

# Návrh nových pravidel veřejného zadávání a jejich dopad (nejen) na silniční stavitelství – od nejnižší ceny k měřitelné kvalitě a environmentálním vlastnostem

Evropská komise zveřejnila 9. září 2026 návrh nařízení o veřejných zakázkách a koncesích COM(2026) 590 final, označovaný jako Public Procurement Act (PPA). Návrh má nahradit tři existující směrnice věnované veřejnému zadávání z roku 2014 jediným přímo použitelným nařízením. Pro sektor dopravní infrastruktury / silničního stavitelství je podstatné, že udržitelnost, kvalita, náklady životního cyklu a ověřování environmentálních vlastností již nemají zůstat pouze doplňkovými prvky jednotlivých soutěží. Nová pravidla je začleňují do plánování zakázky, technických podmínek, hodnocení nabídek, smluvních závazků i kontroly plnění. Článek vysvětluje hlavní změny z pohledu silničních staveb, jejich vazbu na nové nařízení o stavebních výrobcích a důsledky pro zadavatele, projektanty, zhotovitele a výrobce materiálů. Zvláštní pozornost věnuje emisní (uhlíkové) stopě, environmentálním prohlášením o produktu, digitálním pasům výrobků, nákladům životního cyklu a nedostatečné připravenosti českého datového prostředí.

## Veřejné zadávání se má stát nástrojem průmyslové a klimatické politiky

Veřejné zakázky na silnice, dálnice, mosty a další stavby dopravní infrastruktury patří k největším dlouhodobým investicím veřejného sektoru. Rozhodnutí učiněná při přípravě soutěže ovlivní spotřebu materiálů, náklady na provoz a údržbu i emise GHG po desítky let. Dosavadní zadávací praxe však často odděluje pořizovací cenu od technické životnosti, environmentálních dopadů a nákladů budoucích oprav v životním cyklu. Navrhovaný nový evropský rámec se snaží tyto aspekty znovu spojit a dát jim daleko větší význam, než měly v minulosti.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o veřejných zakázkách a koncesích COM(2026) 590 final ze dne 9. září 2026 nahrazuje směrnice 2014/23/EU, 2014/24/EU a 2014/25/EU. Jde zatím o legislativní návrh projednávaný řádným legislativním postupem. Číslování článků i jejich věcný obsah se proto mohou změnit. Směr vývoje je však zřetelný: veřejné zadávání má vedle hospodářské soutěže a účelného vynakládání prostředků systematicky podporovat klimatické, environmentální, sociální, inovační a bezpečnostní cíle Evropské unie a hodnotu za peníze ve veřejných zakázkách v životním cyklu.

Pro české stavebnictví je důležitá změna právní formy, kterou se nová pravidla budou zavádět. Zatímco dosavadní úprava stojí na směrnících převedených do českého zákona o zadávání veřejných zakázek, nový předpis má být nařízením. Po přijetí by se tedy použil přímo ve všech členských státech a omezil pro-

stor pro rozdílnou a časově náročnou národní transpozici. Podle návrhu se má začít používat dva roky po vstupu v platnost, tj. nejdříve v druhé polovině roku 2029. Konkrétní datum ale zatím nelze určit, protože závisí na délce legislativního procesu.

Zastřešující zásadou návrhu je nejlepší kvalita za veřejné prostředky. Tato zásada posouvá pozornost od okamžité ceny k hodnotě, kterou infrastruktura poskytne během své životnosti. U silničních staveb se může projevit zejména požadavky na životnost konstrukcí, intervaly údržby, spotřebu primárních surovin, využití recyklovaných materiálů, emisní (uhlíkovou) stopu, klimatickou odolnost a bezpečnost provozu. Zadavatel ovšem bude muset každý požadavek formulovat tak, aby byl měřitelný, přiměřený a spojený s předmětem konkrétní zakázky.

## Udržitelnost vstupuje do celého zadávacího cyklu

Podstatou návrhu není zavedení jednoho nového zeleného kritéria. Udržitelnost se promítá do všech hlavních fází veřejné zakázky. Při koncipování záměru, přípravě, projektování a návrhu technického řešení lze zvažovat různé způsoby splnění potřeby a konzultovat dostupnost nízkoemisních nebo oběhových řešení na trhu. Technické podmínky mohou pracovat s funkčními parametry, výrobními procesy a vlastnostmi během životního cyklu. Hodnocení má porovnávat kvalitu nabídek a smlouva má převést slíbené parametry do kontrolovatelných závazků a projektového řízení zakázky.

Návrh PPA výslovně rozšiřuje vazbu na předmět zakázky na kteroukoli fázi životního cyklu, kterou zakázka pokrývá. U stavebních prací tak nemusí jít pouze o viditelnou vlastnost dokončené konstrukce. Relevantní může být původ surovin, způsob výroby cementu nebo oceli a jejich emisní stopa, energetická náročnost obalovny, doprava materiálu na stavbu, nakládání s vybouranými materiály nebo pracovní podmínky při vlastní realizaci. Vazba však musí být konkrétní. Obecná ESG strategie uchazeče bez vztahu k dané stavbě nemůže nahradit důkaz o vlastnostech nabízeného plnění.

