

Být inovativní a společensky odpovědný se vyplatí!

Stavebnictví v Evropské unii trpí nízkými cenami a velkou konkurencí, která je dána globalizací a společným evropským trhem. Možností pro zlepšení se nenabízí mnoho, jednou z nich však zcela jistě je nehodnotit pouze cenu, ale hledat toho nejlepšího dodavatele. Je třeba optimalizovat procesy prostřednictvím digitalizace i začleňovat prvky odpovědného zadávání!



JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA

Odborník na stavební smluvní právo

V minulosti jsem kritizoval, jakým způsobem se v České republice přistupuje k zadávání veřejných zakázek, interpretaci evropských zadávacích směrnic (včetně vlastního zákona o veřejných zakázkách) a ex post kontrole veřejných zakázek. Vydal jsem k tomu řadu článků. Kritizoval jsem obecně neochotu inovovat a všeobecnou společenskou neodpovědnost.

Kritizoval jsem i lpění na využívání ceny jako jediného kritéria, včetně běžné akceptace mimořádně nízkých cen nejen ve stavebních zakázkách, ale i v soutěžích na služby. Je zjevné, že tento přístup je v mnoha případech nejen nevhodný, ale vyloženě nebezpečný – nejen pro samotnou zakázku, ale též z hlediska socioekonomického.

Ve svých člancích jsem vždy upozorňoval, že si za aktuální stav v oboru může stavebnictví z velké části samo. Ministerstva, investoři, stavební společnosti, projektanti a ostatní účastníci výstavby nechtěli inovovat. Nemysleli dostatečně na prostředí, nemysleli na to, že je nutné mít jasná pravidla a dbát na dlouhodobé hodnoty,

jako je udržitelnost, důvěra a společenská odpovědnost.

Situace se, myslím, s vývojem společnosti i s novým zákonem o veřejných zakázkách na některých místech zlepšuje. Velkým deficitem ovšem stále zůstává absence politiky projektového řízení veřejných zakázek i chybějící horizontální spolupráce a sdílení informací mezi investory.

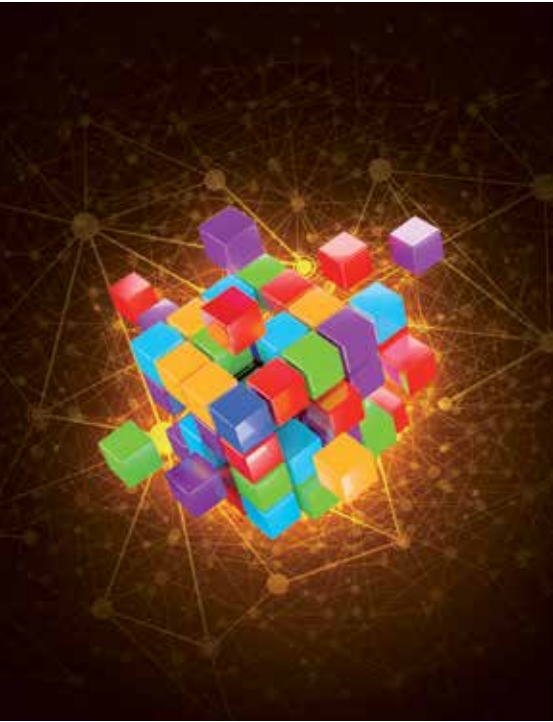
Význam standardizace smluv

V uplynulých letech došlo k výraznému posunu, co se týče pochopení nutnosti flexibility stavebních smluv tak, aby mohly sloužit v průběhu realizace při řešení odchylek. Dále bylo na mnoha místech pochopeno, jak významné je smlouvy standardizovat. Dnes je především na veřejném zadavateli, aby si připravil dobrou smlouvu tak, aby mohl reagovat na nepředvídané situace legálně, transparentně, účelně, efektivně a hospodárně. Výmluvy na špatný zákon o zadávání veřejných zakázkách začnou být ve většině případů liché.

Z hlediska smluv je nejjednodušším řešením využít smlouvy standardizované, jako jsou vzory FIDIC nebo připravovaný Český stavební smluvní standard, viz <http://www.stavebni-smluvni-standardy.cz>.

