

JAK NA CIRKULÁRNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY



KROUPAHELÁN

OBSAH



1.	Cirkulární ekonomika a veřejné zakázky	3
2.	Cirkulární veřejné zakázky a Zelená dohoda pro Evropu (European Green Deal)	5
3.	Cirkulární nábytek ve Wageningenu: Jak připravit trh na cirkulární veřejné zakázky	6
4.	Strategie cirkulárního zadávání v Oslu: Jak na vymezení předmětu plnění v cirkulárních veřejných zakázkách	8
5.	Jihomoravské inovační centrum: Jak využít cirkulární kritéria při hodnocení nabídek	10
6.	Udržitelný nábytek v Nizozemsku: Jak na smlouvy pro cirkulární zakázky	12
7.	Cirkulární oblečení v Nizozemsku: Zvláštní procesní nástroje pro cirkulární veřejné zakázky	14
8.	Cirkulární autobus v Brně: Cirkularita v inovativních řešeních	16
	Závěr: Je čas začít!	18
	Literatura a zdroje	19
	Autoři	20

ÚVODEM

Říkáme to na rovinu, máme to tady rádi a Mars se nám osídlivat nechce. Udržitelnost, pro někoho možná další buzzword, je pro nás v KROUPAHELÁN důležitou hodnotou, nedílnou součástí naší firemní kultury, která nám ukazuje naši další cestu.

Jsme také přesvědčeni, že jako právníci můžeme a zároveň i musíme přiložit ruku k dílu, aby společnost dosáhla lepší, férové budoucnosti. Proto jsme výrazně posílili náš enviromentální tým, ve kterém jsou kromě Maroše Sováka a Žanety Kozubíkové, dvou hlavních autorů tohoto průvodce, ještě Vojtěch Vomáčka a Aneta Boudová.

Zároveň se už 10 let specializujeme na veřejné zakázky, kde se ročně jen v České republice protočí stovky miliard korun.

Pokud změníme svět veřejných zakázek směrem k větší udržitelnosti, bude to mít velký pozitivní dopad na celou ekonomiku a tím i na kvalitu našich životů.

A tak vznikl nápad přehledně a lidsky na jednom místě představit principy cirkulárního veřejného zadávání.

S praktickými prvky cirkulárního zadávání nám pomohl Institut Cirkulární Ekonomiky (INCIEN), se kterými dlouhodobě spolupracujeme a tímto mu děkujeme.

Výsledkem je tato příručka, kapesní průvodce světem cirkulárních veřejných zakázek z dílny KROUPAHELÁN a INCIEN.

Užijte si ji. Doufáme, že i díky ní se nám podaří zpřístupnit principy cirkulární ekonomiky širší veřejnosti a tím zajistit pro nás pro všechny spokojenější budoucnost.

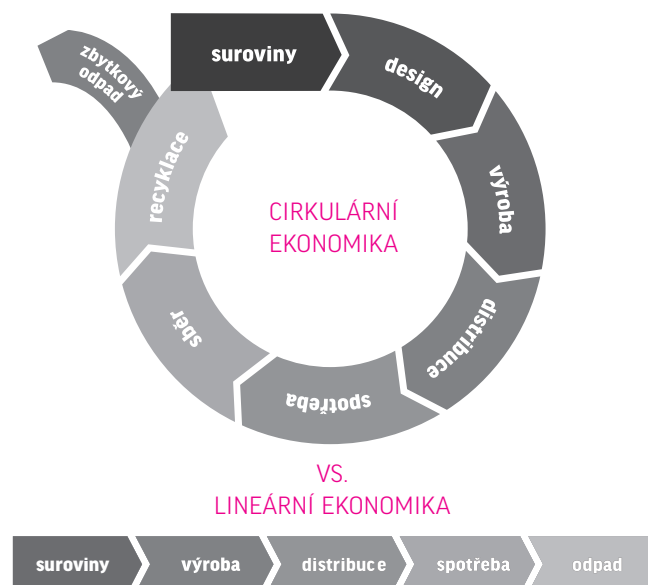
V Brně 25. 8. 2020

Pavel Kroupa, advokát
KROUPAHELÁN advokátní kancelář, s.r.o.

1. CIRKULÁRNÍ EKONOMIKA A VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Současné fungování ekonomiky je neudržitelné a cirkulární ekonomika je nástroj, který napomáhá její transformaci. Dle studie Circularity Gap se v současnosti zpět do oběhu dostává jen 9 % materiálů, které v naší společnosti využíváme. Zbývajících 91 % se vyhazuje. Cirkulární ekonomika zaběhnutý lineární princip „vyrob-spotřebuj-vyhoď“ mění. Jedná se o koncept, který skrze kvalitní eco-design, modularitu, opravování, repasování, opětovné využití a recyklaci udržuje materiály co nejdéle v oběhu s maximální možnou hodnotou. Cirkulární ekonomika se tedy zabývá uzavíráním materiálových toků jak v technických cyklech v průmyslu, tak v organických cyklech v bioekonomice.

Rozdíl mezi cirkulární a lineární ekonomikou znázorňuje následující diagram:



Proč nejsou principy cirkulární ekonomiky šířeji aplikovány v České republice? Jednou z hlavních překážek je nedostatečná poptávka po výrobcích z recyklátu. Druhotné suroviny kvůli tomu nejsou na trhu cenově konkurenceschopné a fungování recyklačního sektoru není efektivní. Jedním ze způsobů, jak to změnit je **cirkulární veřejné zadávání**.

V České republice je ročně investováno ve veřejných zakázkách okolo 600 miliard korun. Aplikování principů cirkulární ekonomiky v této oblasti má proto obrovský ekologický potenciál. Zároveň jde o způsob, jak dostat udržitelné produkty a projekty do municipalit a stimulovat tak rozvoj ekonomie v regionu.

Green public procurement (GPP), tedy zelené zadávání veřejných zakázek, je jednou z priorit Zelené dohody pro Evropu, plánu, který má zajistit přechod na udržitelnější a ekologičtější hospodářství. V příštích několika letech čeká členské státy EU uvádění vytyčených cílů do praxe. I proto je nyní důležitější než kdy dříve se tématu cirkulární ekonomiky ve vztahu k veřejnému zadávání aktivně věnovat.