Pro zadavatele to znamená změnu pracovního postupu od rutinního ke strategickému. Environmentální cíle bude nutné stanovit mnohem dříve před zahájením soutěže, nikoli je dodatečně připojit k hotové projektové dokumentaci. Pokud se požadavek na nižší emisní (uhlíkovou) stopu objeví až ve fázi hodnocení nabídek, může narazit na již odsouhlasený technický návrh konstrukce, předepsané materiály nebo chybějící srovnávací základnu. Účinné zelené zadávání proto začíná u investičního záměru, variantního posouzení a kvalitního projektu. Technické parametry projektu také budou významně ovlivňovány zdrojem jeho financování a čím dál více i měřitelnými požadavky na udržitelnost (např. půjčky EIB, fondy EU 2028–2034, CEF atd.), u kterých lze v dalším finančním období EU 2028–2034 očekávat vyšší úroveň a robustnost. Jejich dodržování tak nebude dobrovolné, ale bude mít zásadní finanční význam pro zadavatele, proveditelnost a životaschopnost projektu.

Projektant tak získává jinou nikoli jen technickou inženýrskou roli. Musí umět převést strategický cíl do technicky neutrálního a ověřitelného parametru zohledňujícího relevantní aspekty udržitelnosti a veřejného zadávání. Příliš úzký předpis konkrétního materiálu může omezit soutěž a vyloučit funkčně rovnocenné řešení. Příliš obecný požadavek na „ekologické nebo environmentálně šetrné provedení“ je naopak nevyhodnotitelný. Vhodnou cestou mohou být výkonové požadavky, například mezní hodnota emisí na funkční jednotku, minimální technická životnost, limit spotřeby primárních surovin nebo požadovaná míra opětovného využití (recyklace) vybouraného materiálu.

### **Povinná váha kvality omezí soutěž založenou pouze na ceně**

Článek 98 návrhu PPA stanoví výchozí pravidla pro nastavení hodnotících kritérií. Podle něj mají mít kvalitativní kritéria při hodnocení zásadně nejméně 30% váhu. U pracovně náročných zakázek (práce obvykle představuje min. 50 % hodnoty) má být minimální váha kvality 50 %. Kvalita může zahrnovat technické, environmentální, klimatické, sociální, inovační, bezpečnostní nebo odolnostní ukazatele. Náklady životního cyklu a sektorová environmentální kritéria se do této váhy započítávají.

Návrh současně připouští odchylku. Zadavatel může kvalitu zajistit technickými nebo smluvními podmínkami a následně hodnotit cenu, musí však veřejně vysvětlit zvolený postup, tzv. postup „dodrž nebo vysvětl“ (angl. *comply or explain*). Nejde tedy o absolutní zákaz hodnocení na nejnižší nabídkovou cenu. Zadavatel bude však muset prokázat, že kvalitativní úroveň stavby skutečně uzamkl v zadání a ve smlouvě a že „vstupní“ nabídková cena se nesoutěží na úkor parametrů, které

jsou pro veřejný zájem důležité a které dávají lepší hodnotu za peníze.

V dopravním stavitelství bude klíčové zvolit kritéria, která rozlišují nabídky a současně neodměňují pouhá prohlášení. Bodoval lze například prodlouženou životnost podložením návrhového období ve výpočtu vozovky, snížení emisí oproti jednotnému referenčnímu řešení, kratší omezení provozu při údržbě, vyšší podíl prokazatelně využitého recyklátu nebo zajištění materiálové evidence (angl. *material flow analysis*) pro budoucí rekonstrukci. Nabízená hodnota musí být ověřitelná a přenesená do smlouvy o dílo. Jinak zadavatel zaplatí za příslib, jehož splnění nebude schopen při realizaci zkontrolovat.

Kritéria je vhodné navrhnout jako kombinaci prahové podmínky a bodovaného zlepšení. Prahová hodnota zajistí minimální úroveň všech nabídek. Bodové hodnocení podpoří inovaci nad tímto minimem. U emisní (uhlíkové) stopy může zadavatel stanovit maximální přípustnou hodnotu a dodatečné body přidělit za další doložené snížení. Musí však předem určit referenční řešení, funkční jednotku, systémové hranice, povolené datové zdroje, pravidla pro náhradní data a způsob ověření.

### **Stavební výrobky se dostávají do centra zelených požadavků**

Článek 54 návrhu PPA propojuje obecná pravidla veřejného zadávání s osmi sektorovými předpisy uvedenými v příloze VII návrhu. Pro pozemní komunikace (vč. objektů jako jsou mosty a tunely) je nejdůležitější nové nařízení o stavebních výrobcích, nařízení (EU) 2024/3110. Jeho působnost zahrnuje mimo jiné cementy a hydraulická pojiva, kamenivo, výrobky pro silniční stavby, výrobky pro beton a injektážní směsi, výztužnou a předpínací ocel, kovové konstrukční výrobky, geotextilie, geomembrány, konstrukční spoje, ložiska, tmely a výrobky pro ochranu betonu.

