

Cirkulární veřejné zakázky

| Mgr. Adéla Havlová, LL.M., Mgr. Anna Černá, HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář

Téma cirkulárního zadávání veřejných zakázek ve společnosti rezonuje stále více. Cesta k nastavení běžné a správné aplikace českými zadavateli v praxi tak, aby zadávací podmínky v tendrech padaly na úrodnou půdu a dodavatelé jim vycházeli vstříc, je teprve „prošlapávána“. Co nás čeká?

Výchozí stav a právní základ

Řada veřejných zadavatelů, kteří jsou povinni realizovat veřejné investice postupem podle zákona o zadávání veřejných zakázek (č. 134/2016 Sb., dále jen „ZZVZ“) již začala využívat prvky „odpovědného zadávání“, včetně těch environmentálních a cirkulárních. Postupně se od požadavků týkajících se základních dodávek a služeb (papír, tiskárny a tiskové služby, hardware, úklid a prostředky) dostávají k dalším plněním (nábytek, vozidla) a je snad jen otázkou času, než se rozvine koncepce i pro ty výrazně komplexnější záležitosti, jako jsou stavby či koncese zahrnující projekt, dodávku i provoz.

Nutno říct, že zde máme úpravu zadávání veřejných zakázek obecně, přetrvávající tlak na cenu a zásady ZZVZ (zejm. transparentnost, nediskriminace a přiměřenost), přes které „nejede vlak“, avšak jejich aplikace na řadu situací je mnohdy nejistá. To výrazně přeje jednoznačným, počítatelným a osvědčeným kritériím. Dosud se do této oblasti pouštěli hlavně zadavatelé vybavení interním týmem nadšenců schopným prosadit si inovativní postupy v rámci jak vlastní organizace, tak i vůči kontrolním orgánům včetně poskytovatelů dotace či financování. Mezi tyto průkopníky patří například Masarykova univerzita, Jihomoravský kraj, Nejvyšší kontrolní úřad, Povodí Vltavy, Dopravní podnik hl. m. Prahy, Správa železnic (zejm. koncept „Best Value“) a řada dalších, i menších organizací a měst. Prosté hodnocení nejnižší nabídkové pořizovací ceny je stále častěji nahrazováno

hodnocením podle „nákladů životního cyklu“, což je jedním ze základních prvků udržitelného zadávání. Stále ale nelze mluvit o razantní změně v širších řadách veřejných zadavatelů.

Novela ZZVZ účinná od 1. 1. 2021 mezi základní zásady zavedla povinnost zadavatelů zohledňovat principy sociálně a environmentálně odpovědného zadávání a inovací, a to bez ohledu na hodnotu zadávané veřejné zakázky (nový odst. 4 v § 6 ZZVZ). Nová zásada se do zákona ZZVZ dostala poslancekou iniciativou, nečekaně a bez přechodných ustanovení. Většina zadavatelů se tak k tématu „odpovědného zadávání“ dostává nyní nově, bez vlastního odhodlání a bohužel i bez potřebné strategické úvahy a metodické výbavy. To vše přesto, že již v roce 2017 vláda České republiky usnesením č. 531 zavedla Pravidla uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek a nákupech státní správy a samosprávy („Pravidla“) a uložila vedoucím ústředních orgánů, jakož i doporučila vedení územně samosprávných celků, zohledňovat Pravidla. K tomu by měli zadavatelé mít možnost využívat mj. metodiky Ministerstva životního prostředí (MŽP)¹, jejichž zpracování a aktualizaci vláda uložila – a které jsou postupně ve výstavbě.