Ke standardizaci dochází postupně především v oblasti dopravní infrastruktury díky systematickému strategickému snažení Ministerstva dopravy a Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI). Informace o aktuálním stavu téměř dokončené standardizace prostřednictvím vzorů FIDIC u velkých státních investorů naleznete na následujících odkazech: <http://www.pjpk.cz/obchodni-podminky>; <http://www.szdc.cz/modernizace-drahy/podminky-fidic.html>.

V resortu dopravy (pod záštitou SFDI) dochází též k tvorbě důležitých metodik: například metodiky pro využití způsobu zadání design-build, metodiky pro řešení odchylek, tj. změn v průběhu realizace ve vztahu k zákonu o zadává-



ní veřejných zakázek, metodiky pro časové řízení a dalších, viz <http://www.sfdi.cz/pravidla-metodiky-a-ceniky/metodiky>.

Mnozí další veřejní investoři se stávají leadery inovace, například město Brno: Ať už jsou to tamní univerzity, nebo samotní jednotliví investoři města.

Nehodnotit jen na cenu

Dalším velkým úkolem pro stavebnictví je naučit se hodnotit nejen na cenu. V tomto ohledu jsme na úplném začátku. V první fázi bychom si měli položit otázku, kdy je vhodné hodnotit pouze na cenu a kdy nikoliv a jak hodnotit, když ne na cenu. Jednu z možností necenového hodnocení jistě představuje hodnocení společenské odpovědnosti dodavatelů a obecně začlenění prvků odpovědného zadávání.

Stavebnictví se v současnosti vyznačuje tím, že jednotliví účastníci výstavby nechápují výstavbový pro-

ces jako proces postavený na spolupráci, která má směřovat k jednomu hlavnímu cíli, a to k úspěšnému výstavbovému projektu. Nejenže to vede k neefektivitě, neúčelnosti a ne hospodárnosti, stejně jako k netransparentnosti, ale vede to i k tomu, že vlastní prostředí těchto projektů přestává být přitažlivé – hrozí, že v něm jednoduše lidé nebudou chtít pracovat.

To má velký vliv na stav pododavatelů, tzn. hlavně malých a středních společností. Nejenže neexistuje prostor pro inovaci a společenskou odpovědnost: Složitým prostředím existenčně ohrožení generální dodavatelé (často s vlastníky mimo ČR) vystavují své místní subdodavatele velkému tlaku, což má negativní vliv na ekonomiku České republiky.

Situace v Evropské unii

Stavebnictví obecně v současné době na úrovni celé Evropské unie trpí nízkými cenami a velkou konkurencí, která je dána globalizací a společným evropským trhem. Dochází k soutěžení na mimořádně nízké nabídkové ceny a jejich akceptaci ze strany investorů. To pouze prohlubuje obrovské napětí při realizaci. Možností pro zlepšení se nenabízí mnoho. Zcela jistě k nim však patří nehodnotit pouze na cenu, ale hledat toho nejlepšího. Nepřipustit úspěch spekulanta, nýbrž vybrat nejkvalitnější tým připravený pro konkrétní zakázku.

Nejsme jediná země, která se s popsávanými tématy potýká. Historicky prošly obdobím „války“ ve stavebnictví skoro všechny vyspělé státy a vedlo to k postupným reformám.

Další možností je optimalizace procesů prostřednictvím digitalizace. I proto se ve stavebnictví objevuje v poslední době velký tlak na využití BIM (Building Information Modeling nebo Building Information Management, platforma pro spolupráci v rámci společného datového prostředí a digitálního modelu stavby). Celý tento systém, který v současnosti zavádí i Česko (s hlavními tahouny Ministerstvem průmyslu a obchodu a SFDI), by měl vést ke zpřehlednění odpovědnosti a zlepšení spolupráce v průběhu realizace.

V posledních letech se ve vyspělých zemích objevují prvky integrace účastníků výstavby (design-build) a také tzv. moderní „vztahové“ smlouvy, jež mají vést k tomu, aby měli úzce a včas spolupracující účastníci výstavby společnou pozitivní motivaci například na bázi cílové ceny (dělba zisku a ztráty při překročení rozpočtu a také při úsporách) a bonusů za včasné dokončení: Kupříkladu ve Velké Británii se dopravní infrastruktura už roky buduje pouze tímto způsobem. ▲

