

(207) Jak strategicky zadávat a propojovat cirkulární a sociální aspekty ve veřejné zakázce?

Jakub Váňa, Regina Hulmanová, regina.hulmanova@mmr.cz

Souhrn

Veřejné nákupy tvoří na celém trhu velkou nákupní sílu a je nezbytné ji využít tak, abychom pozitivně ovlivňovali nákupní prostředí a získávali přidanou hodnotu za své peníze. Ideálně i strategicky, či už z pohledu potřeb konkrétního zadavatele anebo do budoucna především v souladu s připravovanou Národní strategií veřejného zadávání. Příkladem dobré praxe je Jihomoravský kraj, který s ohledem na svou strategii veřejného zadávání, ve veřejné zakázce na výměnu oken propojuje cirkulární přístup se sociálním. Zadavatel cílil na materiálové využití odpadu, omezení spotřeby primárních surovin, snížení dopadů provádění stavebních prací na okolí stavby, ale i na férové dodavatelské vztahy a transparentní informovanost ze strany vybraného dodavatele o průběhu plnění.

Klíčová slova: veřejné zadávání, strategie, udržitelnost, cirkulární ekonomika

Summary

Public procurement constitutes a large purchasing power throughout the market and it is essential to use it in order to positively influence the shopping environment and obtain added value for our money. Ideally and strategically, either from the point of view of a specific contracting authority or in the future primarily in accordance with the prepared National Public Procurement Strategy. An example of good practice is the South Moravian Region, which, with regard to its public procurement strategy, combines a circular approach with a social one in the contract on replacing windows. The contracting authority aimed at the material utilization of waste, limiting the consumption of primary raw materials, reducing the impact of construction work on the surroundings of the buildings, but also at fair supplier relations and transparent information on the part of the selected supplier about the performance progress.

Keywords: *public procurement, strategy, sustainability, circular economy*

Úvod

V roce 2022 realizovali zadavatelé veřejných zakázek (včetně sektorových) nákupy a investice v objemu 990 mld. Kč. V době, kdy je nutné dosáhnout efektivity a úspor, je nanejvýš důležité přijmout celoevropský trend ve veřejném zadávání – veřejné prostředky vynakládat efektivně a strategicky, se zohledněním dopadů a příležitostí, které veřejné nákupy přinášejí.

Právě veřejné zakázky ve stavebnictví jsou díky své finanční síle a rozsahu předmětů plnění jedny z nevhodnějších k odpovědnému přístupu k veřejnému zadávání. Tedy přístupu, který dlouhodobě vnímáme jako proces, při kterém zadavatel nakupuje produkty, služby a stavební práce, které potřebuje, přičemž získává maximální hodnotu za peníze vytvářením prospěchu pro společnost a ekonomiku a minimalizací negativních dopadů na životní prostředí.

Strategický přístup k veřejnému nakupování

Ministerstvo pro místní rozvoj aktuálně připravuje Národní strategii veřejného zadávání, cílem, které je zlepšit po všech stránkách prostředí, ve kterém se veřejné zakázky realizují, tak aby veřejné prostředky byly vynakládány přirozeně v souladu se strategickými celospolečenskými cíli, zejména s důrazem na udržitelnost, efektivitu, kvalitu a inovace veřejného zadávání. Jednou z priorit připravované strategie je i environmentálně a sociálně udržitelné nakupování, jejímž cílem je využít skutečný potenciál odpovědného veřejného zadávání a nových zásad zadávání veřejných zakázek, které byly přijaté už před skoro 3mi roky. Stavební zakázky mají s ohledem na šíři možných dopadů při zvažování udržitelného, strategického

veřejného zadávání, klíčové postavení. Ať už v oblasti nastavení férových podmínek v poddodavatelském řetězci, snižování dopadů na životní prostředí či zohlednění přístupů cirkulární ekonomiky.