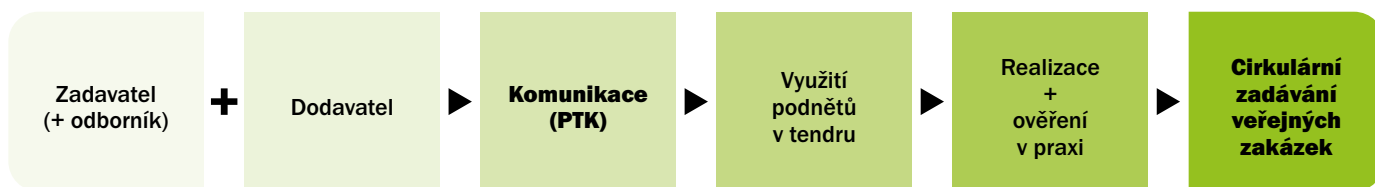
Důraz na udržitelnost (a s tím související principy cirkulární ekonomiky) tak ve veřejných nákupech není novinkou. A zadavatelé mají nyní, skrz novou zásadu ZZVZ, o motivaci více se tématem odpovědných a udržitelných veřejných investic zabývat. Tento trend je jednoznačný též z úrovně Evropské unie

a Evropské komise, která se tématu „Green Procurement“ a rozvoji inovačních postupů věnuje v posledních letech velmi intenzivně, a to nejen formou podpory opatření na ochranu klimatu včetně zavádění nízkoemisních vozidel.

Kde začít? Komunikaci zadavatele s trhem a naopak

Změny k cirkulární ekonomice, tedy přenastavení toků zdrojů, jejich ohodnocení a předcházení surovinové nedostatečnosti, se neobejdou bez komunikace mezi trhem, tj. soukromoprávními aktéry, a veřejnou sférou. Postupy podporující cirkulární zadávání bohužel nejsou dosud dostatečně prověřeny ani zakotveny v metodikách či doporučeních orgánů či subjektů, na které by se mohli zadavatelé jednoduše spoléhat. Zadavatelům tak nezbyvá, než aby sami věnovali o to více úsilí přípravám svých veřejných investic, pokud jim v tom nepůjdou naproti profesní sdružení dodavatelů či poradců, kteří jsou schopni zprostředkovat dostupné know-how a informace o obdobných případech (best practice).

Základním prostředkem zadavatele je v tomto směru analýza trhu. Ta zahrnuje jednak jednoduchý, „od stolu“ prováděný tzv. sekundární „průzkum trhu“, tak i komplexnější formu získávání informací nebo diskusi s potenciálními dodavateli či odborníky, ve které již zadavatel komunikuje svůj úmysl řešit konkrétní veřejnou zakázku – tzv. „předběžnou tržní konzultaci“ (PTK). Zadavatel se může rozhodnout představit po



Obrázek: Postup směřující k cirkulárnímu zadávání veřejných zakázek.

tenciálním dodavatelům též souhrnně veřejné zakázky plánované na určité období nebo s nimi diskutovat o koncepčních změnách v zadávání pro konkrétní typy investic – pro takové akce se po vzoru ze zahraničí zažilo označení „meet the buyer“ (MTB). Oborově prováděné konzultace již nezřídka bývají zaštitěné určitou odbornou autoritou (např. příslušnou asociací či ministerstvem, zřizovatelem více zadavatelů aj.) a jeho závěry mohou být obecněji využitelné. Konkrétním příkladem budíž konzultace k tématu odpovědného zadávání ve stavebnictví, kterou provedlo Ministerstvo práce a sociálních věcí ve spolupráci s Asociací pro rozvoj infrastruktury v létě 2020².

Konzultace – a co na to ZZVZ

Dodavatelé i zadavatelé by si měli termín „PTK“ dobře zapamatovat, vědět o něm a využívat jej. Zároveň je ale třeba nezapomínat, že PTK má svá pravidla stanovená v zákoně (§ 33 a § 36 ZZVZ), která musí zadavatel v zájmu transparentnosti, nediskriminace a zachování rovné soutěže dodržovat: o provedení PTK zadavatel pořizuje záznam a informace, které na základě konzultace použije do zadávacího řízení připravované veřejné zakázky, v zadávací dokumentaci (jednoduše) označí a uvede bližší informace o obsahu a formě PTK včetně označení konzultujících účastníků (firem). PTK je natolik přínosným prostředkem, že by tyto formality rozhodně neměly zadavatele od jejich využití odradit: naopak, jak upozorňuje Evropská komise, v případě používání inovativních postupů nebude často možné zajistit řádnou přípravu zadávacího řízení bez toho, že zadavatel vyvine řádnou péči a zajistí potřebnou analýzu trhu či přímo PTK. Ostatní dodavatelé se o PTK mají možnost dozvědět a zadavatel zajišťuje, aby jejich případná informační výhoda či nevýhoda byla srovnána poskytnutím všech relevantních informací a dostatečného času na pří-

pravu nabídek. Jedině tak lze spolehlivě předcházet námitkám i výtkám kontrolních orgánů a hrozbě krácení dotací. Obdobné bude platit i pro situace, kdy zadavatel informuje o konkrétním zadávacím řízení v rámci šířeji pojatých akcí typu MTB.

