



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO PRÁCE
A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ



Odpovědné
veřejné zadávání

OSTRAHA

A ODPOVĚDNÉ VEŘEJNÉ ZADÁVÁNÍ

Uplatnění aspektů
odpovědného veřejného
zadávání v oblasti
ostrahy

OBSAH

Přehled kapitol

Kapitola 1

OSTRAHA A ODPOVĚDNÉ VEŘEJNÉ ZADÁVÁNÍ

Kapitola 2

(NE) DŮSTOJNÉ PRACOVNÍ PODMÍNKY V OSTRAZE

Kapitola 3

PŘED ZAHÁJENÍM ZADÁVACÍHO ŘÍZENÍ

Kapitola 4

CO LZE KONKRÉTNĚ UČINIT PRO ZAJIŠTĚNÍ DŮSTOJNÝCH PRACOVNÍCH PODMÍNEK

Kapitola 5

DALŠÍ UŽITEČNÉ NÁSTROJE

Kapitola 6

PŘÍKLADY DOBRÉ PRAXE A DALŠÍ ZDROJE

Kapitola 1

OSTRAHA A ODPOVĚDNÉ VEŘEJNÉ ZADÁVÁNÍ

Odpovědné veřejné zadávání

„Odpovědné veřejné zadávání je 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.“

Odpovědné veřejné zadávání je přístup k nákupům veřejné správy, jehož podstatou je snaha racionálně využít vlivu, který mohou veřejní zadavatelé svou tržní silou na trhu uplatňovat.

1. prosince 2020 Parlament České republiky přijal novelu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“), kterou se s účinností od 1. ledna 2021 zavádí povinnost sociálně a environmentálně odpovědného veřejného zadávání, pokud je to vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné. Novela vkládá do § 6 nový odstavec 4 ve znění:

„Zadavatel je při postupu podle tohoto zákona, a to při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, povinen za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné, dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací ve smyslu tohoto zákona. Svůj postup je zadavatel povinen řádně odůvodnit.“

V souladu s § 31 ZZVZ se zásada odpovědného zadávání a inovací uplatní u každé zakázky, i u veřejné zakázky malého rozsahu. Nadále je však třeba respektovat ostatní zásady zadávání veřejných zakázek uvedené v § 6 ZZVZ a principy 3E, tedy hospodárnost (economy), účelnost (efficiency) a efektivnost (effectiveness). Ministerstvo pro místní rozvoj jako garant ZZVZ vydalo [stanovisko dostupné na Portálu o veřejných zakázkách](#) a expertní skupina MMR taktéž vydala [stanovisko](#) k této problematice.

Ostraha a odpovědné veřejné zadávání

Ostraha, jakožto předmět plnění veřejné zakázky, doslova vybízí k uplatnění aspektů odpovědného veřejného zadávání, zejména k uplatnění sociálně odpovědných aspektů.

Sektor bezpečnostních služeb/ostrahy je ve veřejných zakázkách v současné době provázen neadekvátně nízkými nabídkovými cenami. Jsou uzavírány smlouvy, v nichž jsou za službu sjednány odměny stěží pokrývající náklady na bezpečnostní pracovníky a nezbytné vybavení, což má významný dopad na pracovní podmínky a platy zaměstnanců v tomto odvětví, infrastrukturu a fungování dodavatelských společností a poddodavatelských řetězců a v důsledku toho i na kvalitu poskytovaných služeb.

Je třeba zmínit, že se jedná o situaci, která vznikla jak dlouhodobým chováním veřejných zadavatelů poptávajících službu ostrahu, tak dodavatelů nabízejících službu ostrahu. Počinání obou stran (zadavatelů i dodavatelů) má své jednoduché vysvětlení. Zadavatelé chtějí mít průběh zadávacího řízení co nejrychlejší, nejjednodušší a bez komplikací, a proto se snaží vyhnout kritériím hodnocení spočívajícím v kvalitě (soutěží pouze na cenu) a vylučování ze zadávacího řízení z důvodu mimořádně nízké nabídkové ceny či z důvodu nabídky směřující k nedodržování právních předpisů (§ 48 odst. 5 písm. a) ZZVZ), zatímco dodavatelé se snaží získat zakázku snížením ceny. V současné době je mnohým zadavatelům i dodavatelům již zřejmé, že v tomto trendu nelze nadále pokračovat a že bude nutné vynaložit úsilí směřující ke změně zadávání veřejných zakázek na ostrahu a fungování trhu. Současně nelze pochybovat o tom, že většina dodavatelů takové úsilí zadavatelů ocení a je připravena na něj adekvátně reagovat.

V tomto konkrétním případě (veřejných zakázek na ostrahu) je odpovědné veřejné zadávání úzce spojeno s kvalitou plnění (nízká cena za poskytované plnění = špatné/nedůstojné pracovní podmínky bezpečnostních pracovníků = vysoká fluktuace/nízká motivace pracovat s potřeným nasazením = nekvalitní plnění). Je tedy nepodstatné, zda má zadavatel primárně za cíl zvýšit kvalitu plnění či úroveň pracovních podmínek osob zapojených do plnění. Nástroje, které se nabízí k použití a vyřešení problematiky, jsou totožné.