U výrobků a technologií spadajících pod sektorové předpisy má zadavatel požadovat environmentální charakteristiky, které považuje za přiměřené. Tyto charakteristiky mají vycházet z tříd, úrovní výkonnosti, prahových hodnot nebo dalších požadavků příslušného předpisu. Evropská komise může následně delegovanými akty určit konkrétní charakteristiky, které budou povinné. Při jejich stanovení má zohlednit objem veřejných nákupů, dostupnost nízkoemisních řešení, ekonomickou proveditelnost a zachování soutěže.

Tento mechanismus je pro stavebnictví zásadní. Obecný požadavek na udržitelnost se bude postupně měnit v produktově specifické parametry. U cementu může být relevantní deklarovaný potenciál globálního oteplování spojený s výrobou, obsah slínku nebo využití alternativních paliv, pokud je příslušná metodika připustí. U oceli může jít o výrobní cestu, podíl recyklovaného vstupu a emise na tunu výrobku. U asfaltových směsí se mohou hodnotit druh pojiva, podíl R-materiálu, teplota výroby, zdroj energie, doprava a technická životnost vrstvy. Konkrétní povinné parametry ale nevznikají tímto článkem automaticky; budou záviset na sektorových pravidlech a navazujících delegovaných nařízeních Evropské Komise.

Zadavatelé proto potřebují mapu materiálů a výrobků použitých ve stavbě. Nestačí evidovat souhrnnou cenu objektu. Pro environmentální řízení musí být znám druh výrobku, množství,

výrobce nebo výrobní závod, deklarované vlastnosti, datová kvalita a vazba na konkrétní konstrukční část. Taková robustní evidence ve veřejné zakázce je předpokladem pro srovnání variant i pro následnou kontrolu, zda byl při realizaci použit skutečně hodnocený výrobek.

## Emisní (uhlíková) stopa musí stát na jednotných pravidlech

Požadavek na nižší emise dává smysl pouze tehdy, pokud všechny nabídky počítají stejnou věc se srovnatelnou základnou. Výsledek se může významně lišit podle zvolené funkční jednotky, systémové hranice, scénáře dopravy, předpokládané životnosti, četnosti údržby i zacházení s přínosy recyklace. Hodnota vyjádřená jako kg CO<sub>2</sub>e na tunu materiálu proto není bez dalšího srovnatelná s hodnotou na kilometr komunikace, metr čtvereční vozovky nebo celý mostní objekt za návrhové období.

Pro stavební výrobky se běžně používají environmentální prohlášení o produktu (EPD) založená na posouzení životního cyklu a pravidlech dle ČSN EN 15804. Pro stavby a inženýrská díla poskytuje rámec ČSN EN 17472. EPD je důležitým zdrojem dat, samo však neřeší všechny otázky ohledně environmentální kvality nabídky. Zadavatel bude rozhodovat, zda přijme produktově specifická, odvětvová nebo generická data, jak bude zacházet s rozdílnou dobou platnosti dokumentů, zda vyžaduje nezávislé ověření a jak porovná produkty s odlišnými deklarovanými jednotkami tak, aby si výsledné rozhodnutí obhájil a obstál s ním např. před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

Zvláštní pozornost vyžadují systémové hranice. Moduly A1 až A3 popisují výrobu produktu od získání surovin po výstup z výrobního závodu, což typicky zahrnuje emisní stopa produktu v rozsahu „od kolébky po bránu“. Pro dopravní stavbu však mohou být významné také doprava na staveniště A4, vlastní výstavba A5, údržba a výměny ve fázi B, demolice a zpracování odpadu ve fázi C i přínosy a zatížení za hranicí systému v modulu D. Materiál s nižšími vstupními produktovými emisemi (angl. *product carbon footprint*) totiž nemusí být zdaleka nejlepším řešením, pokud vyžaduje častější opravy nebo dlouhou přepravní vzdálenost. Srovnání proto musí odpovídat účelu rozhodnutí.

Česká praxe v oblasti těchto aspektů měřené udržitelnosti naráží zejména na nedostatek jednotných a aktuálních národních dat emisních faktorů vypracovaných dle globálních standardů, zejména standardů GHG Protokolu. Pro některé materiály existují produktová EPD, pro jiné jsou dostupné pouze evropské databázové průměry. Význam výsledku přitom ovlivňuje český energetický residuální mix, struktura výroby, dopravní vzdálenosti i konkrétní technologie výrobních závodů. Bez hierarchie dat může uchazeč s kvalitními primárními podklady paradoxně vykázat vyšší emisní stopu než konkurent používající výhodný, ale málo reprezentativní generický emisní faktor. A riziko sporu je rychle na světě.