Tato publikace je souhrnem příkladů dobré praxe z České republiky i zahraničí, které ilustrují, jakým způsobem lze využít cirkulárních aspektů při zadávání veřejných zakázek a napomoci tím přechodu k udržitelnějšímu veřejnému sektoru i ekonomice celkově. Zadavatelé často váhají se zohledňováním cirkulárních aspektů ve svých veřejných zakázkách kvůli obavě z porušení zákona o zadávání veřejných zakázek. Každý příklad cirkulárního zadávání popsany v tomto dokumentu proto zasazujeme také do kontextu české právní úpravy. Chceme ukázat, jak cirkulární veřejné zadávání může vypadat v praxi, jaké možnosti v tomto ohledu skýtá česká právní úprava a také to, že tento způsob zadávání lze realizovat i u nás.



2. CIRKULÁRNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A ZELENÁ DOHODA PRO EVROPU (EUROPEAN GREEN DEAL)

Balíček opatření známý jako Zelená dohoda pro Evropu (anglicky **European Green Deal**) představuje plán přechodu k udržitelnému evropského hospodářství. Evropská unie reflektuje neudržitelnost lineární ekonomiky, proto jednu z klíčových součástí dohody tvoří akční plán pro cirkulární ekonomiku.

Veřejné zakázky činí zhruba 14 % HDP Evropské unie. Právě v této významné oblasti evropského trhu lze zavést změny, které napomohou naplnění jednoho z cílů Zelené dohody – vytvoření moderní a konkurenceschopné evropské ekonomiky, v níž se zdroje využívají efektivně a v níž další ekonomický růst není na využívání zdrojů závislý. Evropská komise proto v rámci Zelené dohody představila investiční plán pro udržitelnou Evropu, jenž počítá s udržitelnými investicemi ze soukromého i veřejného sektoru a s „ozeleněním“ veřejných zakázek. Orgány veřejné moci budou vybízeny, aby šly příkladem a zadávaly své zakázky zeleně, tedy aby začlenily do zadávacích podmínek zelená kritéria či aby používaly takzvané štítky a ekologická označení.

Jak chce Evropská unie uvedených cílů dosáhnout? Evropská komise stanoví pro zadávání veřejných zakázek minimální zelená kritéria (tzv. GPP kritéria) zahrnující jednotnou a určitou definici zelené zakázky. Tato kritéria budou zaváděna postupně. Zpočátku se budou týkat jen některých odvětví, konkrétních produktů a veřejných zakázek financovaných Evropskou unií. K těm ovšem patří také zakázky financované z evropských dotací, které se ke konkrétním podnikům dostanou například skrze operační

programy. Příjemci dotace, kteří by kritéria nerespektovali, se mohou dopustit porušení podmínek udělení dotace, za něž hrozí sankce v podobě krácení či nevyplacení dotace.

Pro některé oblasti veřejných zakázek existují zelená kritéria již nyní.¹ Týkají se zejména výběru a zadání zakázky, technické specifikace požadovaného plnění či ustanovení o plnění smlouvy. Používání těchto kritérií je nyní dobrovolné, v budoucnu by se však mělo stát běžnou praxí. V současnosti existují GPP kritéria celkem pro 20 oblastí (například pro pořizování nábytku, oděvů či počítačů nebo pro návrhy, konstrukce a správu kancelářských budov).

Evropská komise vedle toho vyvíjí specifické nástroje pro výpočet nákladů životního cyklu v jednotlivých odvětvích.² Cílem je usnadnit zadavateli využívání hodnotících kritérií založených na výši těchto nákladů. V současnosti jsou k dispozici nástroje pro výpočet nákladů životního cyklu u prodejních automatů, zobrazovacích zařízení, počítačů a monitorů či vnitřního a venkovního osvětlení.

Evropská unie také reguluje systém ekoznaček sloužících k propagování produktů s menším dopadem na životní prostředí během celého jejich životního cyklu [nařízení EP a Rady (ES) č. 66/2010].³ Díky tomu mohou zadavatelé stanovit v rámci zadávacích podmínek požadavky na ekoznačky splňující podmínky uvedeného nařízení.

1 https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

2 <https://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32010R0066>

3. CIRKULÁRNÍ NÁBYTEK VE WAGENINGENU: JAK PŘIPRAVIT TRH NA CIRKULÁRNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

3.1 Co se povedlo?

Zástupci nizozemského města Wageningen si při renovaci radnice vytyčili cíl: pořídit nábytek a dodržet přitom v maximální možné míře principy cirkulární ekonomiky. Pro tento krok se tento zadavatel rozhodl poté, co se v roce 2015 připojil k iniciativě nizozemských dohod Green Deals a zavázal se, že všechny jeho zakázky budou cirkulární. Na vytvoření koncepce podporující cirkulární ekonomiku spolupracovalo město s univerzitou, která měla získané poznatky následně využívat při zadávání vlastních zakázek.

Aby si zadavatel vytvořil představu o nabídce na trhu, uspořádal předběžné tržní konzultace a rozeslal sedmnácti potenciálním dodavatelům žádosti o informace. Definoval, o jaký nábytek má zájem, a stanovil několik cirkulárních požadavků, mezi něž patřily: absence toxických chemikálií v nábytku, jednoduchá rozložitelnost a opravitelnost, recyklovatelnost, minimálně desetiletá záruka nebo možnost nábytek dodavateli po skončení životnosti vrátit.

Všechny zmíněné požadavky jsou z pohledu cirkulární ekonomiky zásadní. Rozložitelnost a opravitelnost umožňují, aby byl předmět co nejdéle využíván i v případě, že se poškodí. Záruka je příslibem kvality. Recyklovatelnost zajišťuje, že i na konci životního cyklu bude možné materiály dále využít, aniž by se z produktu stal odpad určený ke skládkování či spalování. Důležité je rovněž vyhnout se toxickým chemikáliím, které kontaminují použité materiály a znemožňují jejich opětovné využití a recyklaci. Zadaná kritéria měla jednotný cíl – udržet materiály co nejdéle v oběhu s maximální možnou hodnotou. Čím delší životnost má dané zařízení, tím méně surovin je třeba na výrobu nového, které by ho nahradilo. Díky tomu je environmentální dopad výrazně nižší.