U plnění spočívajícího v ostraze je z hlediska odpovědného veřejného zadávání nezbytné se zaměřit na zajištění důstojných pracovních podmínek bezpečnostních pracovníků, čehož je možné dosáhnout zejména uzavřením smlouvy s dostatečným finančním ohodnocením.

Kapitola 2

(NE) DŮSTOJNÉ PRACOVNÍ PODMÍNKY V OSTRAZE

Jaké postupy dodavatelů lze ve veřejných zakázkách na ostrahu vysledovat a označit za nedůstojné zacházení s bezpečnostními pracovníky (pozn.: nejedná se o uzavřený výčet)?

- Zapojování osob se zdravotním postižením nevhodným způsobem, tj. zejména přiřazení na pozici, pro niž osoba není fyzicky či psychicky dostatečně zdatná, krátkodobé zapojení, zaměstnávání bez vhodné podpory zdravotně znevýhodněných osob (školení, odborné vedení, atd.). Blíže viz bod 4), části A), kapitoly 4).
- Nerespektování smyslu a účelu dohod o provedení práce a s tím související pluralita zaměstnavatelů jedné osoby bezpečnostního pracovníka, anebo neustálá výměna osob v týmu vždy po vyčerpání 300 hodin (tj. cca po 2 měsících pracuje-li osoba časový fond odpovídající plnému pracovnímu úvazku). Blíže viz bod 2), části A), kapitoly 4).
- Porušování pracovně právních předpisů dodavatelem (zaměstnavatelem) spočívající zejména v neodvádění pojistného či daní za zaměstnaného bezpečnostního pracovníka, nezařazení do adekvátního pracovního režimu, nerespektování přestávek mezi směnami, neposkytování odměny odpovídající minimální zaručené mzdě pro přílehlající skupinu prací, neposkytování příplatků za práci (víkend, svátek, noční).

Kapitola 3

PŘED ZAHÁJENÍM ZADÁVACÍHO ŘÍZENÍ

Nebojte se opustit zažité postupy, naplánujte si však dostatek času:

Standardem u veřejných zakázek na ostrahu zatím stále zůstává soutěžení pouze na cenu a přijímání zdůvodnění nabídkové ceny spočívající ve sdělení, že budou ve velké míře zapojeny osoby se zdravotním postižením a/nebo osoby zaměstnané na dohodu o provedení práce. Zapojování osob se zdravotním postižením je samozřejmě vítáno a podporováno, avšak pouze jejich reálné zapojení, a to důstojným a vhodným způsobem (blíže viz bod 4), části A), kapitoly 4). Důstojný či vhodný způsob nelze spatřovat (vzhledem ke zkušenostem zadavatelů) v situaci, kdy osoby se zdravotním postižením mají tvořit většinu týmu a z veškerých příspěvků, které na ně má dodavatel získat, se stala sleva na ceně pro zadavatele. Podobně je tomu u zapojení bezpečnostních pracovníků zaměstnaných na dohodu o provedení práce, kde zadavatelé nemají důvod se bránit týmu doplněnému o bezpečnostní pracovníky zaměstnané na dohodu o provedení práce (ostatně se jedná o předmět plnění, kde jsou zaměstnávání studenti a starší lidé, pro které může právě dohoda o provedení práce představovat vyhovující pracovně právní vztah). Nicméně sestavení týmu převážně z osob zaměstnaných na dohody o provedení práce představuje signál, že tento typ pracovně právního vztahu není užíván v souladu s účelem, pro který je v zákoníku práce zakotven, a tedy o probíhajícím nedůstojném zaměstnávání hraničícím s (ne)legálním způsobem zaměstnávání.

Pro opuštění výše popsaného standardu je nezbytné si vyhradit dostatečné množství času, a to jak pro přípravu zadávacích podmínek, tak pro průběh zadávacího řízení. Zahájí-li zadavatel zadávací řízení s dostatečným předstihem, bude mít dostatek času na potřebné rozkrytí podaných nabídek a případné vyloučení těch nabídek, u nichž si účastníci neobhájí nízkou cenu, souladnost nabídky s právními předpisy atd. Lze jen doporučit, aby zakázka byla vyhlášena minimálně půl roku (více je lépe) před tím,

než má skončit stávající plnění. Příprava kvalitních zadávacích podmínek samozřejmě také vyžaduje čas, a tak je nutno si ponechat časové rezervy také pro jejich přípravu. Pro předmět plnění spočívající v ostraze existuje skutečně dobrá a rozmanitá inspirace, která je v podobě případových studií a odkazů na zadávací podmínky součástí této publikace. Zadavatelům může být nabízená inspirace velkou pomocí, nicméně i pro její zpracování a uzpůsobení individualitám v prostředí zadavatele je potřeba si ponechat časovou rezervu. Podstatným faktorem, jak bude zadávací řízení vypadat, je tedy nepochybně čas. Není však jediným důležitým faktorem, neboť kvalitně provedené zadávací řízení se neobejde ani bez potřebných znalostí zúčastněných osob na straně zadavatele, jejich vůle proniknout do problematiky a vzájemné spolupráce.