Řešením není jediný univerzální emisní faktor pro každý materiál. Pro předběžné plánování a tvorbu referenčního scénáře může být národní průměr velmi užitečný. Pro hodnocení konkrétních nabídek však musí být umožněno použít přesnější ověřená data, pokud splňují jednotná pravidla, tedy jednotnou metodiku výpočtu a kvantifikace. Doporučená hierarchie může

upřednostnit platné produktově specifické EPD (konkrétní výrobek, konkrétní výrobní závod s konkrétními vstupy), následně ověřená odvětvová data, reprezentativní národní faktor a teprve poté konzervativní evropský nebo databázový údaj. Součástí metodiky musí být pravidlo, které zabrání výběru emisního faktoru pouze podle toho, který poskytne nejnižší číslo.

Pro zadavatele je bezpečnější hodnotit snížení vůči předem stanovenému referenčnímu řešení než porovnávat nesoudržené absolutní hodnoty dodané uchazeči. Referenční model by měl obsahovat jednotný soupis prací s výkazem výměr, technicky navržené konstrukční řešení, přiřazené emisní faktory a pravidla pro změny. Vznikne tak soupis prací s výkazem výměr a měřené udržitelnosti. Uchazeč pak doloží, které položky mění a jak se změna promítne do technických vlastností, životnosti, ceny a emisí. Tím se omezí riziko, že bodový výsledek vznikne pouze odlišnou metodou výpočtu.

## Náklady životního cyklu propojují emise s ekonomikou stavby

Článek 99 návrhu PPA zachovává možnost hodnotit náklady životního cyklu, ale výslovně do nich zahrnuje pořizovací a provozní náklady, energii a zdroje, údržbu, sběr a recyklaci i peněžně vyjádřitelné environmentální a klimatické externality. U pozemních komunikací tak lze porovnat nejen cenu výstavby, ale také náklady plánovaných oprav, dopravních omezení, spotřeby energie, výměny částí konstrukce a konce životnosti.

Metodicky je nutné odlišit náklady životního cyklu od posouzení životního cyklu. LCC převádí budoucí náklady do finančního (peněžního) vyjádření a pracuje s časovým horizontem, diskontní sazbou a scénářem údržby. LCA sleduje environmentální dopady ve fyzických jednotkách. Oba přístupy lze propojit monetizací vybraných externalit, například emisí GHG, ale nelze je bez dalšího zaměnit. Nízká emisní (uhlíková) stopa není automaticky totéž co nejnižší náklady a levnější řešení nemusí mít nejnižší environmentální dopad.

Pro mostní konstrukce může LCC zvýhodnit řešení s vyšší pořizovací cenou, ale delší životností ochranného systému, snazší výměnou ložisek nebo menší potřebou uzavírek. U vozovek může být rozhodující četnost obnovy vrstev, recyklace za studena nebo za horka, spotřeba energie při pokládce a vliv uzavírek na uživatele. Pokud zadavatel zahrne uživatelské náklady nebo environmentální externality, musí předem zveřejnit objektivní metodu, vstupní hodnoty a způsob výpočtu.

Největším rizikem je „falešná přesnost“. Výsledek na desetinná místa může skrývat nejisté předpoklady o životnosti, cenách energie nebo budoucí údržbě. Správná metodika proto obsahuje citlivostní analýzu. Zadavatel by měl vědět, zda se pořadí variant změní při jiné diskontní sazbě, kratší životnosti nebo vyšší ceně uhlíku (emisí GHG). Takový rozbor je pro rozhodnutí cennější, než jedno číslo bez informace o nejistotě.

## Oběhové hospodářství bude vyžadovat důkaz o skutečném využití materiálu

Článek 51 návrhu PPA výslovně umožňuje požadavky na trvanlivost, opravitelnost, modernizovatelnost, opětovné použití, renovaci, recyklovaný obsah, druhotné suroviny, prevenci odpadů

a přípravu k opětovnému použití. Pro silniční stavby je významné zejména využití asfaltového R-materiálu, recyklovaného kameniva, vedlejších produktů v pojivech a opětovně použitelných stavebních prvků.

Samotný procentní podíl recyklátu však nevypovídá mnoho o výsledném přínosu. Je třeba určit, ke které hmotnosti se vztahuje, jaká je jeho kvalita, původ a způsob ověření a zda použití nepovede ke zkrácení životnosti, např. v důsledku chybně zvolené rejuvenace R-materiálu a důsledkem toho rychlejší degradace nové asfaltové směsi. Za oběhové řešení nelze automaticky považovat přesun materiálu do méně hodnotné aplikace, například jen proto, že je nejjednodušší. Zadavatel by měl upřednostnit zachování funkční hodnoty materiálu a sledovat, zda se vybouraná hmota skutečně vrací do konstrukčních vrstev, pro které je technicky vhodná. K tomu je třeba mít ve smlouvě příslušné kontrolní mechanismy.