Na základě získaných informací rozdělil zadavatel hledané produkty do sedmi kategorií a vypsal na ně jednotlivá zadávací řízení v celkové hodnotě 800 000 EUR. Ceny nabízeného nábytku nebyly vyšší než ceny konvenčního nábytku, což ukazuje, že u kvalitně zpracované zakázky mohou být splněny cirkulární aspekty, aniž by se prodražila. Zakázky nakonec získali tři dodavatelé a město obdrželo udržitelnější nábytek – skříňky a svrchní desky stolů byly například vyrobeny z kaučukového dřeva bez využití lepidla a svorek, což zajistilo jejich 100% recyklovatelnost. Celkově bylo ušetřeno přes 10 000 kg CO₂.⁴

4 https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue69_Case_Study_138_Wageningen.pdf.

3.2 Co na to právo?

Cirkulární ekonomika je v českém prostředí poměrně mladý koncept, který se do povědomí širší veřejnosti teprve dostává. Současná česká ekonomika funguje v zásadě lineárně. Spotřebitelé jsou orientováni na cenu zboží a služeb a tomu je uzpůsoben celý výrobní řetězec zaměřený primárně na náklady, nikoliv na kvalitu. Přechod k cirkulární ekonomice v takovém prostředí nevyžaduje pouze přípravu na straně zadavatele, tedy identifikaci jeho potřeb, cílů a formulaci vhodných kritérií, na tuto transformaci se musí připravit také celý výrobní řetězec. Cirkulární veřejné zadávání představuje nahrazení krátkodobých izolovaných dodavatelsko-odběratelských vztahů dlouhodobou (cirkulární) spoluprací, při níž se v ideálním případě celý výrobní řetězec zapojuje jak do výrobního, tak do spotřebního cyklu. Často je nutný rovněž posun od jednostranného stanovení technické specifikace veřejným zadavatelem ke spolupráci všech účastníků výrobního cyklu na dodavatelských i odběratelských pozicích (technickým specifikacím se podrobněji věnuje kapitola 4). Tato spolupráce je potřebná již ve fázi přípravy veřejných zakázek.

Zákonným nástrojem pro realizaci spolupráce mezi zadavatelem a dodavatelem jsou **předběžné tržní konzultace** podle § 33 zákona o zadávání veřejných zakázek. Tímto způsobem mohou zadavatelé:

- ▶ vysvětlit dodavatelům své potřeby, cíle nebo hodnoty, které chtějí naplnit,
- ▶ získat informace o dostupných řešeních a jejich limitech,
- ▶ ověřit splnitelnost zvažovaných cirkulárních kritérií v požadavcích na předmět veřejné zakázky, kvalifikaci, či hodnocení, nebo
- ▶ koordinovat cirkulární aktivity napříč relevantními sektory.

Není-li cirkulární řešení odpovídající potřebě zadavatele na trhu k dispozici, mohou být předběžné tržní konzultace využity pro založení inovačního partnerství nebo spolupráce ve výzkumu a vývoji inovativních (cirkulárních) řešení (těmto postupům se podrobněji věnujeme v kapitole 8).

Zákon o zadávání veřejných zakázek neupravuje konkrétní postup ani formu předběžných tržních konzultací. Vyžaduje se pouze, aby nedošlo k narušení hospodářské soutěže. Zadavatelé se proto mohou rozhodnout, zda povedou tržní konzultace ve formě individuálních či hromadných setkání a také zda konzultace proběhnou na dálku, např. formou dotazníkových šetření.

V každém případě doporučujeme, aby si zadavatelé průběh konzultací pečlivě zaznamenali. Pokud zadavatel využije některou z informací získaných v rámci předběžných tržních konzultací při tvorbě zadávací dokumentace, je povinen ji označit, identifikovat osoby, které se konzultace účastnily, a uvést všechny podstatné informace, jež byly obsahem předběžné tržní konzultace (§ 36 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek).



4. STRATEGIE CIRKULÁRNÍHO ZADÁVÁNÍ V OSLU: JAK NA VYMEZENÍ PŘEDMĚTU PLNĚNÍ V CIRKULÁRNÍCH VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH

4.1 Co se povedlo?

Norské Oslo je jedním ze severských cirkulárních center. Na rozvoj cirkulární ekonomiky v oblasti veřejného zadávání se zaměřuje již od roku 2017 a pozornost věnuje hlavně efektivitě využití zdrojů, elektrifikaci dopravy a udržitelné energii. Zástupci města se snaží minimalizovat nákupy v rámci veřejných zakázek, vytvářet více příležitostí pro recyklaci a opětovné použití materiálů.

Jedním z příkladů uplatňování této strategie je dohoda o opakovaném využití vybavení informační a komunikační technologie (ICT) a nábytku všemi úřady v obci. Obec na základě této dohody spolupracuje s firmami, jež do programu zapojují osoby se zdravotním postižením či osoby podstupující určitou pracovní rekvalifikaci. Poškozené vybavení je opravováno a nadále využíváno, díky čemuž dochází ke snížení množství odpadu a potřeby provádět další nákupy.

Zástupci města také využívají veřejné zadávání jako nástroj, jímž přispívají k naplnění cíle nulových emisí. Město usiluje o snížení emisí tvořící v Oslu až 30 % znečištění prostřednictvím elektrifikace stavebních vozidel a strojních zařízení a prostřednictvím využívání biopaliv. Takto došlo například k elektrifikaci bagru,

jehož diesellová nádrž a motor byly nahrazeny baterií a motorem elektrickým v rámci rozvojového projektu **Olav Vs gate a Klingenberggata site**. Podílely se na něm společnosti NASTA, SINTEF, Skanska, Siemens a Bellona. Díky popsané strategii může město Oslo jakožto hlavní vlastník nemovitostí výrazně snížit množství emisí skleníkových plynů vzniklých při konstrukcích a stavebách v obci.

Oslo zavádí principy cirkularity do veřejných zakázek také v oblasti dopravy. Místo nafty se ve veřejné dopravě používá bioplyn vytvořený z bioodpadu. Tento zdroj paliva našel uplatnění primárně v místních autobusech a je vyráběn z lokálního gastroodpadu a odpadních vod. Změna paliva vede ke snížení emisí a k opakovanému využití odpadních zdrojů.