Tip: Plánujete-li do zakázky poprvé vnést prvky odpovědného veřejného zadávání a máte zájem tak učinit kvalitním způsobem s reálným efektem, začněte zakázku připravovat alespoň s ročním předstihem (rok před koncem stávajícího plnění) a vtáhněte včas do dění všechny zúčastněné osoby zadavatele.

Předběžné tržní konzultace:

Předběžné tržní konzultace u plnění spočívající v ostraze nejsou nezbytností z hlediska obavy, že zadavatel nastaví v zadávacích podmínkách požadavky, na které dodavatelé nebudou umět reagovat, a tedy nebudou podány nabídky vyhovující požadavkům zadavatele. Mohou však zadavateli přinést informace o aktuální situaci na trhu a pomoci vhodně nastavit zadávací podmínky reflektující nezbytné faktory pro úspěšnou soutěž. Předběžné tržní konzultace budou tedy v této oblasti předmětu plnění sloužit především k seznámení dodavatelů s plánem zadavatele a získání případné zpětné vazby od dodavatelů na plánovaný způsob zadávání veřejné zakázky dříve, než bude zadávací řízení zahájeno. Při předběžných tržních konzultacích k zakázce na ostrahu je vhodné obzvláště citlivě rozlišovat mezi poskytovanými informacemi na ty, které jsou objektivní a ty, které jsou spojeny s individuálními zájmy dodavatele. Také je zde na místě připomenout, že do mezí ZZVZ se vejde i přizvání a účast jiných odborníků z oboru (nemusí se nutně jednat o dodavatele).

Kapitola 4

CO LZE KONKRÉTNĚ UČINIT PRO ZAJIŠTĚNÍ DŮSTOJNÝCH PRACOVNÍCH PODMÍNEK

Část A)

1) Posouzení MNNC (mimořádně nízké nabídkové ceny)

V základu je pro zajištění důstojných pracovních podmínek v ostraze nutností důkladné posouzení mimořádně nízké nabídkové ceny (jeli v nabídce obsažena), což začíná zpracováním kvalitního podkladu do zadávacích podmínek (k vyplnění dodavateli), na jehož základě bude skutečně možné posoudit, zda se jedná či nejedná o cenu mimořádně nízkou. Ať již v souvislosti s posouzením mimořádně nízké nabídkové ceny nebo vedle ní, je nezbytné též vyhodnocení, zda plnění nesměruje k porušování právních předpisů (§ 48 odst. 5 písm. a) ZZVZ). Posouzení nabídkové ceny se neobejde bez informací o množství člověkohodin, které zadavatel požaduje a kalkulovaném týmu bezpečnostních pracovníků, který dodavatel pro plnění předpokládá.

Přehled o potřebném množství člověkohodin a stanovení hranice pro cenu mimořádně nízkou:

Ať již zadavatel plánuje uvést v zadávací dokumentaci hranici, od které bude cenu prověřovat jakožto mimořádně nízkou, či nikoli, je v případě veřejných zakázek na ostrahu užitečné znát částku, od níž je zapotřebí žádat účastníka zadávacího řízení o vysvětlení, jakou taktikou je schopen nabízené ceny dosáhnou (pokrýt nabízenou cenou reálně vznikající náklady na plnění). Pro určení takové hranice je nutné znát potřebný objem člověkohodin pro svůj objekt/své objekty. Zná-li zadavatel potřebný objem člověkohodin, má podklad pro stanovení hranice, od které je vhodné cenu prověřovat jakožto mimořádně nízkou. Je třeba si určit předpoklad, ze kterého zadavatel vychází, s ohledem na následující proměnné, které si každý dodavatel do určité míry individuálně stanovuje sám:

- pracovně právní vztahy, na jejichž základě budou bezpečnostní pracovníci zaměstnání (pracovní poměr/ dohody mimo pracovní poměr),
- pracovní režim, do kterého budou bezpečnostní pracovníci zařazeni (jednosměnný, dvousměnný, třisměnný/nepřetržitý),
- zapojení osob se zdravotním postižením, potažmo příspěvky, které dodavatel na tyto osoby dostává.

Do propočtu vstupuje ještě jeden faktor, se kterým by se měl zadavatel při výpočtu hranice, od které bude cena prověřována jakožto mimořádně nízká, vypořádat, a to skupina prací, do které je bezpečnostní pracovník zařazen (typicky pozice recepce je na rozdíl od zbývajících pozic zařazena do 1. skupiny prací).