Výkaz o nakládání s odpady musí navazovat na materiálovou bilanci a dodací dokumentaci. Ve smlouvě je vhodné stanovit způsob vážení, evidenci místa zpracování, doklady o kvalitě recyklátu nebo recyklovaného kameniva a postup při změně zdroje. Pokud je recyklovaný obsah bodovaným parametrem nabídky, musí mít jeho nesplnění konkrétní smluvní důsledek. Kontrola pouze na úrovni obecného čestného prohlášení by byla nedostatečná. Je zřejmé, že v kontrolních postupech bude hrát klíčovou roli technický dozor investora / správce stavby.

Oběhovost současně nesmí oslabit bezpečnost, spolehlivost a funkčnost. Technické normy, požadavky na únosnost, trvanlivost, mrazuvzdornost nebo odolnost proti únavě zůstávají rozhodující. Smyslem nové úpravy není nahradit technická kritéria environmentálními, ale nalézt řešení, které splní požadovanou funkci s menší spotřebou primárních zdrojů a nižšími dopady na životní prostředí.

## **Digitální pas výrobku a EPD mění způsob předávání důkazů**

Článek 92 návrhu PPA umožňuje využít digitální pas výrobku (DPP) jako prostředek pro předložení prohlášení o shodě nebo o vlastnostech a shodě, případně environmentálního prohlášení o produktu. DPP může sloužit jako důkaz splnění technických podmínek, hodnotících kritérií i smluvních požadavků. Vytváří tak spojení mezi produktovou regulací a zadávacími řízeními o veřejných zakázkách.

Digitální pas výrobku však není nový certifikát a sám o sobě nezaručuje správnost vložených dat. Je digitálním nosičem strukturovaných informací. Důvěryhodnost bude záviset na původu dat, způsobu ověření, identifikaci konkrétního výrobku a řízení změn. Pro stavební projekt je navíc nutné propojit DPP s jeho množstvím, šarží, místem zabudování a dokumentací skutečného provedení.

V praxi se tak přibližují produktová data, informační model stavby a evidence plnění veřejné zakázky. Pokud každý výrobek používá jinou strukturu dat a jiný identifikátor, administrativní zátěž poroste. Pokud se podaří zavést interoperabilní data – což je několikaletou snahou vícero iniciativ napříč EU – může zadavatel automatizovat kontrolu parametrů, aktualizovat materiálový pas stavby a připravit podklady pro strategie/scénáře údržby i bu-

doucí rekonstrukci. Pro stavební sektor je proto důležitá nejen existence DPP i společné digitální šablony a datové architektury.

## **Smluvní řízení rozhodne o skutečném výsledku**

Návrh PPA posiluje smluvní podmínky a kontrolu plnění. Jeho článek 104 výslovně uvádí podmínky týkající se nakládání s odpady, oběhovosti, náležité péče, reportování, pracovních podmínek, bezpečnosti práce a lidských práv. Článek 105 také umožňuje navázat platby na kvalitativní a výkonnostní cíle plnění veřejné zakázky. Zadavatel tím získává pevný právní základ pro průběžné sledování parametrů, které byly součástí hodnotících kritérií veřejné zakázky.

Pro infrastrukturní zakázky je tak podstatné převést každé hodnocené environmentální tvrzení do smluvního ukazatele. Smlouva má určit výchozí a cílovou hodnotu, metodiku měření, obsah, způsob a termín předložení důkazu, odpovědnou osobu, právo kontroly a následek odchylky. U emisí GHG je nutné řešit také změnu materiálu nebo výrobního závodu. Náhradní produkt může splnit technické požadavky, ale může také současně zhoršit uhlíkovou (emisní) stopu, za kterou uchazeč získal body v rámci hodnocení, na základě kterého veřejnou zakázku získal. Takové podstatné změny plnění jsou ve veřejných zakázkách v zásadě nepřipustné.

Ověření a kontrola nemá probíhat pouze na konci výstavby. V té době již nelze napravit chybu se zabudováním jiného materiálu. Účinnější je důsledné využívání kontrolního a ověřovacího plánu navázaného na schvalování výrobků, dodávky na stavenišť, měsíční výkazy a klíčové technologické kroky. Datová stopa má být přiměřená riziku a hodnotě požadavku. U hlavních emisí významných materiálů dává smysl vyšší úroveň ověření než u položek s malým dopadem. Současně je třeba si uvědomit, že emisní stopa výstavby či jiných environmentálních procesních či výsledných charakteristik stavby může být pro zadavatele i podmínkou financování výstavby, například prostřednictvím zelených dluhopisů navázaných na EU taxonomii či úvěrových podmínek bank. V takovém případě je třeba mít celý proces ověřování a kontroly nastaven velmi robustně.

