřenosti a zásady rovného zacházení například při aplikaci výzvy dle § 46 ZZVZ vůči jednotlivým dodavatelům (*srov. rozhodnutí ÚOHS S0001/2024/VZ nebo S0733/2024/VZ*).

Situaci dále komplikují konkurenční boje. Nejen na trzích s velkými hráči je běžné, že se dodavatelé snaží vyhrát zakázku „za každou cenu“ a napadají kroky zadavatele všemi dostupnými prostředky – zpochybňují zákonnost a výklad podmínek, postup zadavatele, reference ostatních dodavatelů, případně se uchylují k zavádějícím či nepravdivým tvrzením nebo účelově zdržují celý proces.

V důsledku výše uvedeného vznikají mezi zadavateli a dodavateli spory, které nezdídko končí u ÚOHS. Tím dochází k prodlužování zadávacího řízení, zvýšení administrativní zátěže a často i nutnosti opakovat některé kroky. Nicméně je třeba podotknout, že ÚOHS pouze reaguje na kroky učiněné v zadávacím řízení, a to v mezích namítaného. Pro správné řízení u ÚOHS je také podstatné, že jsou to primárně právě obě strany sporu, které mají tvrdit rozhodné skutečnosti

a navrhopvat relevantní důkazy, tedy správní řízení se v tomto ohledu přibližuje řízení spornému (*srov. rozhodnutí předsedy ÚOHS R0078/2024/VZ*). Neúspěch u ÚOHS je tedy důsledkem předchozího pochybení či nedostatečné aktivity jedné ze stran.

Důsledky problémů vznikajících v souvislosti s požadavky na reference

Mimo skutečnost, že při zadávání veřejných zakázek reference slouží a priori spíše k ověření, že určité plnění obdobné tomu poptávanému zadavatelem již bylo ze strany dodavatele poskytnuto, nikoliv však v jaké kvalitě, je tedy často jejich role oslabena i díky výše uvedeným problémům.

Příliš přísně nastavené či překombinované referenčních požadavky mohou odrazovat relevantní dodavatele a vedou k nedůvodnému vyloučení (menších nebo třeba novějších) dodavatelů, kteří by byli schopni řádně a včas veřejnou zakázku realizovat.

Jsou-li požadavky na reference stanoveny nejednoznačně, nejen že taktéž mohou odrazovat dodavatele, ale pokud zde existuje více možných racionálních výkladů, zadavatel musí při posuzování nabídek akceptovat i takový výklad (velmi často značně extenzivní), který sám nezastává a který neodpovídá původně jím zamýšlenému. Tím se oslabuje smysl stanovených požadavků.

Taktéž nedostatečná kontrola splnění stanovených požadavků předloženými referencemi vede k tomu, že požadavky nenaplňují svůj účel. V případech, kdy dochází k uvádění nepřesných či nepravdivých údajů, které nejsou odhaleny (neboť je obtížné je identifikovat a prokázat), reference také selhávají ve své funkci.

V neposlední řadě, pokud zadavatel své požadavky nepromítne do podmínek plnění veřejné zakázky, například když si nezajistí, aby se osoba, jejíž kvalifikace byla prokazována (případně jejíž zkušenosti byly hodnoceny), reálně podílela na plnění zakázky v určené pozici, stává se mnohdy obtížné a zdoluhavé ověřování referencí do značné míry bezcenným.

V důsledku výše uvedeného se celkově oslabuje původní smysl referencí a tyto pak slouží spíše jako formální filtr než jako efektivní nástroj zajištění kvalifikovanosti dodavatele a kvality plnění. V horších případech se stávají i zdrojem zdržení, sporů a nástrojem konkurenčních bojů.⁵⁾

3. Jaké jsou možnosti řešení problémů s požadavky na reference?

Aktuálně uplatnitelné způsoby předcházení předestřeným problémům jsou primárně založeny na dostatečné aktivitě a obezřetnosti zadavatelů i dodavatelů. Ač se mohou zdát zřejmými a obecnými, je důležité je připomenout.

⁵⁾ Lze také podotknout, že pokud zadavatel při nastavení podmínek anebo posuzování a hodnocení nabídek pochybí, hrozí mu nejen uložení nápravného opatření, případně pokuty od ÚOHS, ale i uplatnění jiných sankčních mechanismů z kontrol dalších oprávněných orgánů (finanční správa, dotační orgány atp.).