Zadavatel může například pro stanovení cenové limitace, od níž bude nabídková cena prověřována jako mimořádně nízká, vycházet z předpokladu, že všichni bezpečnostní pracovníci jsou odměňováni dle minimální zaručené mzdy pro 2. skupinu prací, zaměstnání na pracovní poměr s plným počtem hodin, přičemž veškerou svoji časovou dotaci vyčerpávají na objektu/objektech zadavatele a cena není snižována o příspěvky na osoby se zdravotním postižením. Dále z předpokladu, že osoby bezpečnostních pracovníků jsou zařazeni v takovém pracovním režimu, který přiléhá na režim poptávaný zadavatelem, tzn., je-li požadována ostraha v nepřetržitém režimu, zadavatel předpokládá zařazení všech bezpečnostních pracovníků do nepřetržitého pracovního režimu atd. Účastníci zadávacího řízení mají následně příležitost v rámci zdůvodňování mimořádně nízké nabídkové ceny vysvětlit, kde se od předpokladu zadavatele odchýlili a z jakého důvodu tak mohli učinit.

Se znalostí potřebného množství člověkohodin a určením předpokladu o způsobu zaměstnávání ve smyslu popsaném výše může zadavatel nastavit konkrétní cenu (hranici), od které bude nabídková cena prověřována jako mimořádně nízká. Zadavatel si pro výpočet takové konkrétní hranice může vyžádat spolupráci od svého personálního/mzdového oddělení. K popsaným mzdovým nákladům je nutné připočítat ještě další náklady, které dodavateli poskytujícímu službu ostrahu budou vždy vznikat, konkrétně náklady na např. pojištění, oblečení pro bezpečnostní pracovníky, vybavení pro bezpečnostní pracovníky, zaměstnance administrativy a managementu.

Zadavatel může, ale nemusí, hranici, od které bude nutno předložit zdůvodnění nabídkové ceny uvést v zadávací dokumentaci. Uvedení takové hranice, včetně předpokladů, ze kterých zadavatel pro stanovení předmětné hranice vycházel, lze považovat za výhodné jak pro zadavatele, tak pro dodavatele, neboť dodavatele následně zadavatel nepřekvapí svým požadavkem na zdůvodnění nabídkové ceny a dodavatelé jsou připraveni takové zdůvodnění poskytnout. Případně může dodavatele předem sdělená hranice, od níž bude nutno nabídkovou cenu zdůvodňovat jako mimořádně nízkou i odradit od nabízení ceny pod touto hranicí. Jakým způsobem byla výše popsaná hranice nabídkové ceny nastavena a uplatněna v praxi a jak na ni reagovali dodavatelé lze zjistit v případové studii MPSV (viz bod 5), kapitoly 6).

Jak již bylo uvedeno výše, dodavateli je zachována možnost obhájit nabídkovou cenu vykalkulovanou pod hranici určenou zadavatelem (v rámci zákonného institutu určeného pro posouzení nabídkové ceny zadavatelem a zdůvodnění nabídkové ceny dodavatelem) skrze argumentaci, která mu umožňuje poskytnout plnění za cenu nižší, vzhledem k jeho individuální možnosti snížit náklady na (převážně) lidský faktor.

Účastníci soutěží různými způsoby. Někteří zapojí menší množství osob se zdravotním postižením a čerpají na ně příspěvky, aniž by měli potřebu o tyto příspěvky snižovat nabídkovou cenu, jiní sestaví polovinu týmu z osob se zdravotním postižením a další polovinu z osob zaměstnaných na dohody o provedení práce a předkládají kreativní zdůvodnění nabídkové ceny, kde vysvětlují, že si nabízenou cenu mohou dovolit vzhledem k: a) k úsporám na odvodech (daně, pojistné) a příplatcích (noční, víkendy, svátky) díky dohodám o provedení práce, b) pobíraným příspěvkům na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Nabídkových cen s právě popsánymi efekty pak samozřejmě ubývá, vstoupí-li do soutěže vedle hodnocení nabídkové ceny a mzdy též další hodnotící kritérium (viz například případová studie Univerzity Karlovy uvedená v bodě 4), kapitoly 6) – ač se jedná o zakázku na úklid, první tři hodnotící kritéria lze v ostraze použít).

Je pak na zadavateli, jak se v zadávací dokumentaci na různá jednání dodavatelů, která však lze předvídat, připravil a jak nabídku účastníka a jeho případné zdůvodnění nabídkové ceny vyhodnotí. Užitečným podkladem pro zadavatele může být, když si od účastníků nechá v nabídce předložit informace o kalkulovaném týmu bezpečnostních pracovníků a následně (je-li to vzhledem k výši nabízené ceny třeba) požádá o předložení podrobného zdůvodnění, jak se svou nabídkovou cenou pokryje nezbytné náklady na lidský faktor a ostatní náklady.