SHRNUTÍ

- **Měli bychom si konečně položit otázku, proč je důležité se naučit používat nové přístupy při zadávání a realizaci veřejných stavebních zakázek – jiné než ty, které ovládáme. Proč některé země EU i další vyspělé státy zavedly hodnocení ekonomické výhodnosti, BIM a „vztahové“ smlouvy?**
- **Odpověď zní: Chtějí především inovovat a získat konkurenční výhodu. Chtějí zajistit blahobyt ve své zemi a v jednotlivých odvětvích, jako je stavebnictví. Jinými slovy: Vyhýbat se inovaci a společenské odpovědnosti je jednoduše hloupé.**

Odpo­vědné zadá­vání ve stavebnictví může řešit společenské výzvy

Veřejný sektor má nesporně významný podíl na obra­tu ve stavebnictví. Přibližně 40 % stavebních investic je financováno z veřejných prostředků. Přístup veřejného sektoru má tak obrovský potenciál k formování kultury celého odvětví, k rozvoji inovativních postupů, a tím k podpoře ekonomiky. Současně tím lze přispět i k řešení dalších, zadavatelem preferovaných společenských výzev a priorit nebo jednoduše pozitivně ovlivnit problémové vztahy, které při realizaci stavebních zakázek vznikají – tedy přistupovat k zakázkám odpovědně.



Mgr. Marie Janečková

Projekt Podpora rozvoje a implementace sociálně odpovědného veřejného zadávání, MPSV ČR

Široké pojetí principů odpovědného přístupu, tj. přemýšlení nad dopady a současné hledání udržitelných řešení, propojuje ekonomické, sociální i environmentální aspekty, a má tak blízko k tzv. principu 3E, který zahrnuje hospodárnost (economy), účelnost (efficiency) a efektivnost (effectiveness). Jedná se o přístup, jehož přesah tkví právě v komplexnosti jeho pojetí a šíří společenských aspektů, které lze ve stavebních zakázkách podpořit.

Jak formovat férové vztahy v dodavatelském řetězci?

V dodavatelských vztazích existuje řada potenciálně problematických prvků, které mají vliv na plnění veřejné zakázky nebo v širším pojetí na společnost i životní prostředí. Veřejní zadavatelé

však mohou pro kultivaci vztahů v dodavatelském řetězci racionálně využít svého vlivu, jež mohou na trhu uplatnit prostřednictvím veřejných zakázek.

Úhrady poddodavatelům jsou pravděpodobně nejčastěji skloňovaným tématem. Pravidla řádného a včasného placení by měla být standardem jak ve vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem, tak mezi dodavatelem a poddodavatelem veřejné zakázky, a to na všech úrovních jejího plnění.

V některých zemích věnují dodavatelským vztahům i platebním podmínkám velkou pozornost. Konkrétně v Severním Irsku se vláda snaží zlepšovat vztahy v dodavatelských řetězcích zejména ve stavebnictví pomocí kodexů nebo i závazných pokynů. Dodavatelé veřejných zakázek na stavební práce se musejí zavázat platit

včas a v dohodnutých částkách svým poddodavatelům – dodavatelé jsou žádáni, aby podepsali tzv. Dohodu o férových platbách: „Fair Payment Charter“ je pak součástí obecnějšího Kodexu praxe pro dodavatele stavebních veřejných zakázek a jejich poddodavatele. Kodex dobré praxe nastavuje hodnoty a standardy chování pro zadavatele i všechny členy dodavatelského řetězce a podporuje je, aby spolu pracovali otevřeně a kooperativně.

Úprava dodavatelských vztahů v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ), určitým způsobem podporuje otevřenost a transparentnost dodavatelského řetězce v České republice. Na podporu těchto zásad navíc ZZVZ nabízí institut přímých plateb poddodavatelům (zakotveny v ust. § 106 ZZVZ), který zadavateli

umožňuje platby v dodavatelském řetězci řídit a kontrolovat, přičemž může v zadávací dokumentaci stanovit, že na žádost poddodavatele bude úhrady za plnění veřejné zakázky platit přímo poddodavateli.

Například v Severním Irsku nebo ve Skotsku využívají u významných stavebních investic pro přímé platby poddodavatelům tzv. projektové bankovní účty (Project Bank Accounts). Tento nástroj se používá pro platby poddodavatelům na první úrovni, ale na základě dohody zadavatele s hlavním dodavatelem může sloužit i na nižší úrovni dodavatelského řetězce.