Na straně zadavatelů je klíčové důsledně promyslet již samotné nastavení zadávacích podmínek. S ohledem na omezený reálný význam referencí při ověřování kvalifikace a kvality dodavatele, potažmo zajištění řádného a kvalitního plnění, je namísto zvážit, zda je požadavek na jejich doložení vždy nezbytný. U menších či méně složitých zakázek je možné se více soustředit na technické a smluvní podmínky nebo využít jiné formy kvalifikace a jiná hodnotící kritéria. Například u významnějších zakázek lze zvažovat i náročnější, ale kvalitu více zohledňující způsoby hodnocení, jako je posouzení konkrétních odborných výstupů či rozhovory s klíčovými členy realizačního týmu. Případně lze zvolit i specifitější druhy zadávacích řízení, která umožňují jednání s dodavateli o jednotlivých aspektech zakázky (například jednací řízení s uveřejněním či soutěžní dialog).

Pokud se zadavatel rozhodne referenční požadavky uplatnit, je nezbytné dbát na jejich jednoznačné a srozumitelné vymezení, např. jasné definování užívaných pojmů a důsledné vymezení provazeb jednotlivých požadavků. Zejména v případě kvalifikace je třeba se vyvarovat neodůvodněným požadavkům a jejich překombinování, ať už v rámci jedné reference anebo v kombinaci s dalšími kvalifikačními podmínkami.

Zadavatel by měl také posoudit, zda bude schopen naplnění svých požadavků efektivně ověřit, a tomu přizpůsobit nejen jejich formulaci, ale například i vzorové formuláře k vyplnění. Důležité je rovněž promítnout kvalifikační požadavky do smluvních podmínek, tedy například zajistit, že plnění bude prováděno osobami, jejichž zkušenosti byly předmětem posouzení či hodnocení (a v případě jejich nahrazení bude prokázáno splnění kvalifikačních podmínek novými osobami). Lze rovněž využít institut výhrady plnění významné části zakázky samotným dodavatelem dle § 105 odst. 2 ZZVZ.

Při vyhodnocování splnění stanovených požadavků je odpovědností zadavatele ověřit naplnění všech podmínek ze strany (vybraného) dodavatele, tedy případně si zajistit dostatek údajů a podkladů k tomu potřebných dle § 39 odst. 5 ZZVZ nebo výzvou dle § 46 ZZVZ.⁶⁾ Vznikne-li reálná pochybnost o naplnění stanovených podmínek dodavatelem, musí zadavatel situaci aktivně prověřit. I pro rozhodnutí o vyloučení dodavatele musí mít zadavatel zdůvodněné a doložené zákonné důvody.

Na straně dodavatelů je zásadní vést věcnou a srozumitelnou komunikaci se zadavatelem, zejména klást dotazy ohledně nejasností a upozorňovat na případnou nepřiměřenost zadávacích podmínek, a to v dostatečném předstihu před koncem lhůty pro podání nabídek. V nabídce by měli dodavatelé uvést veškeré rozhodné skutečnosti k prokázání naplnění všech aspektů zadavatelem stanovených podmínek, a to pravdivě. Měli by být také připraveni svá tvrzení doložit relevantními doklady (zejména potvrzeními objednatelů, případně jinými důkazními prostředky). Tím lze předejít nejen prodlužování celého procesu, ale

⁶⁾ Lze podotknout, že povinnost ověření není absolutní, jde o ověření naplnění podmínek přiměřeně situaci (viz bod 87. rozhodnutí předsedy ÚOHS R0041/2025/VZ).

i riziku vyloučení kvůli neschopnosti prokázat splnění podmínek. Současně je důležité apelovat na neobstrukční přístup dodavatelů.

Pro účely řízení před ÚOHS je třeba, aby si obě strany byly vědomy svých práv a povinností a v mezích zásady koncentrace řízení ve smyslu § 251 odst. 4 ZZVZ poskytl ÚOHS včas kompletní údaje a podklady. Zásadní však zůstává samotné jednání stran již v průběhu zadávacího řízení, neboť ÚOHS již jen reaguje na dříve existující stav věci, a to v mezích namítaných skutečností.

Možnosti systémových řešení problémů s požadavky na reference

V odborných debatách se objevují návrhy koncepčnějších nástrojů, které by mohly zmírnit či částečně vyřešit předestřené problémy. Nejčastěji skloňovanými jsou registr (evidence) referencí, blacklist či „univerzální“ referenční listy.