Návrh PPA současně zpřesňuje přístup k mimořádně nízkým nabídkovým cenám. Referenční nabídková cena má zahrnovat náklady práce, pracovních podmínek, materiálů, logistiky a dalších smluvních požadavků. Pokud nízká nabídková cena vychází z nedodržení environmentálních nebo pracovních povinností, vysvětlení nemá být přijato. Tím se snižuje riziko, že odpovědně nastavená zakázka bude ve veřejné soutěži znehodnocena nabídkou, která náklady na splnění požadavků jednoduše ignoruje.

## **Česká republika potřebuje společnou datovou infrastrukturu – příklad emisní stopy**

Nová pravidla dopadnou na český trh, který zatím nemá jednotný systém dat pro emisní účetnictví a dekarbonizaci dopravní infrastruktury ani nástroje pro jejich transparentní a spolehlivé uplatnění ve veřejných zakázkách. Jednotliví investoři, projektanti a zhotovitelé používají různé databáze, emisní faktory a hranice výpočtu a kvantifikace. Výsledky proto nemusí být

srovnatelné ani tehdy, když všechny strany postupují odborně správně podle zvoleného zdroje a v souladu s normami či standardy, které pro tento účel existují. Tento problém nelze vyřešit požadavkem, aby každý dodavatel předložil „uhlíkovou stopu“ bez další specifikace. Bez společné referenční základny může hodnocení v praxi snadno zvýhodnit dodavatele, který zvolí příznivější databázi, nikoli technické řešení s nižšími emisemi GHG.

Na tuto potřebu reaguje projekt InfraCO<sub>2</sub>, evidovaný pod označením CL03000169 a řešený v letech 2026 a 2027 v programu Doprava 2030 Technologické agentury České republiky. Projekt se zaměřuje na optimalizaci a sjednocení postupů výpočtu a kvantifikace emisí CO<sub>2</sub> pro porovnávání efektivity výstavby dopravních staveb. Jeho cílem je vytvořit praktický a odborně obhajitelný systém využitelný při volbě technických variant v projektové fázi i při použití uhlíkové (emisní) stopy jako nece- nového hodnotícího kritéria ve veřejných zakázkách.

Hlavním plánovaným výsledkem InfraCO<sub>2</sub> je certifikovaná metodika pro porovnávání technických řešení a pro zavedení uhlíkové (emisní) stopy jako transparentního hodnotícího kritéria veřejných zakázek. Projekt má současně připravit národní databázi emisních faktorů pro dopravní infrastrukturu.

Odborný seminář projektu na Fakultě stavební ČVUT ukázal, že potřebu jednotného řešení sdílají zadavatelé, projektanti, výrobci materiálů i zhotovitelé. Diskuse potvrdila, že rozhodující nebude jen výpočet, ale i důvěryhodnost vstupních dat, možnost kontroly a využitelnost výsledků v zadávací a projektové praxi. Zdůrazněna byla také potřeba nových dovedností v rámci celého stavebního oboru, jakož i vybudování nových standardizovaných nástrojů napříč hodnotovým řetězcem ve stavebnictví. Více viz [www.cbcsd.cz](http://www.cbcsd.cz).

Efektivní metodika musí stanovit funkční jednotku, systémové hranice, životní cyklus, hierarchii dat a pravidla pro chybějící hodnoty. Národní emisní faktory mají pak vytvořit transparentní výchozí úroveň tam, kde nejsou k dispozici přesnější data, nikoli nahrazovat produktovou inovaci. Produktově specifická a nezávisle ověřená data musí mít přednost, pokud používají kompatibilní metodiku dle relevantních standardů (např. GHG Protokol, ISO). Každý emisní faktor musí být doplněn rokem původu, geografickou reprezentativností, technologickým rozsahem a údajem o nejistotě. Současně je žádoucí, aby nové nástroje reflektovaly vývoj globálních emisních standardů, v rámci kterých nejdůležitější proces vydání společných a jednotných globálních emisních standardů GHG Protokol a ISO, které by měly být publikovány v roce 2028.

České prostředí potřebuje ve vztahu k silniční infrastruktuře vyřešit především emisní data pro cement a beton, železo a ocel, asfaltové směsi, kamenivo, dopravu a elektřinu. U dovážených materiálů bude nutné odlišit produktová data od dat vytvořených pro jiné regulační účely. Například hodnoty vykazované v režimu uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM) mohou být užitečným kontrolním zdrojem, ale nemusí mít stejné systémové hranice jako EPD nebo uhlíková (emisní) stopa stavby.

Význam projektu InfraCO<sub>2</sub> se přijetím PPA dále zvýší. Nový předpis přidává při hodnocení k původně sledovaným rámcům požadavky na váhu kvality, environmentální charakteristiky výrobků, náklady životního cyklu, digitální důkazy a smluvní kontro-

lu. Projekt tak může vytvořit „první metodický most“ mezi evropskou regulací a přípravou českých silničních, mostních a dalších infrastrukturních staveb. Jeho výsledky současně mohou podpořit monitoring podle článku 137 návrhu PPA, který má sledovat skutečné environmentální výsledky veřejného zadávání.