V našem prostředí lze jako první krok k podpoře férového a efektivního partnerství deklarovat minimální standard pro platby v dodavatelském řetězci v memorandu o platbách. Vznikla by tak určitá platforma, která by definovala základní principy plateb jako základ pro smluvní závazkové vztahy podepsaných stran v souvislosti s plněním veřejné zakázky. Zadavatel současně může nastavit konkrétní pravidla pro platby do smlouvy s dodavatelem, a zavázat jej tak k dodržování těchto pravidel ve vztahu k poddodavatelům.

Férové pracovní podmínky

V některých typech zakázek se dají s ohledem na jejich předmět plnění očekávat určitá rizika s porušováním předpisů v oblasti pracovněprávní, zaměstnanosti a bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Stavební zakázky jsou právě jedny z nich. Zadavatelé běžně dbají o důstojné pracovní podmínky vlastních zaměstnanců. Ale za jakých podmínek pracují lidé, kteří se podílejí na realizaci stavebních

zakázek? Mají tyto osoby zajištěnu i odpovídající bezpečnost práce?

Je přitom naprosto legitimní, že zadavatel není lhostejný k porušování důstojných pracovních podmínek těchto osob a podporuje nejen jejich dodržování v zákonné míře, ale pokud je to vhodné s ohledem na charakter činnosti, tak i jejich vyšší standard.

Zadavatel může akcentovat dodržování pracovních podmínek v zadávacím řízení a dát tím dodavatelům jasně najevo, že jejich porušování bude považováno za nedodržení smluvních podmínek. Nápravná či sankční opatření s tím spojená tak může uplatnit přímo zadavatel v rámci realizace zakázky.

Jde-li zadavateli o dodržování důstojných pracovních podmínek v rozsahu větším, než je stanovené zákonné minimum, je vhodné využít multikriteriální hodnocení, kde jsou míra nebo způsob naplnění jeho požadavků nad rámec zákon-

ného minima ponechány na rozmyslu a možnostech dodavatele.

V kontextu hodnocení pracovních podmínek nad rámec zákoného minima se jako první nabízí výše odměny za práci. Lze však zohlednit další podmínky pro pracovníky s ohledem na charakter jejich činnosti. Může jít například o zvláštní péči v době vysokých letních teplot, nadstandardní délku povinných přestávek apod. Je však vhodné, aby toto kritérium hodnocení nebylo jediným kritériem hodnocení vedle nejnižší nabídkové ceny.

Zapojení znevýhodněných osob, podpora praxe a zvyšování kvalifikace

Realizace stavebních zakázek obvykle trvá poměrně dlouhou dobu a podílí se na nich mnoho osob různých profesí s různou úrovní odbornosti. Na stavbách často



potkáváme potenciálně rizikovou levnou pracovní sílu ze zahraničí. Přitom současná nízká úroveň nezaměstnanosti umožňuje soustředit se na aktivizaci osob znevýhodněných na trhu práce. Tento přístup sice představuje vyšší zátěž pro zadavatele i dodavatele, ale ekonomická aktivizace sociálně znevýhodněné osoby je nejen správná z hlediska etického, ale reálně představuje také ekonomické přínosy pro společnost.

Skupin osob znevýhodněných na trhu práce je široká škála. Nejedná se pouze o dlouhodobě nezaměstnané, ale například o osoby s nízkou kvalifikací, absolventy učňovských oborů a mnoho dalších. Pokud veřejní zadavatelé uvažují o zohlednění pracovních nebo vzdělávacích příležitostí ve svých zakázkách, je vhodné znát specifika vybraného regionu.

Špatná ekonomická situace ve stavebním odvětví navíc snižuje jeho atraktivitu pro nové pracovníky. Časem začne být problém některé profese zajistit. Jejich atraktivitu lze zvýšit například zajištěním exkurzí a stáží na stavbách pro žáky místních škol. Situace v sektoru vzdělávání a na trhu práce prochází neustálým vývojem, stejně jako potřeby zaměstnavatelů a očekávání mladých lidí. V závislosti na dlouhodobých změnách ve struktuře zaměstnanosti v České republice se současně ve všech profesích zvyšují kvalifikační požadavky na pracovníky v souvislosti s rozvojem nových technologií, postupů. Zadavatel může v rámci stavebních zakázek podnitit zajištění praxí a zvýšení kvalifikace některých cílových skupin, a podpořit tak jejich budoucí ekonomickou nezávislost.