Příklad dobré praxe

I Jihomoravský kraj si uvědomuje odpovědnost za dopad svých veřejných zakázek na společnost, životní prostředí a trh a soustředí se v rámci svých nákupů na získávání nejlepší hodnoty za peníze zohledňující kromě ekonomických ukazatelů i ukazatele společenské a environmentální. Přistupuje proto aktivně k zadávání veřejných zakázek a hledá optimální způsoby vynakládání veřejných prostředků. Dbá na sociální a lidskoprávní aspekty související s veřejnými nákupy, na férovou soutěž otevřenou relevantním dodavatelům a preferuje ekologicky šetrná řešení. Zároveň neustále zkvalitňuje zadávací proces a postupuje od jednotlivých odpovědně zadaných veřejných zakázek k jejich strategickému uchopení a komplexnímu přístupu. S uvedenými tezemi Jihomoravský kraj pracuje už od roku 2014 a v roce 2020 je zhmotnil ve strategii odpovědného přístupu k veřejným zakázkám (<https://www.jmk.cz/content/8573>).

Jednou z veřejných zakázek, ve které se výrazně projevily, je „[Výměna oken v budově Žerotínovo náměstí 3, Brno a rekonstrukce světlíků na střeše budovy Žerotínovo náměstí 3, Brno](#)“. Cílem veřejné zakázky bylo zlepšení tepelně-technických vlastností obálky budovy, snížení energetické náročnosti objektu a nákladů na jeho vytápění a zlepšení vnitřní tepelné pohody. Stavební práce spočívají především ve výměně stávajících oken s plastovými rámy za nová okna dřevěná z lepených profilů, repasování dochovaných dřevěných oken a ocelových mříží a opravě stávajících střešních světlíků. V souladu se strategií zadavatel dále požadoval minimalizaci dopadů na životní prostředí a na okolí stavby a kladl důraz na férové dodavatelské vztahy a transparentní informovanost zadavatele o průběhu plnění.

Cíle zadávacího řízení

Zadavatel chtěl v rámci veřejné zakázky dosáhnout toho, aby:

- byly minimalizovány negativní dopady na životní prostředí;
- došlo v maximální možné míře k materiálovému využití odpadu v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 písm. k) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů vzešlého z demontáže stávajících oken a světlíků a dalšího odpadu vzniklého při realizaci stavby;
- došlo k omezení spotřeby primárních surovin, tedy aby byly při realizaci stavby v maximální možné míře využity druhotné suroviny, či alespoň suroviny pocházející z udržitelných zdrojů;
- byl s ohledem na to, že realizace stavby bude probíhat za plného provozu KrÚ JMK, minimalizován dopad veškerých prováděných prací na okolí, ať už jde o hluk, prach, vibrace a další negativní vlivy;
- byly zajištěny férové poddodavatelské vztahy v dodavatelském řetězci vybraného dodavatele, důstojné pracovní podmínky a odpovídající finanční ohodnocení pro všechny pracovníky podílející se na realizaci stavby (i s ohledem na to, že část prací bude realizována o víkendech a ve dnech pracovního klidu), bezpečnost práce pro všechny pracovníky podílející se na realizaci stavby i bezpečnost zaměstnanců a návštěvníků zadavatele, kteří se budou pohybovat v místech provádění prací;
- byla zajištěna maximální informovanost zadavatele o způsobech a průběhu realizace stavby včetně naplňování priorit popsaných výše.

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla stanovena na 55 700 000 Kč bez DPH.

Hodnocení nabídek

K dosažení vymezených cílů měla mimo jiné přispět stanovená hodnotící kritéria. A to zejména **Kvalita realizace veřejné zakázky** s maximálním celkovým možným ziskem 35 bodů. Druhým kritériem byla obvyklá **Celková nabídková cena** s maximálním celkovým počtem bodů 65.

V rámci kvalitativního kritéria byla stanovena podkritéria:

- **Využití odpadu z demontáže:** maximální celkový počet bodů 15
- **Minimalizace dopadů stavebních prací na okolí:** maximální celkový počet bodů 10
- **Využití druhotných surovin při realizaci stavby:** maximální celkový počet bodů 10

V rámci prvního podkritéria **Využití odpadu z demontáže** byly hodnoceny závazky účastníka směřující k materiálovému využití odpadu vzešlého z demontáže stávajících oken a světlíků a dalšího odpadu vzniklého při realizaci stavby. Rovněž preferoval konkrétní závazky (např. 80 % veškerého plastového odpadu bude znovu využito) doložené tím, jak konkrétně bude s odpadem naloženo (např. tak, že jej zpracuje a využije sám účastník, nebo že má účastník navázanou spolupráci s jiným dodavatelem, který odpad zpracuje a využije) a k jakému účelu bude odpad využit (např. opětovná výroba oken). Zadavatel předložil v zadávací dokumentaci i orientační soupis hmotnosti vybouraného odpadu, který je vhodný k materiálovému využití odpadu.