Kalkulovaný tým bezpečnostních pracovníků:

Co se týče možnosti posoudit důkladně nabídkovou cenu, lze odkázat na příklad dobré praxe MPSV (viz bod 5), kapitoly 6) kde byl v zadávacích podmínkách použit podklad, který měl za cíl zjistit od dodavatelů takové informace, které zadavateli následně umožní nabídkovou cenu posoudit. Mezi takové bez pochyb patří informace: o počtu osob v týmu, o jejich typu pracovněprávního vztahu (pracovní poměr/mimo pracovní poměr), o předpokládaném měsíčním množství hodin na objektu/objektech zadavatele, o pracovním režimu (jednosměnný/dvousměnný/třísměnný/nepřetržitý), o zapojení osob se zdravotním postižením a případné výši příspěvku, s nímž je kalkulováno. Nárok zadavatele žádat uvedené informace vychází z úsudku, že má-li zadavatel dle ZZVZ povinnost posoudit mimořádně nízkou nabídkovou cenu, musí si vyžádat od dodavatelů k tomu potřebné informace a současně informace nezbytné pro posouzení mimořádně nízké nabídkové ceny (výše uvedené informace o předpokládaném množství a způsobu zaměstnání bezpečnostních pracovníků) dodavatelé ve fázi podávání nabídek musejí znát, neboť bez nich nelze vykalkulovat nabídkovou cenu. V nabídce mohou být takové informace poskytnuty bez nutnosti identifikovat konkrétní osoby, což by pochopitelně mohlo být pro dodavatele ve fázi podávání nabídky problematické. Je vhodné zajistit návaznost takových informací o týmu bezpečnostních pracovníků též ve smlouvě na plnění, kde je již namísto požadovat identifikaci konkrétních osob, ideálně včetně identifikace osoby, která bezpečnostního pracovníka zaměstnává (zprůhlednění poddodavatelského systému z důvodů popsaných v bodě 2), části A), kapitoly 4). Ohledně návaznosti ve smlouvě se lze inspirovat v totožném příkladu dobré praxe MPSV (viz bod 5), kapitoly 6).

Potřeba znát kalkulovaný tým bezpečnostních pracovníků ve smyslu zde popsaném provází též mnohé další nástroje, které jsou v této publikaci zmiňovány, tudíž následující text často odkazuje do této pasáže publikace.

2) Zamezení nadužívání dohod o provedení práce

a) Co je míněno nadužíváním dohod

Nadužíváním dohod o provedení práce je míněno používání dohod o provedení práce tam, kde vzhledem k počtu hodin, které bezpečnostní pracovník na objektu/objektech zadavatele (případně i jiných objektech) pracuje, přiléhá pracovní poměr s plným úvazkem. Nadužívání dohod o provedení práce se děje zejména dvěma způsoby. V jednom případě se tak děje mezi spolupracujícími dodavateli bezpečnostních služeb v rámci účelově vytvářených poddodavatelských systémů nebo v rámci účelově vytvořeného sdružení jakožto účastníka zadávacího řízení, kdy může mít zadavatel k dispozici stálý tým bezpečnostních pracovníků zaměstnávaných na dohodu o provedení práce, avšak bezpečnostní pracovník nemá stálého zaměstnavatele. Blíže k tomuto způsobu nadužívání dohod o provedení práce viz následující odstavec. Krom předchozího případu se děje nevhodné používání dohod o provedení práce též tím způsobem, že bezpečnostní pracovník pracuje denně do vyčerpání 300 hodin a následně cca po dvou měsících (odpracování 300 hodin) jednoduše přestává být součástí týmu poskytujícího plnění a odchází jak od zadavatele, tak od dodavatele/účastníka zadávacího řízení. Takové řešení dodavatele může znamenat nejen porušování právních předpisů, ale též vysokou míru fluktuace v týmu, který poskytuje plnění u zadavatele.

b) Poddodavatelský systém či sdružení (jakožto účastník zadávacího řízení) vytvořený za účelem nadužívání dohod o provedení práce:

