

Sdělení ÚOHS k problematice zadávání veřejných zakázek v oblasti dopravní obslužnosti se zohledněním sociálních aspektů

Vzhledem ke skutečnosti, že v aktuálním období probíhají intenzivní diskuze o možnostech změn smluv o veřejných službách v regionální autobusové dopravě uzavřených mezi kraji a poskytovateli dopravních služeb, zejm. co se týče zvýšení úhrad za poskytování dopravního výkonu souvisejícího s přijetím nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, a nařízení vlády č. 337/2016 Sb. ze dne 5. října 2016, kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 589/2006 Sb., kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě, ve znění nařízení vlády č. 353/2008 Sb., považuje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „ÚOHS“) za vhodné se podrobněji vyjádřit k problematice zohlednění sociálních aspektů při samotném zadávání veřejných zakázek, potažmo při uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě v nabídkovém řízení.

V současné době probíhají četná výběrová a nabídková řízení na výběr dopravců zajišťujících provozování regionálních autobusových linek. Zadavatelé, resp. objednatelé, v tomto případě zpravidla kraje, přitom veřejně proklamují, že chtějí v nových zadávacích řízeních akcentovat kvalitní mzdové ohodnocení práce řidičů. Pokud se však v zadávací dokumentaci omezují toliko na to, že dodavatel musí garantovat, že řidič má dostat minimální mzdu a jakékoli případné navýšení minimální mzdy, k níž při změně právních předpisů dojde, je třeba uvést, že tato ustanovení garantují pouze to, že řidič dostává od svého zaměstnavatele mzdu alespoň v minimální výši stanovené právním předpisem. Mylně je pak často určitými subjekty namítáno, že právní předpisy určující podmínky zadání neumožňují zadavatelům, resp. objednatelům v tomto zohledňovat více. Příslušné právní předpisy umožňují zohlednit sociální aspekty spojené s poskytováním poptávaného plnění nebo eventuální potřebu modifikace ustanovení smlouvy při změně právní úpravy již v zadávací dokumentaci. Uvedené přitom tak neznamená, že by zadavatelé za situace, kdy právní předpis nebo zadávací dokumentace stanoví minimální zaručenou úroveň pracovních podmínek zaměstnanců podílejících se na realizaci veřejné zakázky či mechanismus úpravy smluvních vztahů pro případ změn právních předpisů regulujících pracovněprávní vztahy, nebyli oprávněni nastavit zadávací podmínky takovým způsobem, aby byla legitimně zvýhodněna nabídka, která tuto minimální úroveň požadovaných parametrů převyšuje. Sociální aspekt zadávání pak lze spatřovat především v tom, že zadavatel umožní získat veřejnou zakázku takovému dodavateli, který stanoveným sociálním kritériím dostojí v nejvyšší míře.

Zohlednění sociálních aspektů při výběru dodavatele umožňovala již úprava směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, která navazuje na předchozí úpravu, stanoví standardní povinnosti zadavatelů, akcentuje sociální, ekologické a inovativní aspekty a bere v potaz faktory jako celková nákladová efektivita, kvalita, environmentální a sociální aspekty, obchodní podmínky a podmínky dodání, čímž umožňuje zohlednit sociální a environmentální kritéria – platí, že kritériem kvality mohou být mimo jiné sociální, environmentální nebo inovační aspekty, přičemž se má za to, že kritéria kvality souvisejí s předmětem veřejné zakázky, pokud se vztahují k jakékoliv fázi životního cyklu předmětu veřejné zakázky.

Ustanovení směrnic pak byla v obou případech řádně transponována do vnitrostátní právní úpravy, tj. do již neúčinného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a do zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, tzn. obdobná oprávnění plynou zadavatelům i z vnitrostátních právních předpisů.

Současně však platí, že zadavatel je za všech okolností povinen postupovat tak, aby byly dodrženy základní zásady zadávání veřejných zakázek uvedené v § 6 ZZVZ. V případě stanovení zadávacích podmínek zohledňujících vybrané sociální aspekty tak musí zadavatel zajistit, aby tímto nedocházelo k neodůvodněné diskriminaci některých dodavatelů nebo zneužívání zákonných institutů v neodůvodněných případech. Zadavatel pak musí být schopen jím zvolený postup řádně odůvodnit.

Výše uvedené oprávnění zadavatele zahrnout sociální aspekty do zadávání veřejné zakázky ostatně potvrdil též Soudní dvůr Evropské unie, když ve svém rozhodnutí ve věci C-513/99 Concordia Bus ze dne 17. 9. 2002 konstatoval, že *„zahrnutí sociálních/environmentálních hledisek do zadávání je naprosto legální, a to bez ohledu na to, zda je určitý požadavek zadavatelem zahrnut mezi zadávací podmínky, smluvní podmínky, kvalifikační předpoklady nebo hodnotící kritéria. Vždy však musí mít souvislost s předmětem veřejné zakázky, musí být formulován dostatečně jasně a hodnotitelně, nesmí zakládat diskriminaci nebo rozpor s právem Evropského společenství a musí být závazně oznámen již na samém začátku zadávacího řízení.“*

Je pak samozřejmé, že faktická vymahatelnost požadavků zadavatele je odvislá od kvality jejich zpracování a důsledného včlenění jejich obsahu do smluvních ujednání. Je třeba též při tvorbě těchto podmínek důkladně promyslet nastavení parametrů, neboť i parametry sociálních aspektů mají svůj strop, kde již neplní v rámci soutěže svou funkci, ba naopak, může docházet k nezákonnému stavu.

ÚOHS bude vždy zkoumat okolnosti jednotlivého případu, zda byly zadávací podmínky nastaveny v souladu se zákonem tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo nezaručovaly konkurenční výhodu nebo nevytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.

Aktualizováno ke dni 20. 3. 2017