Druhé podkritérium **Minimalizace dopadů stavebních prací na okolí** zahrnovalo hodnocení pozitivních konkrétních opatření vedoucích k omezení dopadů veškerých negativních vlivů spojených s prováděním stavebních prací za plného provozu úřadu (hluk, prach, vibrace, zápach, omezení prostoru v konkrétních místech provádění prací – chodby, zasedací místnosti, kanceláře). Dále sem spadal i způsob práce s vybouraným odpadem, a jak bude dodavatel ukládat, třídít a odvážet odpad s ohledem na omezený prostor v okolí budovy úřadu, a jaké bude mít dopady na provoz úřadu i v okolí budovy a další.

Pod třetím podkritériem **Využití druhotných surovin při realizaci stavby** byl pozitivně hodnocen 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), dále zda má dodavatel zavedenu politiku či strategii směřující k ochraně životního prostředí, kterou aktivně uplatňuje a rovněž i pokud má účastník zaveden environmentální systém řízení dle normy ČSN EN ISO 14001 či dle systému EMAS (zadavatel preferoval certifikaci nezávislou autoritou oproti ostatním možnostem prokázání shody).

Přidělování bodů v rámci jednotlivých kritérií:

Naplnění priorit zadavatele	Počet bodů v rámci podkritéria Využití odpadu z demontáže	Počet bodů v rámci podkritéria Minimalizace dopadů stavebních prací na okolí	Počet bodů v rámci podkritéria Využití druhotných surovin při realizaci stavby
Významný přínos k naplnění priorit zadavatele – nabídka obsahuje konkrétní závazky účastníka nad rámec minimálních požadavků zadavatele, přičemž tyto závazky jednoznačně a	15	10	10

významně přispívají k naplnění priorit zadavatele			
Přínos nad minimální požadavky – nabídka obsahuje popis postupů a opatření účastníka nad rámec minimálních požadavků zadavatele, které přispívají k naplnění priorit zadavatele, ale neobsahuje konkrétní závazky účastníka, nebo tyto závazky nemohou být jednoznačně vyhodnoceny jako významný přínos k naplnění priorit zadavatele	7	5	5
Žádný přínos nad minimální požadavky – účastník nenabízí žádné nebo jen minimální vylepšení nad rámec minimálních požadavků zadavatele nebo je jeho nabídka příliš obecná bez možnosti vyhodnotit konkrétní přínosy nabízených postupů pro naplnění priorit zadavatele	0	0	0

„V rámci všech tří podkritérií zadavatel hodnotil také naplnění priority uvedené v zadávací dokumentaci veřejné zakázky, a to zajištění maximální informovanosti zadavatele o způsobech a průběhu realizace stavby včetně naplňování priorit uvedených výše. Konkrétně byla hodnocena četnost reportování plnění toho, co účastník v rámci jednotlivých kritérií nabídne. Zadavatel požadoval reportování plnění opatření a postupů odpovědného přístupu prostřednictvím Manažera odpovědného přístupu dodavatele, a to pravidelnými písemnými reporty v elektronické podobě minimálně jednou za tři měsíce, maximální hodnocená četnost je jednou za měsíc.“

Report vychází z [Nástroje měření a vykazování odpovědného veřejného zadávání](#) a pro potřeby této veřejné zakázky report tvoří témata: Odpady, Materiály, Minimalizace dopadů na okolí, Poddodavatelé, Zaměstnanost. V rámci každého tématu jsou vymezeny cíle, opatření k jejich dosažení a dále četnost reportování, jednotky vykazování, doplňující informace a způsob dokladování.

Pro zajištění transparentního průběhu hodnocení nabídek zadavatel využil tzv. dvouobálkovou metodu, kdy po otevření nabídek neměl přístup k nabídkovým cenám, nejprve vyhodnotil kritéria kvality, seznámil účastníky řízení s výsledkem a teprve následně zpřístupnil druhé části nabídek obsahující nabídkovou cenu a hodnocení dokončil.