Mnozí dodavatelé běžně užívají poddodavatelské systémy či sdružení, které vytvářejí účelově s cílem zaměstnávat bezpečnostní pracovníky trvale na dohody o provedení práce s časovým fondem, který odpovídá pracovnímu poměru s plným počtem hodin (cca 160 měsíčně). Takový bezpečnostní pracovník má pak buď dohodu o provedení práce s více zaměstnavateli (dodavateli zapojenými do poddodavatelského systému nebo do sdružení) v totožném časovém úseku, anebo je takovému bezpečnostnímu pracovníkovi vždy po vyčerpání 300 hodin u jednoho zaměstnavatele nabídnuta dohoda o provedení práce u dalšího zaměstnavatele (dodavatele zapojeného do poddodavatelského systému nebo do sdružení). Pro účastníky zadávacího řízení se jedná o způsob, jak ušetřit na povinných odvodech (daních či pojistném) a příplatcích (noční, víkendy, svátky), a tedy snížit nabídkovou cenu. Zadavateli je takové řešení mnohdy akceptováno (z důvodu absence důkazů pro prokázání mimořádně nízké nabídkové ceny či plnění směřujícího k porušování právních předpisů), a tak se nezřídka také používá pro zdůvodnění mimořádně nabídkové ceny, aniž by zúčastněné strany napadlo, že předestřené řešení nemusí být souladné s právními předpisy. Konkrétně lze zmínit například nesouladnost s účelem, pro který byl v zákoníku práce zakotven pracovněprávní vztah spočívající v dohodě o provedení práce. Ten lze dovozovat jak z definice takového pracovněprávního vztahu, tak z maximálního ročního hodinového omezení u jednoho zaměstnavatele (300 hodin ročně). Je proto na místě úvaha, zda se nejedná o obcházení zákoníku práce, s čímž souvisí povinnost zadavatele vyloučit (dle § 48 odst. 5 písm. a) a odst. 8 ZZVZ) takového vybraného účastníka zadávacího řízení pro nezpůsobilost, pokud prokáže, že plnění nabízené dodavatelem by vedlo k nedodržování povinností vyplývajících z předpisů práva životního prostředí, sociálních nebo pracovněprávních předpisů nebo kolektivních smluv vztahujících se k předmětu plnění veřejné zakázky. V této souvislosti je zapotřebí si položit také otázku, zda je situace, kdy bezpečnostní pracovník pracuje trvale po celý rok cca 160 hodin měsíčně na totožné pozici a totožném objektu na základě dohody o provedení práce (uzavírané s různými zaměstnavateli, kteří jsou součástí poddodavatelského systému nebo sdružení) v souladu s dobrými mravy ve smyslu občanského zákoníku? Zadavatel MPSV přistoupil k vyloučení účastníka z popsaného důvodu (více viz příklad dobré praxe MPSV v bodě 5), kapitoly 6).

c) Zamyšlení nad možností limitace dohod o provedení práce

Mnoho zadavatelů již jistě uvažovalo, jak limitovat možnost zapojení osob zaměstnaných na dohodu o provedení práce, do poptávaného plnění. Nastavení ostré hranice je problematické zejména z jednoho prostého důvodu – jaký poměr je ten správný, aby zvolené nastavení dodavatelé nevnímali jako diskriminační? A co vlastně zadavatele vede k myšlence omezit množství bezpečnostních pracovníků zaměstnaných na dohodu o provedení práce?

Odpověď na druhou otázku bude pravděpodobně znít:

- Zadavatel má zájem získat kvalitní plnění
- Zadavatel nemá zájem přijímat plnění vedoucí k porušování právních předpisů (nadužívání dohod o provedení práce popsané výše, porušování předpisů týkajících se odměňování zaměstnanců, přestávek mezi směnami, neodvádění povinných dávek na pojistné, daně, příplatků za práci)
- Zadavatel nemá zájem, aby např. každý týden nastupoval do týmu nový bezpečnostní pracovník

Převedení této opodstatněné potřeby zadavatele do ostré hranice vyjadřující možný poměr dohod o provedení práce, resp. dohod mimo pracovní poměr versus pracovní poměry je však pro svou snadnou zpochybnitelnost nepříjemnou zodpovědností, kterou zaměstnanci zadavatelů z pochopitelných důvodů nechtějí přijímat. Dodavatelé se totiž nastavenou konkrétní hranicí jistě budou cítit diskriminováni a zadavatel bude tak nucen reagovat na námitky typu: *„proč o jednoho zaměstnance na dohodu o provedení práce víc, by už muselo znamenat nekvalitní plnění, neúnosnou fluktuaci či porušování právních předpisů“*. Opomenout nelze ani možný argument dodavatelů spočívající v omezování smluvní volnosti jakožto znaku soukromého práva, dle kterého se dodavatel řídí.

Ze zmíněných důvodů je pro zadavatele výhodnější nesvazovat dodavatele v zadávacích podmínkách přísnými pravidly určujícími maximální poměr dohod o provedení práce, nýbrž nechat dodavatele ukázat, jak tým plánuje sestavit a zasáhnout (výzvou k vysvětlení nabídky, vyloučením) pouze v případě, že představený plán znamená mimořádně nízkou nabídkovou cenu, směřuje k porušování předpisů pracovního práva (např. v podobě nadužívání DPP) či jinému neakceptovatelnému plnění.

V rámci korigování množství osob zapojených do plnění a zaměstnaných na dohodu o provedení práce lze zmínit řešení dvou zadavatelů.