## **Dopady na hlavní účastníky přípravy a realizace staveb silniční infrastruktury – příklad emisní stopy**

Veřejný investor silniční infrastruktury bude muset vytvořit strategii pro různé typy staveb a určit, které požadavky jsou povinným minimem a které se budou soutěžit. Potřebuje odborné kapacity pro předběžné tržní konzultace, problematiku LCC/LCA, uhlíkovou (emisní) stopu a kontrolu dat. Současně musí chránit hospodářskou soutěž, neboť kritérium založené na dokumentu, který může dodat pouze jeden výrobce, může být diskriminační, i když sleduje legitimní environmentální cíl.

Projektant musí začlenit environmentální parametry do variantního technického návrhu, technických podmínek a soupisu prací a výkazu výměr jako další datově-informační vrstvu. Jeho odpovědností nově bude ověřit, zda nízkoemisní varianta zachovává požadovanou funkci a životnost. Při změně projektu během realizace musí být možné přepočítat dopad na hodnotící kritéria.

Zhotovitel potřebuje řízení dat napříč dodavatelským řetězcem. Nestačí získat prohlášení od hlavních výrobců těsně před odevzdáním nabídky. Požadavky musí přenést do objednávek, kontrolovat platnost EPD nebo obdobných průkazů (např. DPP), sledovat skutečný výrobní závod a uchovávat důkazy k dodávkám. Součástí nabídkové strategie se stane schopnost vysvětlit, jak jím nabídnuté a naceněné technické řešení snižuje náklady nebo dopady po celý životní cyklus.

Výrobce stavebních hmot bude pod větším tlakem na produktově specifická a digitálně dostupná data. Konkurenční výhodu neposkytne pouze nízká deklarovaná hodnota např. emisní stopy, ale také transparentní metodika, nezávislé ověření a schopnost udržet slíbené parametry u konkrétní dodávky. Pro malé a střední podniky může být nákladné pořizovat vlastní EPD pro každý výrobek. Sektor proto potřebuje rozumné přechodné režimy, odvětvová data a dostupné nástroje, aby nové požadavky nevedly k neúměrnému omezení trhu. Klíčovou transformační výzvou bude zavedení DPP do stavební praxe, a to nejen v oblasti veřejných zakázek.

Správce hotové infrastruktury (resp. složky investora odpovědné za správu a údržbu) by měl vstupovat do zadání již při stanovení hodnotícího období a scénářů údržby. Právě jeho zkušenosti ukazují, které části konstrukce způsobují největší náklady a provozní omezení. Data vzniklá při zadání a realizaci totiž plynule budou přecházet do systému správy majetku správce. Bez této návaznosti se potenciál životního cyklu vyčerpá v jednorázovém výpočtu pro veřejnou soutěž.

## **Jak se připravit ještě před přijetím nařízení – příklad emisní stopy**

Prvním krokem je pilotní ověření metodiky na omezeném počtu zakázek. Vhodné je vybrat opakující se typ stavby, u něhož lze sestavit referenční řešení a získat data pro hlavní materiály. Pi-

lot nemá rozhodnout pouze o nejnižší uhlíkové (emisní) stopě. Má prověřit dostupnost důkazů, náklady dodavatelů na přípravu dat, citlivost výsledků a možnosti smluvní kontroly.

Druhým krokem je vytvoření společného datového slovníku. Každý ukazatel musí mít název, jednotku, hranici výpočtu, zdroj, datum platnosti, požadovanou úroveň ověření a pravidlo pro chybějící hodnotu. U uhlíkové stopy je nutné určit používaný charakterizační faktor, verzi metodiky a zacházení s biogenním uhlíkem nebo modulem D. Tyto detaily nejsou administrativní přítěží; rozhodují o srovnatelnosti výsledku. Aby se předešlo zbytečné administrativní přítěži, je žádoucí vytvořit jednotný datový slovník a také jeho strukturu (architekturu).

Třetím krokem je smluvní a projekt-manažerský standard. Vzorové podmínky mají propojit nabídku, schvalování výrobků, kontrolu/ověření/změření dodávek a výkaznictví. Měly by obsahovat mechanismus pro změnu či záměnu výrobku, nezávislé ověření u rizikových položek a přiměřené sankce nebo úpravu platebních podmínek. Dodavatel musí před podáním nabídky vědět, jak bude jeho závazek kontrolován, a zadavatel by měl celý mechanismus přenést do procesních vztahů ve výstavbě včetně standardizovaných digitálních šablon a nástrojů.