V zahraničí je u velkých infrastrukturních investic celkem běžné, že zadavatelé nechávají formulaci těchto sociálních benefitů na dodavatelích a tyto jsou pak předmětem hodnocení jednotlivých nabídek. Je ověřeno, že účastníci tak navrhnou řešení pro maximální sociální prospěch, aby si zajistili konkurenční výhodu před ostatními účastníky, a přínosy jsou potom významné. Dodavatelé také přirozeně využívají místní dodavatelský řetězec, což má další multiplikační efekt ve formě rozvoje lokální ekonomiky. Je pravda, že dodavatelé v ČR se budou ještě nějakou dobu učit na tyto požadavky reagovat. Na druhé straně – nebude-li poptávka, nebude ani nabídka.

Ekologicky šetrná řešení

Zohlednění dopadů stavebních prací na životní prostředí je vedle ekonomických a sociálních aspektů jedním ze 3 pilířů odpovědného přístupu k veřejným zakázkám. Je to velké a často skloňované téma.

Navrhování a zadávání veřejných zakázek na činnosti výstavby se sníženým vlivem na životní prostředí představuje složitý proces. Ve stavebnictví je již čím dál běžněj-

ší, že zadavatelé v rámci technické specifikace preferují ekologicky šetrná řešení a produkty. Jsou však stále velmi opatrní při využívání potenciálu a odbornosti dodavatelů.

Přitom právě dodavatelé jsou nositelé know-how. Dáme-li jim příležitost jej využít, dosáhneme vyšší kvality a současně podpoříme rozvoj a konkurenceschopnost oboru stavebnictví jako takového, a tím i rozvoj ekonomiky a konkurenceschopnosti České republiky.

Nejen „hezká“, ale zejména efektivní řešení

Často slyšíme obavu zadavatelů již při přípravě stavebních zakázek, že dodavatelé „podseknou“ nabídkovou cenu, což s sebou nesporně nese značná rizika. Přirozeně vzniká nevyvážený až nepřátelský vztah mezi zadavatelem a dodavatelem (a jeho poddodavatelem). Dochází pak k významnému množství změn díla, doba výstavby se prodlužuje a objevují se značné dodatečné náklady.

Dodavatelé využívají těch nejlevnějších poddodavatelů, materiálů a nebezpečných postupů výstavby, což vyvíjí tlak na snížení ceny celého subdodavatelského řetězce





se zničujícím efektem. Zhotovitelé se snaží snížit personální náklady a využívají méně kvalifikované pracovní síly, často za porušování pracovních podmínek. Má to tedy vliv nejen na kvalitu plnění, ale následně i na celé prostředí stavebnictví, včetně ekonomického rozvoje malých a středních podniků, zaměstnanosti, dodržování předpisů v oblasti pracovněprávní a BOZP, dodržování

férových pracovních podmínek a životního prostředí.

Zahraniční praxe ukazuje, že zadavatelé při komunikaci zjišťují, co vše může trh poskytnout, případně ponechávají prostor dodavatelům, aby jim sami aktivně pomohli definovat taková řešení, která jsou efektivní, inovativní a navíc mohou přispět společnosti či životnímu prostředí. ▲

▼ **Má-li být investiční činnost hospodárná, pak má stejné zákonitosti, ať už je prováděna soukromým, či veřejným sektorem. Současným trendem ve vyspělém stavebnictví je posilování kooperace mezi zadavatelem a dodavatelem.**

SHRNUTÍ

- **Stavební zakázky nabízejí příležitost, kdy je možné postupně z dílčích malých požadavků učinit strategický přístup k těmto zakázkám, který bude uplatňovat komplexní řešení.**
- **Zahraničí ukazuje, že lze pak vedle prospěchu pro společnost vidět i výrazný dopad na hospodárnost a efektivitu vynaložených prostředků.**
- **Pokud zadavatelé začnou přemýšlet o VZ nejen jako o administrativním procesu, budou racionálně využívat legální prostředky a usilovat o efektivitu, možná se nepřátelské prostředí mezi zadavatelem a dodavateli (a jejich poddodavateli) bude kultivovat.**
- **Sektor stavebnictví tak dostane impulzy k rozvoji a vznikne přirozené konkurenční prostředí nejen v rámci ČR, ale i v Evropě.**