Oslo se v oblasti veřejných zakázek zaměřuje spíše na kvalitní vymezení potřeb a cílů než na určení konkrétního řešení. Údčím principem je hodnocení kvality z dlouhodobého hlediska a minimalizace vzniku odpadů. Zadávací podmínky specifikují plnění prostřednictvím cíle, kterého má být dosaženo, aniž jsou předepisovány zcela konkrétní technické parametry. V zájmu zjednodušení požadavků na dodržení určitého environmentálního standardu používají zadavatelé také ekoznačky.

4.2 Co na to právo?

V české právní úpravě najdeme podmínky pro využití tohoto přístupu k veřejným zakázkám v § 89 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Podle uvedeného ustanovení představují technické podmínky požadavky na vlastnosti předmětu veřejné zakázky, které zadavatel stanoví prostřednictvím:

- a. **parametrů vyjadřujících požadavky na výkon nebo funkci, popisu účelu nebo potřeb, které mají být naplněny,**
- b. odkazu na normy nebo technické dokumenty, nebo
- c. **odkazu na štítky.**

Požadavky na výkon nebo funkci a štítky (ekoznačky a podobná osvědčení prokazující určité vlastnosti) jsou jedním ze způsobů, jakým může zadavatel vymezit vlastnosti předmětu veřejné zakázky, které požaduje. Dle evropské právní úpravy se dokonce jedná o preferovaný způsob stanovování technických podmínek. Může totiž přinést rozmanitost technických řešení v nabídkách a přispět tak k naplnění obecných cílů udržitelnosti a zajištění efektivní hospodářské soutěže.

Specifikace předmětu zakázky založené na požadavcích na výkon a funkci jsou základem přístupu k pořizování věcí a služeb nazývaného „výkonnostně orientované závazky“. Tento přístup se zaměřuje na identifikaci výstupů nebo výsledků, kterých má

dodavatel v rámci plnění smlouvy dosáhnout. **Jedná se o vhodný způsob, jak ve veřejných zakázkách zohlednit cíle cirkulární ekonomiky.** V praxi to může vypadat například tak, že zadavatel nespecifikuje požadované řešení prostřednictvím konkrétních parametrů, ale prostřednictvím výsledného stavu. Poptává tedy například snížení spotřeby energie v budově o určité procento v rámci veřejné zakázky na správu této budovy, aniž by dodavatelům předepisoval, jaké konkrétní řešení mají zvolit.

Využívání technických specifikací založených na požadavcích na výkon a funkci **může při správném nastavení přinést zadavateli efektivní soutěž originálních řešení, účinnější naplnění jeho potřeb i finanční úsporu.**

Pro to, aby zadavatel správně nastavil cílová kritéria, je klíčové porozumět potřebám, jež má veřejná zakázka naplnit, a identifikovat cíl, jehož má být dosaženo. Zadavatel by měl být také schopen porozumět různým nabízeným řešením a vyhodnotit, zda skutečně vedou k naplnění požadovaných výsledků.

V neposlední řadě je nezbytné zajistit porovnatelnost nabídek a dodržet zásady transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení v průběhu zadávacího řízení. **Proto je důležité, aby požadavky na výkon a funkci obsahovaly měřitelná kritéria, která budou přímo navazovat na kritéria hodnocení nabídek.** Měření a vyhodnocování plnění stanovených cílů je zpravidla důležitou podmínkou plnění smlouvy samotné.



5. JIHMORAVSKÉ INOVAČNÍ CENTRUM: JAK VYUŽÍT CIRKULÁRNÍ KRITÉRIA PŘI HODNOCENÍ NABÍDEK

5.1 Co se povedlo?

V roce 2018 vyhlásilo Jihomoravské inovační centrum (JIC) tendr na dodávku elektrické energie do budovy INMEC v brněnském Technologickém parku. Cílem veřejné zakázky byla dodávka šetrné elektrické energie s co nejvyšším podílem energie vyrobené z obnovitelných zdrojů, tedy v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 ve spojení s § 2 písm. a) zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie.

Zadavatel v rámci této zakázky nestanovil pevný požadavek na podíl energie vyrobené z obnovitelných zdrojů (OZE). Místo toho se rozhodl ponechat na dodavatelích, jaký podíl OZE nabídnou, a preferenci vyššího podílu OZE zohlednit při hodnocení nabídek. Hodnotící kritéria byla stanovena následovně⁵:

Hodnotící kritérium	Váha kritéria
Nabídková cena v Kč bez DPH	70 %
Environmentální aspekt – nákup z OZE	30 %

Využívání obnovitelné energie je jedním ze základních pilířů cirkulární ekonomiky, jelikož výrazně šetří přírodní zdroje a má mnohem nižší uhlíkovou stopu než konvenční zdroje elektřiny.

V popsané zakázce byl cirkulární princip uplatněn v hodnotícím kritériu „Environmentální aspekt – nákup z OZE“. Díky němu získaly lepší hodnocení nabídky předložené dodavateli, kteří byli schopni prokázat, že určitá část jejich portfolia pochází z obnovitelných zdrojů. Nabídky účastníků, kteří v roce 2017 nakupovali energii jen z obnovitelných zdrojů, získaly 30 bodů. Ostatní s nižším podílem OZE získaly nižší počet bodů v souladu s následující tabulkou:

Poměr elektrické energie z OZE vůči celkovému objemu nakoupené elektrické energie v roce 2017	Počet bodů
100 %	30
méně než 100 % a více nebo rovno 90 %	27
méně než 90 % a více nebo rovno 80 %	24
méně než 80 % a více nebo rovno 70 %	21
méně než 70 % a více nebo rovno 60 %	18
méně než 60 % a více nebo rovno 50 %	15
méně než 50 % a více nebo rovno 40 %	12
méně než 40 % a více nebo rovno 30 %	9
méně než 30 % a více nebo rovno 20 %	6
méně než 20 % a více nebo rovno 10 %	3
méně než 10 %	0

⁵ Dokumentaci k veřejné zakázce naleznete zde: <https://www.vhodne-uvarejneni.cz/index.php?m=xenorders&h=order&a=detaildocumentsandimages&rwr=-dodavky-elektricke-energie-z-obnovitelnych-zdroju>.