Jednak MPSV (viz případová studie uvedená v bodě 5) kapitoly 6), kde byla nastavena hranice maximálního počtu bezpečnostních pracovníků, a to s ohledem na to, jak velký tým bezpečnostních pracovníků byl třeba v minulosti, aby plnění dobře fungovalo s připočítáním poměrně velké rezervy. Cílem tohoto opatření nebylo svázat přísně dodavatele, nýbrž zamezit nabídkám očividně směřujícím k porušování právních předpisů (obcházení zákoníku práce, porušování dobrých mravů ve smyslu občanského zákoníku), případně neúnosné fluktuaci bezpečnostních pracovníků. Zmíněné omezení bylo doplněno ujednáním o omezení fluktuace bezpečnostních pracovníků ve smlouvě. Také ujednání o omezení fluktuace bylo nastaveno pro dodavatele mírně (daleko za hranicí ideální představy zadavatele) a vyjadřuje zájem zadavatele vyhnout se dosazování bezpečnostních pracovníků pouze na několik málo dní (ať už z důvodu, že u bezpečnostního pracovníka nebo zaměstnavatele není vůle u zadavatele zůstat, anebo z důvodu nezpůsobilosti pracovníka danou pozici vykonávat). Zvolené řešení by se neobešlo bez představení kalkulovaného týmu bezpečnostních pracovníků předpokládaného účastníkem zadávacího řízení, o kterém se lze dozvědět více v bodě 1), části A), kapitoly 4).

Dále zadavatel VUT (viz příklad dobré praxe v bodě 2), kapitoly 6), který nechal určit poměr pracovních poměrů versus dohod mimo pracovní poměr dodavatele, a to v rámci hodnotícího kritéria. Takové hodnotící kritérium může velmi vhodně vyvažovat hodnotící kritérium nabídkové ceny a mzdy zaměstnance. Nastavení poměru pracovních právních vztahů je ponecháno na dodavateli, přičemž méně dohod mimo pracovní poměr je lépe.

3) Omezení fluktuace bezpečnostních pracovníků

Nenápadný nástroj, k jehož použití existuje řada důvodů a souvisí jak s problematikou „nadužívání dohod mimo pracovní poměr“, tak s problematikou „nevhodného zapojování osob se zdravotním postižením“. Jeho smyslem není znemožnit výměnu bezpečnostních pracovníků, kteří jsou součástí týmu, je-li to třeba z rozumných důvodů. Co se týče předmětu plnění spočívající v ostraze, je však běžné takové jednání dodavatelů, kdy na pozici přivedou bezpečnostního pracovníka, u kterého je na první pohled zřejmé, že není dostatečně fyzicky či mentálně zdatný pro výkon předmětné pozice (často osoba se zdravotním postižením), a tedy dosazování osob předurčených k rychlé výměně. Vznikají pak situace, kdy se bezpečnostní pracovníci střídají po 2, 5, 6, 8 dnech atd. Další běžnou situací je střídání bezpečnostních pracovníků po cca dvou měsících z důvodu vyčerpání 300 hodin, což je roční limit pro dohodu o provedení práce. Oba zmíněné případy fluktuace s sebou přináší nekvalitní plnění, nedůstojné zacházení s takto využitým bezpečnostním pracovníkem a také zvýšení potenciálu ohrožení bezpečnosti objektu zadavatele, když se za jeden rok nasbírá neadekvátně velké množství osob znajících prostory zadavatele. To jsou důvody, které zadavatele mohou vést k potřebě zakotvit ve smlouvě na plnění ujednání omezující fluktuaci bezpečnostních pracovníků, přičemž účelem nástroje bude potřeba zamezit výše popsanému chování dodavatelů. Je-li totiž tento nástroj vhodně propojen s požadavkem na představení kalkulovaného týmu bezpečnostních pracovníků (viz bod 1), části A), kapitoly 4), včetně určení maximálního množství osob v týmu (viz bod 2), části A), kapitoly 4), dostává tak zadavatel do rukou nástroj, který může pomoci neuzavřít smlouvu s dodavatelem plánujícím pro plnění u něj nedůstojné zacházení s bezpečnostními pracovníky, ať už ve smyslu nadužívání dohody o provedení práce či nevhodného zapojování osob se zdravotním postižením. Kombinaci těchto nástrojů použil v praxi zadavatel MPSV (viz příklad dobré praxe MPSV – bod 5), kapitola 6).

4) Reálné zapojení osob se zdravotním postižením vhodným způsobem

Samostatnou kapitolu tvoří zapojování osob se zdravotním postižením do plnění spočívajícího v ostraze. Je zřejmé, že zadavatelé se již setkali s nabídkou, nebo spíše se zdůvodněním nabídkové ceny, kde dodavatel předpokládal pro plnění tým složený pouze nebo převážně z osob se zdravotním postižením, přičemž bylo evidentní, že plnění tímto způsobem je nereálné, nicméně zadavatel neměl v potřebnou chvíli (během zadávacího řízení) možnost takovou nereálnost prokázat, a tak předložené zdůvodnění nabídkové ceny akceptoval. Zdůvodňování mimořádně nízké nabídkové ceny zapojením osob se zdravotním postižením je tedy další zažitou praxí a také legální možností dodavatelů, jak vyplývá například z rozhodnutí ÚOHS: Č. j. ÚOHS-S53/2014/VZ-10085/2014/511/JPo, Č. j. ÚOHS-S12/2013/VZ-11730/2013/521/VČe, které v současné době nelze považovat za překonané. Zapojení osob se zdravotním postižením je tedy v ČR nadále vnímáno jako legální důvod pro obhájení nízké nabídkové ceny. Limitaci zde představuje reálné množství dostatečně fyzicky a duševně zdatných osob se zdravotním postižením pro předmětnou pozici, které je dodavatel skutečně schopen do plnění u zadavatele zapojit.