Nabídka vybraného dodavatele

Vybraný dodavatel WELLCO Brno s.r.o. (IČO: 25337009) nabídl konkrétní závazky k využití odpadu z demontáže, značná část odpadů by měla být znovu využita (100 % kovového materiálu a plastových dílů – PVC profilů, 95 % skla a 90 % stavební suti), ale neuvedl, jak konkrétně (k čemu) bude odpad využit, kdo a jak jej bude zpracovávat. Dále nabídl využití druhotné suroviny – skleněného střepu, který bude tvořit 30 % z celého objemu produkce tabulového skla pro výrobu izolačních oken a využití dřevěného odpadu pro výrobu dřevotřískových desek, ze kterých jsou vyrobeny přepravní a ochranné boxy nových oken, tyto boxy budou tvořit 25 % všech přepravních boxů.

K omezení dopadů provádění prací na okolí dodavatel uvedl konkrétní postupy – pohlcování hluku (akustickými mobilními stěnami), prachu (čističkami vzduchu s HEPA filtrem), zápachu a exhalací (oddělovací stěny s odsávací VZT jednotkou s filtrem) a vibracemi (akustickými podložkami), dále provádění prací mimo pracovní dobu zadavatele a to, že bude vymezen optimální čas pro návoz materiálu a pracovníků dodavatele – mimo dopravní špičku a mimo čas zahájení a ukončení pracovní doby zadavatele.

Průběh plnění

V současné době (září 2023) plnění veřejné zakázky stále probíhá, a ještě jej nelze kompletně vyhodnotit. Na druhou stranu je už téměř u svého konce, takže lze uvést některé dílčí informace. Obecně je třeba zmínit, že při komplexnějším uchopení veřejné zakázky musí být zadavatel připravený, že realizace bude klást vyšší nároky i na něj a připravit personální kapacity na odpovídající spolupráci s dodavatelem. Pro Jihomoravský kraj šlo o první veřejnou zakázku s obsáhlejšími reportováním a je namístě přiznat, že tak, jak by bylo třeba, připraven nebyl. Realizace veřejné zakázky svou potřebou interní (směrem k zaměstnancům a chodu úřadu) a externí (směrem k dodavateli) koordinace vyčerpala téměř veškeré kapacity a na „nadstavbu“ v podobě průběžného reportování, respektive kontrolu a vyhodnocování dodavatelem poskytovaných údajů a podkladů často prostor nezbyl. Obdobná ale byla situace i na straně dodavatele, kterému určitou dobu trvalo, než začal příslušné informace poskytovat průběžně a některé jsou z jeho strany doplňovány rovněž až nyní, před ukončením plnění. Relevantní diskuse o některých aspektech plnění (zejména ve vztahu k množství odpadů a způsobech, jak s ním bylo naloženo) se proto odehrává až v současné době a na níže uvedené informace je třeba nahlížet touto optikou (lze očekávat, že údaje budou v průběhu času ještě konkretizovány a podrobněji doloženy). Oproti tomu mezi záležitostmi, které se dařilo sledovat průběžně, patří ty, jež jsou bližší samotné realizaci stavebních prací – zejména šlo o minimalizaci negativních dopadů provádění prací na okolí. V této oblasti je vyhodnocení komplexnější a vyplývá z něj, že dodavatel své nabídky dostal a plnil v souladu s ní. Snáze vyhodnotitelné pro zadavatele byly i další aspekty, které tolik nevyžadovaly průběžnou pozornost – např. podpora studentských praxí a zaměstnanosti.