Zadavatel uzavřel smlouvu s firmou Nano Green s.r.o., která předložila nejuvhodnější nabídku a dodává energii pocházející 100% z obnovitelných zdrojů

5.2 Co na to právo?

Hodnocení kvality ve veřejných zakázkách právní úprava nejen umožňuje, ale přímo podporuje, a to jak na úrovni evropského práva (směrnice pro zadávání veřejných zakázek, zejména směrnice č. 2014/24/EU), tak na úrovni českého práva (zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Český zákon připouští použití kritérií kvality a výslovně některá z nich zmiňuje (výčet obsažený v § 116 odst. 2 tohoto zákona je pouze příkladný). Kromě kritérií, jako je technická úroveň nebo estetické či funkční vlastnosti, uvádí také **sociální, environmentální či inovační aspekty**.

Využívání kritérií kvality má smysl především tehdy, chce-li zadavatel zohlednit i jiné aspekty, než jenom naplnění prvotní potřeby (např. potřeby dodávky elektrické energie). Zvýšené nároky na kvalitu mohou pramenit také z určité specifické potřeby (např. aby byl nábytek jednoduše rozmontovatelný a skladný nebo velice odolný a pevný kvůli zvláštním podmínkám, v nichž má být používán) nebo také ze snahy plnit dlouhodobější environmentální či sociální cíle (např. zvýšit podíl recyklovatelného materiálu či energie z obnovitelných zdrojů).

Chce-li zadavatel použít kritéria kvality, **měl by v zadávací dokumentaci jasně formulovat požadavky a cíle, jichž má být realizací veřejné zakázky dosaženo**. Jestliže dodavatelé tyto cíle znají a rozumí jim, je pro ně hodnocení i celá soutěž transparentnější a jsou schopni přijít s dobře porovnatelnými nabídkami. V návaznosti na jednoznačně určené požadavky nebo cíle by pak měl zadavatel v zadávací dokumentaci vymezit, **co** (jaké konkrétní ukazatele) **bude hodnotit a kolik bodů přidělí jednotlivým úrovním naplnění stanovených cílů**. Obecně lze doporučit přidělování bodů spíše na základě skokové stupnice (např. 100, 75, 50, 25, 0 bodů) než na základě kontinuální škály 100-0, neboť obhájit slovním odůvodněním jemné bodové rozdíly je velice obtížné.

Kvalitativní kritéria nemusí být pouze objektivně číselně vyjádřitelná. Mohou se zakládat i na subjektivním hodnocení. V takovém případě je však potřeba věnovat zvýšenou pozornost vymezení subjektivních hodnotících kritérií v zadávací dokumentaci (zejména tomu, co a jak bude hodnoceno) a také slovnímu popisu samotného hodnocení jednotlivých nabídek. Základem úspěchu je každopádně precizní formulace cíle zadavatele, ke kterému hodnocení kvality směřuje.



6. UDRŽITELNÝ NÁBYTEK V NIZOZEMSKU: JAK NA SMLOUVY PRO CIRKULÁRNÍ ZAKÁZKY

6.1 Co se povedlo?

Rijkswaterstaat, nizozemské Ministerstvo dopravy a vodního hospodářství, bylo v roce 2017 v rámci státní strategie cirkulárního veřejného zadávání pověřeno nákupem udržitelného kancelářského nábytku pro 28 veřejných institucí (celkem pro cca 100 000 zaměstnanců) po celé zemi.⁶

Tendru předcházela odborná studie, ze které vyplynulo, že se cirkulární principy nejlépe naplní tehdy, když si organizace ponechají co nejvíce stávajícího vybavení a zajistí jeho dlouhodobou údržbu a renovaci. Nový nábytek byl díky tomu objednávan jen v nejnnutnějších případech. Hodnocení nabídek zadavatel nastavil následovně: rozhodujícím kritériem s váhou 80 % byla kvalita (cílem bylo, aby vybavení vydrželo co nejdéle a nemuselo být brzy vyměněno za nové), cirkularita a estetika. Cena měla při hodnocení nabídek váhu jen zbývajících 20 %.

K benefitům takto zadávané zakázky patřily nejen úspory, které mohou dosáhnout až 4 milionů EUR, ale i prevence vzniku odpadu a stimulace trhu k cirkularitě. Poslední jmenovaná výhoda vedla zadavatele k výběru celkem osmi různých dodavatelů.

6.2 Co na to právo?

Cirkulární veřejné zadávání nekončí výběrem dodavatele na základě cirkulárních kritérií. Jedním z nejdůležitějších předpokladů úspěchu zadávání cirkulárních veřejných zakázek je nastavení smluvních podmínek způsobem, který podporuje udržení nebo rozvíjení cirkulárních aspektů v průběhu realizace smlouvy.

Při nastavování smluvních podmínek pro dodávky zboží je vhodné zvážit, jaká je předpokládaná životnost produktu a co může dodavatel nabídnout z hlediska jeho údržby a oprav. Dodavatelé by také měli převzít část odpovědnosti za udržení výrobku v dodavatelském řetězci i po jeho použití. Z tohoto pohledu se nabízí tři nejčastější kategorie smluv na cirkulární veřejné zakázky:

1. Systémy produktových služeb – jedná se o různé systémy pronájmů nebo leasingů, kdy si dodavatel ponechává vlastnictví výrobku a jeho používání nabízí zadavateli jako službu;
2. Smlouvy o prodeji a zpětném odkupu – dodavatel je zavázán ke zpětnému odkupu výrobku a zajištění jeho opětovného použití;
3. Smlouvy o koupi a dalším prodeji – smlouva obsahuje dohodu o tom, kdo produkt po jeho použití dále zpracuje, obvykle za účelem opětovného využití materiálu nebo recyklace.

⁶ https://www.ioeb.at/fileadmin/ioeb/Dokumente/ECOVATION/REUSE_gesammelt.pdf.



Do smluv na cirkulární veřejné zakázky doporučujeme vložit tzv. **klíčové identifikátory výkonu** (key performance indicators, KPI), tj. měřitelné ukazatele kvality, které obvykle navazují na cirkulární kritéria a které lze v průběhu plnění smlouvy sledovat a vyhodnocovat. Příkladem může být dodržování lhůt plnění, poměr reklamovaných dodávek nebo rychlost servisu. Ve vztahu k cirkulárním kritériím se může jednat například o procento opraveného nebo zrenovovaného starého nábytku a jeho podíl oproti nově dodanému nábytku, procento recyklovaného materiálu použitého v nově dodaném nábytku apod. Ve výše uvedeném nizozemském případě bylo na naplnění KPI navázáno automatické prodloužení kontraktu, což je velice zajímavý způsob, jak dodavatele motivovat k udržování nebo zvyšování kvality poskytovaných služeb v průběhu plnění smlouvy. Lze však uvažovat i o různých **finančních bonusech** nebo naopak **sankcích** v případě nedodržení stanovených KPI.