Registr referencí představuje databázi osvědčení o realizovaných zakázkách, která by mohla usnadnit dokládání a ověřování referencí. Inspirací může být slovenská Evidencia referencií, kam zadavatelé povinně zapisují osvědčení o realizované zakázce včetně hodnocení (známky) a bližších informací o řádnosti plnění. Tento systém však přináší značnou administrativní zátěž a zároveň generuje spory, neboť dodavatelé často zpochybňují zapsané údaje, mimo jiné i výsledné hodnocení. Spory na Slovensku řeší Úrad pre verejné obstarávanie.⁷⁾

Pro zavedení podobného systému v České republice by muselo být vyřešeno nejen jeho technické zajištění, ale i problematika (právní) odpovědnosti za zapsané údaje a mechanismus řešení sporů o jejich správnost – zde je otázkou, zda by pravomoc k řešení sporů měl být případně nadán ÚOHS, neboť tím by se spor o průběhu a kvalitě plnění přesouval z čistě soukromoprávní roviny do správního řízení před dozorový orgán běžně řešící veřejnoprávní regulaci procesu zadávání veřejných zakázek, čímž by se i rozostřily kompetence tohoto orgánu a principy jeho fungování. Výše zmíněné obtíže by pak platily obdobně. Navíc zapsaná reference nemusí vždy obsahovat všechny potřebné údaje. Ani negativní hodnocení referencí či popis určitých pochybení automaticky nezakládají důvod pro vyloučení dodavatele dle § 48 odst. 5 písm. d) ZZVZ – takové vyloučení musí být řádně zdůvodněno a podloženo ze strany zadavatele. Dodavatel má také možnost uplatnit tzv. self-cleaning dle § 76 ZZVZ, který mu umožňuje doložit, že přijal dostatečná opatření k nápravě předchozích provinění. I proto se často objevuje názor, že přínos takového registru by nevyvážil komplikace a nedostatky s ním spojené.

Blacklist je nástrojem zaměřeným na ochranu zadavatelů před nespolehlivými dodavateli. V České republice byl v roce 2010 zaveden v podobě, že do něj byli zapisováni na základě rozhodnutí ÚOHS dodavatelé, kteří (zjednodušeně řečeno) při prokazování kvalifikace předložili informace nebo doklady, které neodpovídaly skutečnosti, s důsledkem zákazu plnění veřejných zakázek

⁷⁾ Dostupné zde: <<https://www.zakonypreludi.sk/zz/2015-343>> [citováno 4. 8. 2025],
dále zde: <<https://www.uvo.gov.sk/verejny-obstaravatel-obstaravatel/registre-o-hospodarskych-subjektoch/evidencia-referenci>> [citováno 4. 8. 2025].

po dobu tří let. Tento systém se však ukázal jako neefektivní – počet zápisů byl minimální, systém byl náchylný ke zneužití v rámci konkurenčních bojů a zápis mohl vést k nepřiměřeným důsledkům pro dodavatele, příkladmo při zápisu v důsledku chyby subdodavatele. Nadto evropská legislativa vyžadovala individuální posouzení v rámci konkrétního zadávacího řízení a zohlednění případného self-cleaningu. Proto byl přístup v ZZVZ změněn – zadavatel může dodavatele pro uvedení nepravdivých údajů vyloučit dle § 48 odst. 2 písm. c) ZZVZ.⁸⁾

Odlišnou podobou blacklistu může být seznam dodavatelů, kteří se dopustili závažných či dlouhodobých pochybení při plnění předchozích zakázek, jako je tomu u blacklistu Hlavního města Prahy, zavedenému v roce 2023⁹⁾. I zde by však pro širší uplatnění bylo nutné zajistit technický i právní rámec a přezkumné mechanismy se všemi výše uvedenými komplikacemi, nehledě na to, že by taktéž přinášel zvýšenou administrativní zátěž. Stále by také platila povinnost posouzení a prokázání případných důvodů pro vyloučení dle § 48 odst. 5 písm. d) ZZVZ ze strany zadavatele a možnost dodavatele uplatnit self-cleaning. Z pohledu efektivity, právní jistoty a administrativní náročnosti se ani tento model pro celonárodní uplatnění zatím nejeví jako (plně) funkční nástroj.

Referenční listy, resp. osvědčení vystavená objednatelům jsou běžně užívaným nástrojem. Dodavatelé si je však zpravidla obstarávají individuálně pro každou soutěženou zakázku podle specifik stanovených zadavatelem. Osvědčení se navíc obtížně získávají s časovým odstupem, zejména pokud je třeba potvrdit konkrétní technické nebo personální detaily (např. účast určité osoby na konkrétní činnosti). Nabízí se tedy úvaha, zda by si dodavatelé či klíčoví pracovníci neměli vést své vlastní univerzální referenční listy s podrobnými informacemi k zakázce, vystavované ihned po jejím dokončení, např. i ve formě profesionálního portfolia. Ani tento model by však nezaručil, že osvědčení vždy obsáhnou všechny informace vyžadované různými zadavateli. Navíc by mohl narážet na reálné limity trhu – ochotu objednatelů reference potvrzovat (zejména kvůli obavám ze sporů, například při zakázkách plněných ve sdružení), popřípadě ochotu zaměstnavatelů potvrzovat zkušenosti klíčových osob z důvodu obavy o jejich odchod ke konkurenci. Nelze ani pominout, že i pravdivost osvědčení objednatelů bývá v praxi zpochybněna. Otázkou tedy zůstává, zda by uvedené mohlo skutečně v širším měřítku fungovat.