Konzultace – aby to mělo smysl

Připravme se na to, že s tržními konzultacemi se v oblasti environmentálních řešení může roztrhnout pytel. Namísto konzultace jednoho zadavatele by se v krátké době mělo dospět ke konzultacím na úrovni oborových uskupení, k nastavení konzultací podle potřeby i pravidelného komunikačního rámce. Zejména by mělo dojít ke snaze o jejich efektivní vytěžení. Ideální proto je pracovat na vzájemné důvěře a otevřenosti.

Zadavatel by se neměl bát upustit od svých dosavadních postupů a sdílet potřebné informace o svých potřebách, které hodlá realizovat prostřednictvím zadání veřejné zakázky, a o svých preferencích. Měl by být dobře připraven motivovat dodavatele ke sdílení podnětů a svého know-how a musí být schopen i ochoten zohlednit výsledky diskuse do zadávacích podmínek. Na druhé straně je nezbytný aktivní a konstruktivní přístup dodavatelů. Ti se musí otevřít komunikaci se zadavatelem i mezi sebou navzájem a snažit se upozornit na své „zlepšováky“. Měli by propojovat vzájemně své znalosti, aby docházelo k lepšímu prosazení změn a inovací coby nového standardu na dotčeném trhu, a to i ve svém vlastním zájmu. V případě oborových či širších tematických konzultací bude cílem převzetí závěrů do metodického dokumentu pod odbornou záštitou, např. příslušnou asociací nebo ministerstvem.

Trend ekologicky udržitelnějších řešení je zásadním společenským tématem a dodavatelé, kteří se mu přizpůsobí, by měli být ve výhodě a schopni v něm dlouhodobě obstát³.

Jak se promítá cirkulární zadávání do tendru procesně?

Prvky cirkularity se promítnou v zadávacích podmínkách v jedné z následujících forem nebo v jejich kombinaci:

- kvalifikace a podmínky účasti – především coby požadavky na zkušenost či schopnost zadavatele (dodavatel splňuje ano/ne),
- hodnocení – zejména pokud jde o náklady životního cyklu nebo hodnocení kvality, tedy s možností posuzovat naplnění méně/více,
- smluvních podmínek.

Smluvní podmínky typicky zahrnují nejširší možnost pro promítnutí požadavků zadavatele a měly by spolehlivě upravovat i prvky nabídky dodavatele, které byly v rámci hodnocení zadavatelem bonifikovány, včetně zajištění odpovídajících povinností k plnění a úpravy sankcí či náhradního postupu v případě jejich neplnění. Ve smlouvě je běžné již dnes zahrnovat například požadavky týkající se předepsání metody BIM (informační model budovy v 3D), nakládání s odpady, využití stavební suti jako náhrady přírodního kameniva, využití recyklátů a používání recyklovatelných materiálů či nasazení nízkoemisních vozidel. Smlouvy ale již běžně zahrnují i organizační opatření, jako je pravidelný monitoring a reporting či zřízení pozice „manažera“ zodpovědného za sledování příležitostí a odpovídající součinnost apod.

Při přípravě tendru se též nabízí alternativní postupy zadání, například prostřednictvím soutěže o návrh, soutěžního dialogu, jednacího řízení, připuštění variant nabídek, využití metody Design & Build či PPP (Public Private Partnership), které typicky umožňují vyšší interakci mezi zadavatelem a dodavatelem a tím pádem i lepší příležitost společně efektivně dosáhnout nastavení zadávacích podmínek a získání skutečně dobře připravených a porovnatelných nabídek, které jsou předpokladem pro využití potenciálu cirkulárního zadávání. ▶

Příklady táhnou

Konkrétní doporučení lze nalézt v příručce Evropské komise o zadávání zelených veřejných zakázek⁴ a četných metodikách Ministerstva životního prostředí⁵. Kromě jiného si cirkularita našla své uplatnění například při zadávání veřejných zakázek na opravy pozemních komunikací se závazkem využití recyklace asfaltu.