S ukazateli kvality vyhodnocovanými v době plnění smlouvy souvisí potřeba zadavatele získat od dodavatele **dostatek relevantních informací** potřebných k efektivnímu vyhodnocování cirkulárních kritérií. Přisun těchto informací by si měl zadavatel zajistit vhodnými smluvními ujednáními. V tomto ohledu je vhodné, aby měl zadavatel mimo jiné informace o poddodavatelemské řetězci či možnost získávat potřebné informace přímo od poddodavatelů svého dodavatele. Je-li naplňování KPI (např. dodržování emisních limitů, požadovaného složení výrobků či míry opětovného využití výrobků) utvrzeno přísnými sankcemi, pak by smlouva měla obsahovat **možnost nezávislého testování** ze strany třetích osob.

A photograph of a clothing rack filled with various garments, including shirts, sweaters, and jackets, all rendered in a monochromatic blue color. The rack is set against a dark blue background. On the right side, there are several light blue, semi-transparent geometric shapes, specifically triangles, arranged in a vertical column. The overall aesthetic is clean and modern.

**7. CIRKULÁRNÍ OBLEČENÍ
V NIZOZEMSKU: ZVLÁŠTNÍ
PROCESNÍ NÁSTROJE PRO
CIRKULÁRNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY**

7.1 Co se povedlo?

Mezi oblasti, v nichž lze při zadávání veřejných zakázek uplatnit principy cirkulární ekonomiky, patří výroba textilií a oděvů. Holandský poskytovatel plynu a elektřiny Alliander tyto principy uvádí do praxe v rámci nákupu pracovních a ochranných oděvů už od roku 2014 a považuje tento přístup za jeden ze svých ústředních cílů. Naplňuje tím rovněž nizozemskou normu veřejného zadávání zaměřenou na snížení emisí a spotřeby vody.

Průzkum cirkulárních možností dovedl Alliander k organizaci Copper8, která pomáhá jiným subjektům s uváděním teorie cirkulární ekonomiky do praxe. Ačkoliv je v případě ochranných oděvů nezbytné dodržet složité technické normy, i zde se podařilo nalézt způsob, jak cirkulární principy aplikovat. Jako příklad může posloužit využití PET lahví pro výrobu reflexních pruhů na bezpečnostních reflexních vestách. Ty se následně staly inspirací pro zavádění cirkularity do výroby dalších ochranných pomůcek a oděvů. Princip cirkularity se projevovat zejména v prodlužování životnosti textilií, možnosti vrácení užitých oděvů a jejich následné recyklaci či opětovném využití.

Popsaný projekt je poměrně komplexní. Soutěžní dialog (o němž bude pojednáno dále) umožnil zadavateli a dodavatelům lépe porozumět technologickým možnostem výroby a spotřeby oděvů, a vytvořit na tomto základě podmínky pro změnu výroby nesoucí s sebou snížení negativních dopadů na životní prostředí. Díky tomuto projektu vzniklo na trhu několik úspěšných spoluprací se změřením a efektivní využití oděvů i po ukončení jejich primárního použití.

7.2 Co na to právo?

Zadání cirkulární veřejné zakázky si v některých případech žádá jiný druh spolupráce mezi zadavatelem a dodavatelem a odklon od standardních postupů dostupných na trhu lineární ekonomiky. Pro tyto účely zákon o zadávání veřejných zakázek zavádí zvláštní druhy zadávacích řízení: **jednací řízení s uveřejněním**

(JŘSU) a soutěžní dialog. Tyto specifické typy řízení umožňují zadavatelům jednat s účastníky již ve fázi před podáním finálních nabídek a upřesňovat nebo upravovat řešení dostupná na trhu tak, aby co nejlépe odpovídala potřebám zadavatele.

Zadavatel může použít tyto druhy zadávacích řízení, pokud

- potřeby zadavatele nelze uspokojit bez úpravy na trhu dostupných plnění,
- součástí plnění veřejné zakázky je návrh řešení nebo inovativní řešení,
- veřejná zakázka nemůže být zadána bez předchozího jednání z důvodu zvláštních okolností vyplývajících z povahy, složitosti nebo právních a finančních podmínek spojených s předmětem veřejné zakázky, nebo
- nelze stanovit technické podmínky odkazem na technické normy nebo jiné technické dokumenty dle zákona o zadávání veřejných zakázek.

Všechny vyjmenované případy se mohou týkat cirkulárních veřejných zakázek. Ty totiž nezřídka vyžadují změnu dosavadního uvažování o výrobku nebo službě a změnu chování zadavatele i dodavatelů.

Jaké jsou rozdíly mezi uvedenými druhy zadávacího řízení? Předmětem jednání v rámci JŘSU jsou konkrétní, do značné míry hotová řešení nabízená účastníky, která mají být v řízení co nejvíce přizpůsobována potřebám zadavatele. Cílem soutěžního dialogu je naproti tomu vhodné řešení (jedno či více) v průběhu jednání nalézt a definovat. Nabídky podávají dodavatelé až poté. JŘSU tedy zadavatel zvolí tehdy, je-li schopen definovat alespoň minimální technické požadavky tak, aby vyzvaní účastníci mohli podat předběžné nabídky. Jeli však zadavatel schopen definovat pouze své potřeby a požadavky, tedy svou představu o výsledku plnění a základních vlastnostech předmětu veřejné zakázky, nikoli však způsob řešení, zvolí soutěžní dialog.⁷

Výhodou soutěžního dialogu jsou široké možnosti jednání s dodavatelem bez nutnosti stanovit minimální technické podmínky a také možnost dalšího upřesňování nabídky vybraného dodavatele. Soutěžní dialog proto může vést, obdobně jako ve zmiňovaném nizozemském případě, ke vzniku nových spoluprací a řešení respektující principy cirkulární ekonomiky.