Využití odpadu z demontáže

Dodavatel po demontáži původních plastových oken provedl separaci jejich částí a komponenty dále roztřídil. Z průběžně předkládaných reportů vyplynulo, že v průběhu realizace veřejné zakázky vzniklo následující množství odpadu, se kterým bylo naloženo popsáním způsobem:

	Množství odpadu dle reportů	<i>Podrobnější popis toho, jak bylo s odpady naloženo</i>
Celkem	121 885 kg	
Dřevo	8 845 kg	předáno společnosti FCC Česká republika, s.r.o., která zajistila další zpracování a využití prostřednictvím obchodních partnerů (odběratelů separovaného odpadu)
Plasty	27 621 kg	prostřednictvím společnosti FCC Česká republika, s.r.o. předáno společnosti ROKA recycling s.r.o. k recyklaci – plastové drtě, granuláty a regranuláty
Kov	22 600 kg	předán společnosti FCC Česká republika, s.r.o., která zajistila další zpracování a využití prostřednictvím obchodních partnerů (odběratelů separovaného odpadu)
Sklo	44 300 kg	předáno společnosti FCC Česká republika, s.r.o., která zajistila další zpracování a využití

		prostřednictvím obchodních partnerů (odběratelů separovaného odpadu)
Stavební sut'	18 519 kg	využita na záspy v rámci realizace díla „Rekonstrukce provozní budovy a skladu lodí“ Brno – Jundrov, kde dodavatel působí na pozici generálního dodavatele stavby
Polykarbonát	dosud nezpracováno	přichystán k předání společnosti FCC Česká republika, s.r.o. k následné recyklaci
Drátosklo	200 kg	uloženo na skládku

V současné době ještě probíhá doplňování některých informací a zejména dokladů o naložení s odpady, aby bylo možné lépe vyčíslit či popsat pozitivní dopady jak samotného průběhu realizace stavby, tak i nastavení parametrů veřejné zakázky, případně se v budoucnu zaměřit na to, co je ještě třeba vylepšit.

Minimalizace dopadů stavebních prací na okolí

Práce v kancelářích probíhaly dle předem dohodnutého harmonogramu, a to v době od 6 do 18 hodin, 7 dnů v týdnu včetně svátků. Příprava místností probíhala v předstihu, od odpoledne před zahájením bouracích prací. Nábytek byl kompletně zabalen do folií, podlaha zakryta netkanou textilií. Po ukončení prací byla místnost uvedena do původního stavu a uklizena. Proti šíření prašnosti do chodeb objektu bylo důsledně dodržováno zavírání dveří, v některých případech byla před dveře zavěšena netkaná textilie. V místech předělu úseků chodeb, kde probíhají bourací práce, a před vstupní dveře místností byly umístěny čistící zóny. Při nátěrech repasovaných oken a světlíků byly použity nátěrové barvy s atestem pro práce v interiéru a při přiměřeném větrání nedocházelo k obtěžování okolí zápachem. Při pracích na chodbě byly v místech bouracích a natěračských prací osazeny protiprachové stěny a vnitřní prostor byl odsáván přes čističky vzduchu s HEPA filtry. Akustické stěny bylo komplikované používat, vzhledem ke členitosti a výšce stropů. Proto bylo výhodnější bourací práce provádět od 6 hod. do 7,30 hod. ráno před příchodem většiny zaměstnanců. V průběhu prací byl uvnitř budovy zajišťován nepřetržitý úklid chodeb nejen v bezprostřední blízkosti úseku, kde probíhala výměna, ale i v chodbách navazujících a místech, kde se vyskytlo znečištění spojené se stavbou. Práce na výměně oken v kancelářích, chodbách a v ostatních prostorách byly prováděny s minimálním omezením prostoru tak, aby byl stále zabezpečen běžný provoz budovy. V průběhu prací nedošlo k žádné kolizi ani zatečení do objektu. Drobné nesrovnalosti se řešily operativně, ke spokojenosti zadavatele.

Využití druhotných surovin při realizaci stavby

Ve vztahu k omezení spotřeby primárních surovin dodavatel, respektive výrobce AGC Flat Glass Czech a.s., v souladu s nabídkou využíval pro výrobu nových oken (izolačních skel) skleněné střepy, celkem se jednalo o **16 616,2 kg** a dle prohlášení výrobce se podíl pohybuje mezi 30-40 % celkového objemu. Dále dodavatel potvrdil, že při skladování a přepravě oken byly jako ochranné bariéry a přepravní boxy použity dřevotřískové desky EUROSPAN výrobce EGGER CZ s.r.o., u kterých se v průměru využívá 30 % recyklovaných materiálů na bázi dřeva – odpadní dřevo, nábytek, palety, obalový materiál.