Příkladem pokročilého cirkulárního zadávání může být aktuálně probíhající veřejná zakázka na výměnu oken⁶ zadavatele Jihomoravský kraj, které již předcházela PTK a pravidelně meet the buyer. Zadavatel zde v rámci hodnocení kvality (s váhou 35%) stanovil dílčí subkritéria: využití odpadu z montáže (15 bodů), minimalizace dopadů stavebních prací na okolí (10 bodů) a využití druhotných surovin při realizaci stavby (10 bodů), a to v souladu s vlastní Strategii odpovědného přístupu k veřejným zakázkám⁷. Zadavatel tak například v rámci subkritéria využití odpadu z montáže pozitivně hodnotí závazky účastníka směřující k materiálovému využití odpadu vzešlého z demontáže stávajících oken a světlíků a dalšího odpadu vzniklého při realizaci stavby při preferenci konkrétních závazků dodavatele doložených tím, jak konkrétně bude s odpadem naloženo a k jakému účelu bude odpad využit. V rámci subkritéria využití druhotných surovin při realizaci stavby pak zadavatel pozitivně hodnotí vyšší podíl druhotných surovin využitých při realizaci stavby (např. recyklované sklo v nových oknech) či surovin pocházejících z udržitelných zdrojů (např. dřevo na výrobu oken pocházející z lesů s certifikátem FSC, PEFC či CoC), politiku či strategii dodavatele směřující k ochraně životního prostředí, kterou aktivně uplatňuje, a zavedení environmentálního systému řízení dle normy ČSN EN ISO 14001 či dle systému EMAS dodavatelem (zadavatel preferuje certifikaci nezávislou autoritou oproti ostatním možnostem prokázání shody). V rámci všech tří subkritérií pak zadavatel hodnotí také četnost reportování toho, co dodavatel v rámci jednotlivých kritérií nabídne. Zadavatel pak na základě popisu způsobu realizace veřejné zakázky ve vztahu ke všem třem subkritériím vyhodnotí, do jaké míry nabídka dodavatele naplňuje priority zadavatele (významný přínos/přínos nad minimální požadavky/žádný přínos nad minimální požadavky).

Téma je samozřejmě aktuální i pro veřejné zakázky na sběr a svoz odpadu. Lze poukázat například na veřejnou zakázku

„Služby odpadového hospodářství MUNI 2020-2024“⁸ zadavatele Masarykova univerzita. Vedle nabídkové ceny s váhou 50% zde zadavatel deklaroval úmysl hodnotit způsob nakládání s odpadem – materiálové využití (25%), způsob nakládání s odpadem – jiné než materiálové využití (15%) a technologickou úroveň vozidel (10%). I přes důkladnou přípravu celého zadání, včetně PTK v rámci Institutu pro udržitelnost a cirkularitu⁹, však obdržené 2 nabídky nebyly ekonomicky akceptovatelné – i to je riziko inovativních přístupů. Snad budou technická řešení a tím i nabídky postupně cenově dostupnější.

Design & Build – alternativa, jak dostat cirkularitu do projektu

Metoda Design & Build („D&B“) je založena na principu, že investor uzavírá k výstavbovému projektu jedinou smlouvu s generálním dodavatelem, který pro něj zajistí jak projekční (a s tím související inženýrskou) činnost, tak i následnou realizaci odpovídajících stavebních prací, a to v rámci jednoho zadávacího řízení. Odpovědnost za zpracování projektové dokumentace projektu a tím i za celkovou kvalitu díla je přenesena na zhotovitele stavby. Zadavatel pak musí v rámci zadávacích podmínek stanovit požadavky na výkon a funkci (většinou za spolupráce s odbornými poradci). Vhodnou formulací požadavků na výkon a funkci může zadavatel umožnit vybranému dodavateli vnést do projektu invenci, nové technologické postupy a své know-how. Touto metodou lze tedy fakticky dostat do projektu taková řešení, která zadavatel ani nezamýšlel, a to nepochybně i v oblasti cirkularity. Zadavatel navíc může zohlednit cirkularitu v rámci požadovaných cílových výkonných parametrů budovy, ale také v rámci hodnotících kritérií pro výběr zhotovitele.