7 Dvořák, D. Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 421.

8. CIRKULÁRNÍ AUTOBUS V BRNĚ: CIRKULARITA V INOVATIVNÍCH ŘEŠENÍCH

8.1 Co se povedlo?

V roce 2018 připravilo konsorcium řešitelů v Brně pilotní projekt, v rámci kterého vznikl cirkulární autobus. Jednalo se o autobus brněnské hromadné dopravy poháněný bioCNG palivem. Na projektu se kromě Dopravního podniku města Brna (DPMB) podílel také Institut Cirkulární Ekonomiky (INCIEN), Brněnské vodárny a kanalizace a firma MemBrain.

Bioodpad je velmi cennou surovinou. Při jeho zpracování anaerobní fermentací vzniká bioplyn využitelný jako palivo a digestát, který lze použít jako přírodní hnojivo. V brněnském projektu byl vstupní surovinou čistírenský kal, z něhož se vytvořil bioplyn. Ten byl následně pomocí technologie společnosti MemBrain upraven tak, aby měl kvalitu zemního plynu. Výsledný produkt, bioCNG, byl poté využit v brněnském autobuse místo obvyklého CNG. Autobus na toto palivo ujel v rámci testování téměř 5 000 km.

Bioodpad obvykle končí ve spalovnách nebo na skládkách. Jedná se přitom o lokální zdroj, jehož využívání přispívá k energetické soběstačnosti a snižuje závislost na dodávkách paliva z ciziny. Po energetickém využití bioplynu navíc zbývá materiálová složka, kterou lze použít jako hnojivo.

Brněnský projekt ukázal inovativní možnosti obnovitelných a udržitelných zdrojů energie a způsoby využívání odpadu jako cenné suroviny. Stal se také příkladem toho, jaký přínos může mít spolupráce různých subjektů. Tento projekt by se v budoucnu mohl rozšířit také do dalších měst. Praha si již nechala zpracovat studii o potenciálu využívání bioodpadů. Jako inspirace může posloužit také norské Oslo, které si stanovilo za cíl zbavit veřejnou dopravu fosilních paliv již v roce 2020.

8.2 Co na to právo?

Podobné spolupráce zadavatelů a dodavatelů mohou být úspěšně realizovány v rámci tzv. **zadávání v předobchodní fázi** (pre-commercial procurement) na základě **výjimky pro služby ve výzkumu a vývoji dle § 28 písm. r) zákona o zadávání veřejných zakázek**. Podmínkou pro uplatnění této výjimky je, že zadavatel se buďto nesmí podílet výlučně na financování výzkumu a vývoje, anebo nesmí sám výhradně využívat výsledek tohoto vývoje. Rizika, náklady i výsledky plynoucí z výzkumu a vývoje by tedy měly být sdíleny všemi subjekty, jež se projektu účastní (zadavatel, dodavatelé, případně výzkumné instituce), a to za tržních podmínek.

Projekty předobchodního zadávání jsou vhodné pro testování inovativních řešení včetně těch motivovaných principy cirkulární ekonomiky. V praxi se jedná o vývoj prototypů nebo limitované edice prvních testovacích produktů před jejich uvedením na trh.

Výsledkem by tedy nemělo být pořízení komerčně dostupného produktu nebo služby, ale účast na vývoji cirkulárního řešení, které na trhu chybí.

Zadavatelé mohou tímto způsobem získat vstupy pro své budoucí zakázky (např. na dodávky cirkulárních autobusů), zapojit do vývoje lokální subjekty a tím potenciálně rozšířit budoucí okruh dodavatelů inovativních cirkulárních řešení. Dodavatelům může naopak tento typ spolupráce se zadavatelem pomoci rozvinout řešení potřeby, kterou stávající trh nedokáže adekvátně uspokojit, a tím rozšířit okruh svého působení na další zadavatele řešící obdobné problémy.

Pokud zadavatelovu potřebu nemohou uspokojit řešení dostupná na trhu, ale uplatnění výjimky pro výzkum a vývoj není z nějakého důvodu možné, připadá v úvahu **inovační partnerství** dle § 70 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek. Podobně jako při uplatnění výjimky probíhá i v tomto případě spolupráce zadavatele a dodavatele na vývoji určité inovace. Jedná se však o zákonem upravený druh zadávacího řízení, jehož výsledkem může být standardní dodávka finálních produktů, nikoliv jen prototypů, či úvodní testovací edice.



ZÁVĚR: JE ČAS ZAČÍT!

Téma cirkulární ekonomiky a cirkulárních veřejných zakázek společně s širšími koncepty environmentálně a společensky odpovědného veřejného zadávání je v současné době velkých společenských a ekonomických výzev stále důležitější. O cirkulárních zakázkách se mluví na konferencích, pořádají se semináře, webináře a jiné vzdělávací akce, píšou se články. Důležitost tématu si uvědomuje také Evropská unie, která vyvíjí tlak na ozeleňování veřejných investic v členských státech a zároveň připravuje praktické pokyny, které mají zadavatelům pomoci tento cíl realizovat.

Principy cirkulární ekonomiky se přesto v zadávání veřejných zakázek využívají velmi málo. Komplexní a systematický přístup k cirkulárnímu zadávání nenajdeme téměř nikde (výjimkou jsou země jako Nizozemsko či Dánsko). Cirkulární zadávání veřejných zakázek je přitom jeden z účinných způsobů, jak zajistit efektivní a odpovědné nakládání s veřejnými prostředky a jak přitom motivovat další segmenty ekonomiky ke společenské odpovědnosti.

Jak dostat cirkulární zadávání z konferencí a webinářů do praxe? Prvním krokem je zakotvení cirkulárního a odpovědného zadávání ve strategických dokumentech jakožto jeden z principů a strategických cílů hospodaření. Budou-li současně s tím formulovány postupné kroky k dosažení těchto cílů, všichni zúčastnění snáze najdou vůli k praktickému naplnění hodnot cirkulárního zadávání. Tento způsob zadávání zároveň představuje důležitý signál pro dodavatele, že cirkulární ekonomika je směr, kterým se zadavatel hodlá ve veřejných zakázkách ubírat. Cirkulární kritéria tak budou méně překvapivá a dodavatelé na ně budou lépe připraveni.