Čtvrtým krokem je vzdělávání a budování dovedností. Zadavatelé potřebují rozumět rozdílu mezi EPD, LCA, emisní (uhlíkovou) stopou výrobku a uhlíkovou (emisní) stopou stavby a výstavby. Projektanti musí umět připravit varianty a referenční model. Hodnotící komise musí rozpoznat nesrovnatelná data. Stavbyvedoucí a technický dozor potřebují jednoduchý kontrolní postup použitelný na staveništi a technický dozor musí navíc umět měřené parametry zkontrolovat, ověřit a vykázat. Bez společného porozumění se výpočet a kvantifikace emisí snadno změní ve formální přílohu, kterou nikdo při plnění nepoužije a stane se přítěží s rizikem nedodržení zadávacích pravidel. V případě financování projektu navázaného na emisní ukazatele může být selhání pro zadavatele velmi bolestné i finančně.

Pátým krokem je koordinace státu, investorů, výzkumných organizací, profesních svazů, výrobců a zhotovitelů, tj. vytvoření funkčního a dobře fungujícího ekosystému podpořeného kvalitními metodikami a nástroji a adekvátní kvalitou dovedností jeho aktérů. Národní metodiky nemohou vzniknout izolovaně od evropských pravidel pro stavební výrobky a digitální pasy výrobků, jakož i od způsobů financování staveb. Zároveň musí odpovídat české výrobě a specifikům, která pro ni platí, energetice a dostupnosti dat. Cílem má být jednotný kompatibilní základ, nad kterým mohou jednotliví zadavatelé stanovit ambicióznější požadavky podle charakteru konkrétní zakázky.

## Závěr

Návrh nového unijního nařízení o veřejném zadávání (PPA) mění logiku, podle níž se budou připravovat a hodnotit veřejné zakázky (nejen) na dopravní infrastrukturu. Kvalita má získat při hodnocení povinnou váhu nebo musí být prokazatelně zajištěna v technických a smluvních podmínkách. Environmentální požadavky se mají opírat o sektorová pravidla pro stavební výrobky, ověřitelná data a celý životní cyklus. Digitální pasy výrobků mohou zjednodušit předávání důkazů, nenahradí však metodiku ani odpovědnost za správnost údajů. Podmínky financování

spojené s udržitelností mohou přidat nastavení veřejných zakázek další vrstvu komplexity.

Pro český sektor silničního stavitelství a hospodářství představuje největší riziko nikoli samotná ambice návrhu, ale rozdíl mezi novými právními požadavky a současnou datovou připraveností. Bez jednotných pravidel výpočtu a kvantifikace, hierarchie emisních faktorů, referenčních řešení a smluvního monitoringu budou výsledky obtížně srovnatelné a právně i finančně zranitelné. Pokud se tyto nástroje podaří připravit včas, mohou veřejné zakázky podporovat technicky kvalitnější, trvanlivější a materiálově účinnější stavby a zachovat férovou soutěž.

Přípravné období by proto nemělo být čekáním na konečné znění PPA. Již nyní se připravují stavby, které by měly být v budoucnu soutěženy ve veřejných zakázkách podle PPA. Času tedy není nazbyt a je třeba jej agilně využít pro pilotní výpočty, vytvoření jednotných národních dat (např. emisních), sjednocení zadávacích a smluvních vzorů a propojení produktových informací s dokumentací staveb, digitálních nástrojů, jakož i pro zvyšování budování dovedností a vnitřních kapacit. Právě schopnost převést udržitelnost do měřitelných technických parametrů na skutečných projektech rozhodne, zda se změna projeví v kvalitě dopravní infrastruktury. V programovém období EU 2028-2034 bude také daleko významnějším faktorem konkurenceschopnosti českých projektů v soutěži o evropské podpůrné zdroje. Předpokládá se, že tyto zdroje budou zřejmě významně méně založeny na národních finančních obálkách a daleko více na soutěži projektů z různých zemí na unijní úrovni.

**Poděkování:** Tento příspěvek vznikl za podpory projektu č. CL03000169, program Doprava 2030 Technologické agentury České republiky.

**PhDr. Lenka Mynářová, Mgr. Petr Dovolil,**  
**Česká podnikatelská rada pro udržitelný rozvoj**  
**doc. Ing. Jan Valentin, Ph.D.,**  
**Fakulta stavební ČVUT v Praze**

## Literatura:

- [1] *Evropská komise. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on public contracts and concessions. COM(2026) 590 final. Brusel, 9. září 2026.*
- [2] *Evropská komise. Annexes 1 to 8 to the Proposal for a Regulation on public contracts and concessions. COM(2026) 590 final. Brusel, 9. září 2026.*
- [3] *[6] Fakulta stavební ČVUT v Praze. Optimalizace provádění výpočtu emisí CO<sub>2</sub> pro potřeby porovnání efektivity výstavby dopravních staveb. Projekt CL03000169, program Doprava 2030, 2026–2027.*
- [4] *Czech BCSD. InfraCO<sub>2</sub> – popis projektu a plánované výstupy. 2026.*

**Poznámka k právnímu stavu:** Článek vychází z návrhu COM(2026) 590 final zveřejněného dne 9. září 2026. Jde o návrh právního předpisu; jeho znění se může v legislativním procesu změnit.