Shrnutí k možnostem řešení problémů s požadavky na reference

Debata o referencích přináší návrhy různých nástrojů, žádný však není momentálně uplatnitelným efektivním řešením předestřených problémů. Aktuálně je proto klíčové zaměřit se na úpravu postupů zadavatelů a dodavatelů, jak bylo uvedeno výše, a alespoň tímto způsobem se snažit problémům aktivně předcházet. Současně je třeba podnítit odbornou obec k řešení této problematiky.

⁸⁾ Viz důvodová zpráva k ZZVZ: Dostupné zde: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7 & ct=637 & ct1=0>> [citováno 4. 8. 2025].

⁹⁾ Dostupné zde: <https://praha.eu/w/praha_zavadi_blacklist_nespolehlive_3595781?p_1_back_url=%2Fweb%2Fpraha%2Fvyhledavani%3Fq%3Dmajetek%26delta%3D8%26start%3D308> [citováno 4. 8. 2025].

Zejména v segmentech s vyšší mírou konkurence a personálního tlaku, jako je stavebnictví, je žádoucí, aby se do kultivace prostředí aktivně zapojily i odborné a profesní organizace. Pomoci by mohlo například standardizované vymezení odborných pojmů, které by usnadnilo specifikaci požadavků zadavatelů, či jiná standardizace postupů. Také je třeba řešit problémy těchto segmentů trhu (jako nedostatek kvalifikovaných osob) a otevřeně diskutovat o reálných příčinách výše popsaného jednání dodavatelů a hledat cesty k jejich systematickému řešení.

Závěr

Přestože požadavky na reference mají při zadávání veřejných zakázek zdánlivě nezastupitelnou roli, je třeba si uvědomovat jejich skutečný, často omezený význam a dopad do plnění zakázky a i to, že je s nimi spojena řada problematických aspektů. Nejde přitom o zpochybnění smyslu referencí jako takových, ale o výzvu k jejich uvážlivému a efektivnímu využívání. To si žádá nejen změny při stanovení požadavků na reference, jejich prokazování a vyhodnocení jejich naplnění, ale i hlubší systémové a koncepční změny. Cílem tohoto článku nicméně nebylo podat vyčerpávající rozbor dané problematiky, ale upozornit na její zásadní aspekty a podnítit odbornou diskusi. Jen otevřená spolupráce a vůle ke změně mohou vést k tomu, aby reference skutečně plnily roli, jež je jim připisována – tedy aby primárně sloužily jako účinný nástroj k odlišení kvalifikovanosti a kvality dodavatelů.

Shrnutí:

Reference, jež jsou vnímány jako odraz způsobilosti a kvality dodavatele, jsou obvyklým prostředkem ověření schopnosti dodavatele plnit předmět zakázky řádně a včas, nicméně v praxi zadávání veřejných zakázek se ukazuje, že nejsou vždy efektivním nástrojem. Tento článek analyzuje roli referenčních požadavků v zadávacích řízeních, poukazuje na praktické problémy při jejich stanovení i posouzení jejich naplnění a rozebírá hlavní příčiny i důsledky těchto problémů. Prostřednictvím konkrétních doporučení představuje možnosti, jak mohou zadavatelé i dodavatelé přispět k předcházení komplikací a sporů. Také se zamýšlí nad často diskutovanými systémovými řešeními, jako jsou registr referencí nebo blacklist. Závěrem vyzývá k uvážlivému a účelnému přístupu k referencím v praxi veřejného zadávání a ke spolupráci všech členů odborné komunity při snaze o zmírnění a odstranění problematických aspektů spojených s referenčními požadavky.

Klíčová slova: veřejné zakázky, kvalifikace dodavatele, hodnocení dodavatele, reference, požadavky na reference.

References as the alpha and omega of current problems in supplier qualification and evaluation – summary:

References, which are perceived as a reflection of the supplier's competence and quality, are the usual means of verifying the supplier's ability to perform the subject of the contract properly and on time. However, in public procurement practice they are not always an effective tool. This article analyzes the role of

reference requirements in procurement procedures, highlights practical problems in setting them and evaluating their fulfilment, and discusses the main causes and consequences of these problems. It presents ways in which contracting authorities and suppliers can contribute to prevent complications and disputes. It also reflects on frequently discussed systemic solutions, such as a reference register or a blacklist. In conclusion, it calls for a purposeful approach to references in public procurement and for cooperation among all members of the professional community in an effort to mitigate or eliminate problematic aspects associated with reference requirements.

Keywords: public procurement, supplier qualification, supplier evaluation, references, reference requirements.