Jako příklad můžeme uvést projekt na výstavbu sídla Nejvyššího kontrolního úřadu¹⁰, který byl realizován podle principů Design & Build, FIDIC a s využitím metody BIM. Vedle ceny a zkušeností členů realizačního týmu zde byly s váhou 25% hodnoceny náklady životního cyklu (Life Cycle Costing – LCC) podle stanovené metodiky výpočtu LCC za dobu 30 let (stříbrný certifikát SBToolCZ, energetická třída A, zdrojem tepla a chladu tepelná čerpadla napojená na geotermální vrty, obvodové konstrukce na úrovni pasivní budovy, důraz na kvalitu vnitřního prostředí, zelené střechy a podpora čisté mobility). Doda-

vatelé tak museli vypracovat přesný přehled LCC. Nutno dodat, že takto vysoká váha hodnotícího kritéria LCC je v našem prostředí zcela průkopnická, dodavatelé se však zadání „chopili“ a veřejná zakázka byla úspěšně zadána.

Metoda D&B je navíc vhodná nejen pro novostavby, ale také pro komplexní rekonstrukci a modernizaci budov. Zejména v případě rekonstrukcí a modernizací se pak dají dobře zohlednit cirkulární stavební a demoliční kritéria. Návod možného postupu pro zadavatele při realizaci výstavbových projektů metodou dodávky Design & Build (& Operate) se zaměřením na minimalizaci celkových nákladů životního cyklu je dostupný na stránkách MŽP¹¹.

Řada zadavatelů je již dnes otevřena zohledňování cirkularity ve veřejných zakázkách a poslední novela ZZVZ tuto motivaci umocňuje. Předpokladem úspěšného zavedení cirkulárních prvků do praxe veřejných investic je jejich procesně správné, nediskriminační a ekonomicky smysluplné nastavení. V tom budou muset svou nedílnou úlohu sehrát jak zadavatelé, tak i jejich dosavadní dodavatelé, kteří budou schopni tyto výzvy a příležitosti rozvíjet, zahrnovat do svých řešení a navazovat novou spolupráci s dodavateli odpovídajících technických řešení. □

Zdroje:

- [1] Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/setma_verejna_sprava.
- [2] <https://www.sovz.cz/novinky/vystupy-trznich-konzultaci-k-odpovednemu-zadavani-verejnych-zakazek-ve-stavebnictvi/>
- [3] V této souvislosti si dovoluujeme zmínit působení České rady pro šetrné budovy sdružující společnosti z různých sektorů ekonomiky podporující výstavbu i renovace na základě principů udržitelnosti, více informací zde: <https://www.czgbc.org/>.
- [4] Kupujte zeleně! Příručka o zadávání zelených veřejných zakázek, dostupná zde: www.portal-vz.cz.
- [5] Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/setma_verejna_sprava.
- [6] Výměna oken v budově Žerotínovo náměstí 3, Brno a rekonstrukce světlíků na střeše budovy Žerotínovo náměstí 3, Brno, více informací: https://zakazky.krajbezkorupce.cz/contract_display_21420.html.
- [7] Dostupné zde: <https://krajbezkorupce.cz/jihomoravsky.cz/Articles/2339-2-Odpovedne+verejne+zadavani.aspx>.
- [8] https://zakazky.muni.cz/contract_display_5798.html
- [9] <https://www.econ.muni.cz/o-nas/organizacni-struktura/561330-institut-pro-udrzitelnost-a-cirkula>
- [10] <https://tenderarena.cz/dodavatel/seznam-profilu-zadavatele/detail/Z0003125/zakazka/304718>
- [11] Dostupné na: <https://www.opzp.cz/zverejnujeme-metodiku-pro-projekty-pouzivajici-metodu-design-build-operate/>.