V rámci zavádění cirkulárních principů do procesu zadávání veřejných zakázek je vhodné, aby zadavatelé provedli analýzu plánovaných veřejných zakázek na nejbližší (např. rozpočtové) období a identifikovali příležitosti pro realizaci pilotních projektů cirkulárního zadávání. V této fázi tzv. cirkulárního skenu může

zadavatel ve spolupráci s odborníky na cirkulární ekonomiku identifikovat oblasti, jež mají v tomto směru největší potenciál. Je vhodné zaměřit se především na oblasti, v nichž se prvky cirkulární ekonomiky uplatňují již nyní v komerčním dodavatelském řetězci, neboť dodavatelé budou na tyto principy v praxi připraveni.

Z takto identifikovaných oblastí může následně zadavatel vybrat pilotní projekt, na kterém zadání cirkulární veřejné zakázky v praxi otestuje. Do přípravy projektu i dalších cirkulárních zakázek je potřeba od začátku v široké míře zapojit dodavatele, kteří zadavateli poskytnou cennou zpětnou vazbu k jeho záměrům a možnostem trhu.

Těmito praktickými kroky od formulace strategických cílů až po výběr a realizaci pilotního projektu ve spolupráci s dodavateli získá zadavatel řadu cenných znalostí a zkušeností, které může dále rozvíjet a sdílet. Nyní je čas začít.



LITERATURA A ZDROJE



Alhola K., Salmenperä, Ryding S.-O., Busch, N. J. Circular Procurement in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers, 2017, dostupné on-line: <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1092366/FULLTEXT01.pdf>.

Circularity Gap Report, dostupné on-line: <https://www.circularity-gap.world/>.

Dodávky elektrické energie z obnovitelných zdrojů, dokumenty veřejné zakázky, 2018, dostupné on-line: <https://www.vhodne-uvarejneni.cz/index.php?m=xenorders&h=order&a=detaildocumentsandimages&rwr=dodavky-elektricke-energie-z-obnovitelnych-zdroju>.

Dvořák, D. Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s.

Evropská komise. Public Procurement for a Circular Economy, 2017, dostupné on-line: https://ec.europa.eu/environment/gpp/circular_procurement_en.htm.

Jandová, L., Jonášová, S. Cirkulární veřejné a soukromé zadávání – příklady dobré praxe, 2020, dostupné on-line: <https://hub.cirkularnicesko.cz/wp-content/uploads/2020/06/Cirkulara%CC%81rni%CC%81-zaka%CC%81zky-pr%CC%81ci%CC%81klady-dobre%CC%81-praxe-final.pdf>.

Jonášová, S. Cirkulární veřejné zadávání, 2019, dostupné on-line: https://hub.cirkularnicesko.cz/wp-content/uploads/2019/08/06_info_Cirkularni_zadavani.pdf

Jones, M., Sohn, I.K., Lysemose Bendsen, A., Circular Procurement Case Study Collection, 2017, dostupné on-line: https://sppregions.eu/fileadmin/user_upload/Resources/Circular_Procurement_Case_Study_Collection.pdf.

Omland, E. Electric excavators mean zero-emissions construction sites, 2019 dostupné on-line: <https://www.klimaoslo.no/2019/06/20/emissions-free-construction-site/>.

Oslo European Green Capital, 2019, dostupné on-line: <https://www.sustaineurope.com/oslo-european-green-capital-2019-20191023.html>.

Sustainable Procurement in Oslo, dostupné on-line: <https://gicn-on-sp.org/cities/oslo/>.

Van der Leij, S., Circular Office Furniture: The change from a linear to a circular perspective, 2018, dostupné on-line: https://www.ioeb.at/fileadmin/ioeb/Dokumente/ECOVATION/REUSE_gesammelt.pdf.

Van der Roest, C., Design of renovated town hall, Wageningen, dostupné on-line: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/rebusfactsheet13-stadhuishwageningen-engels-juni2017.pdf>.

Van der Roest, C., GPP in practice: Circular Procurement of Furniture for the City of Wageningen, 2017, dostupné on-line: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue69_Case_Study_138_Wageningen.pdf.

Van Oppen, C., Croon, G., de Vroe D. B. Circular Procurement in 8 Steps. Cooper8, 2018, dostupné on-line: <https://www.copper8.com/wp-content/uploads/2018/10/Circular-Procurement-in-8-steps-Ebook.pdf>.

AUTOŘI

Autory publikace jsou Maroš Sovák a Žaneta Kozubíková, kteří tvoří základ týmu advokátní kanceláře KROUPAHELÁN specializovaného na cirkulární ekonomiku a odpovědné veřejné investování.

Maroš Sovák (sovak@kroupahelan.cz) je advokát se zkušenostmi z Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Ministerstva zemědělství, který se dlouhodobě specializuje na inovativní a odpovědné veřejné zakázky.

Žaneta Kozubíková (kozubikova@kroupahelan.cz) je advokátní koncipientkou se zkušenostmi z Deloitte Legal zaměřující se na cirkulární ekonomiku, odpadové hospodářství a veřejné zakázky.

Na publikaci dále pracovaly Tereza Zoumpalová, Sarah Sockelová a Soňa Jonášová, členky týmu INCIEN, který se věnuje rozvoji tématu cirkulárních veřejných a soukromých zakázek. Mezi další aktivity týmu patří i provoz portálu Pro cirkulární regiony (www.proregiony.cz) kde zájemci najdou kromě desítek konkrétních příkladů dobré praxe i možnost absolvovat Akademii cirkulárního zadávání. Cílem projektu je poskytnout rozsáhlou inspiraci a znalostní základnu pro úspěšnou aplikaci principů cirkulární ekonomiky do praxe. Tým se věnuje jak edukačním tak expertním konzultačním činnostem, a obrátit se na něj můžete se svými konkrétními dotazy přes email recepce@incien.org.



Zelený tým KROUPAHELÁN. Zleva: Aneta Boudouvá, Vojtěch Vomáčka, Žaneta Kozubíková a Maroš Sovák

LÁMETE SI HLAVU S DALŠÍMI OTÁZKAMI? OZVĚTE SE NÁM!

Pavel Kroupa, advokát
KROUPAHELÁN advokátní kancelář, s.r.o.
kroupa@kroupahelan.cz
+420 777 286 916
www.kroupahelan.cz