Další aspekty

Nad rámec hodnotících kritérií se dodavatel zavázal k podpoře zaměstnanosti, vzdělávání a studentských praxí. Tu absolvovalo pět studentů středních škol, každý v rozsahu 30 dnů. Tři studenti se podíleli na demontáži plastových oken (jejich rozebírání na jednotlivé díly) a mezi přínosy uvedli zlepšení manuální zručnosti a práce s nářadím, a získání nových informací o využití odpadů. Podmínky pro praxi byly dle jejich hodnocení velmi pozitivní, ať už se týkaly dostatku pracovních ochranných pomůcek, či jasného přidělování úkolů. Dvě studentky si vyzkoušely administrativní práci v kanceláři dodavatele, kde jejich náplní práce byla např. evidence pošty, kopírování a skenování faktur, smluv a dodacích listů, tisk dokumentů, či jejich skartace. Za přínosné považovaly seznámení se s kancelářskou technikou a její

obsluhou, rozšíření praktických znalostí o daňových dokladech, jejich náležitostech a evidenci, a v neposlední řadě zlepšení komunikačních dovedností. Obě uvedly, že měly příjemné pracovní podmínky, zázemí, i vstřícné kolegy. Dále praxi absolvovaly dvě vysokoškolské studentky, které měly na starost evidenci účetních dokladů, kontrolu, archivaci, vedení pokladny včetně jejího zaúčtování, zpracování podkladů pro fakturaci, objednávky materiálu a služeb, vystavení objednávky v informačním systému, kontrolu průběhu zpracování objednávky, informace o termínech dodání, párování s dodacími listy a skladovou evidenci. Z hlediska přínosů uvedly propojení teoretických účetních dovedností v praxi, vzhled do běžného chodu společnosti a komunikace s úřady. Dále spatřovaly přínos v práci s dokumenty a v informačních systémech, a v komunikaci s dodavateli. Praxi hodnotily obě pozitivně, a to zejména díky skvělým pracovním podmínkám, zázemí, podrobnému vysvětlení postupu práce a vstřícným kolegům.

Z hlediska zaměstnanosti dodavatel dále podpořil osoby se ztíženým přístupem na trhu práce. Konkrétně se jednalo o nezaměstnané osoby, evidované více než 3 měsíce před zahájením práce u dodavatele na úřadu práce, které získaly práci na realizaci díla – jednalo se o dvě osoby, které prováděly úklidové práce v rámci VPP v rozsahu 350 dnů. Dále se jednalo o dvě osoby starší 55 let, které získaly práci na realizaci díla, a sice jako ostraha (také VPP), také v rozsahu 350 dnů.

Shrnutí

Z pozice zadavatele lze shrnout, že zvolený přístup přinesl nabídky se zajímavými přidanými hodnotami směřujícími ke kvalitnímu plnění veřejné zakázky z hlediska omezení dopadů provádění stavební prací na provoz a okolí sídla zadavatele, i z hlediska využití odpadu z demontáže stávajících oken a využití druhotných surovin při realizaci zakázky. Dílčí vyhodnocení se jeví tak, že podstatné prvky z nabídky vybraného dodavatele byly naplněny a zadavatel dosáhl stanovených cílů. Do budoucna je ovšem nezbytné posílit oblast komunikace a spolupráce s dodavatelem, aby byly veškeré potřebné aspekty sledovány průběžně, bylo možné operativně řešit případné nedostatky (stejně tak, jako se to dařilo v oblasti samotného provádění stavebních prací) nebo i vylepšení, která se v průběhu realizace obdobných veřejných zakázek mohou vyskytnout. Zkrátka začít se důsledně věnovat contract managementu, jak to ukládá i letošní aktualizace strategie odpovědného přístupu k veřejným zakázkám Jihomoravského kraje.

Závěr

Jak již z textu vyplývá, dopady a příležitosti veřejných nákupů jsou výrazné a mělo by být samozřejmostí, aby instituce tyto příležitosti zohledňovali. Nejenom však při přípravě zadávacích podmínek veřejných zakázek, ale i při definování strategických cílů v investiční oblasti. Ministerstvo pro místní rozvoj například vidí prostor pro uplatnění udržitelných aspektů skrze prostředků, které ministerstvo získává v rámci Národního plánu obnovy v rámci priority týkající se dostupného bydlení.