Odpovědné veřejné zadávání řeší mimo jiné také téma „podpora zaměstnanosti osob znevýhodněných na trhu práce“, kam patří také osoby se zdravotním postižením. Zaměstnávání osob se zdravotním postižením tedy podporuje, nicméně je takovou podporou míněno skutečné zapojení osob se zdravotním postižením (nikoli pouze formálně ve fázi zdůvodňování nabídkové ceny v rámci zadávacího řízení) a to vhodným a důstojným způsobem. Vhodné a důstojné zapojení těchto osob znamená zařazení na takovou pozici, kterou je daná osoba fyzicky a mentálně schopna vykonávat, ideálně dlouhodobě, včetně poskytování potřebného vedení a školení. Naopak nedůstojným je ten způsob, kdy je k zadavateli dosazena osoba, která zřejmě není pro zvolenou pozici fyzicky či mentálně dostatečně zdatná, nicméně dodavatel přesto trvá na jejím zapojení do týmu bezpečnostních pracovníků a nechá na zadavateli, ať se takovému plnění brání. V takové situaci se jistě necítí příjemně ani zadavatel, ani osoba bezpečnostního pracovníka. Představené jednání dodavatelů krom nedůstojného zacházení s osobami se zdravotním postižením též zvyšuje nežádoucí fluktuaci bezpečnostních pracovníků.

Co se týče nepravdivého argumentování osobami se zdravotním postižením pro zdůvodňování nízké nabídkové ceny, lze pozornost nasměřovat k institutu, který přišel s novým zákonem o zadávání veřejných zakázek. Jedná se o možnost zadavatele, vyhradit si změnu dodavatele dle § 100 odst. 2 ZZVZ. Vyhrazená změna dodavatele může být dobrým pomocníkem pro situace, kdy dodavatel zdůvodňuje nabídkovou cenu osobami se zdravotním postižením, které však následně není připraven zapojit do plnění. Argumentuje-li dodavatel v rámci zadávacího řízení pro zdůvodnění nabídkové ceny nepravdivou informací, plyne zadavateli přímo ze ZZVZ právo odstoupit od takto uzavřené smlouvy (§ 223 odst. 2 písm. a), b) ZZVZ: *„Zadavatel může závazek ze smlouvy na veřejnou zakázku vypovědět nebo od ní odstoupit, a to bez zbytečného odkladu poté, co zjistí, že smlouva neměla být uzavřena, neboť a) vybraný dodavatel měl být vyloučen z účasti v zadávacím řízení, b) vybraný dodavatel před zadáním veřejné zakázky předložil údaje, dokumenty, vzorky nebo modely, které neodpovídaly skutečnosti a měly nebo mohly mít vliv na výběr dodavatele...“*). Pro případ odstoupení od smlouvy si pak zadavatel může v zadávací dokumentaci vyhradit možnost uzavřít smlouvu s jiným dodavatelem, který se účastnil zadávacího řízení, zpravidla s dodavatelem, který se umístil další v pořadí dle stanoveného způsobu hodnocení. Pro takové jednání zadavatele je vhodné si připravit půdu, což v praxi znamená krom uvedení výhrady v zadávací dokumentaci, také požadavek na rozkrytí kalkulovaného týmu (viz bod 1), části A), kapitoly 4) a ideálně též posouzení všech nabídek v rámci zadávacího řízení, což může urychlit případnou proceduru výměny dodavatele. Jak výše popsany postup již v praxi zafungoval se lze dočíst např. v případové studii k zakázce MPSV (viz bod 5), kapitoly 6). Institut vyhrazené změny dodavatele lze u služeb spočívajících v ostraze, na rozdíl od mnohých jiných předmětů plnění, poměrně snadno aplikovat.

Část B)

Pakliže se zadavatel vydá cestou vícero hodnotících kritérií, která jednak vhodně zvolí a jednak vhodně rozloží jejich váhy, je pravděpodobné, že automaticky odpadne potřeba aplikovat nástroje zmíněné v části A), tedy totiž s mimořádně nízkou nabídkovou cenou, nadužíváním dohod o provedení práce, nevhodným zapojováním osob se zdravotním postižením či nadměrnou fluktuací. Zadavatel, který nerad ponechá cokoli náhodě, může však zkombinovat vícekritériální hodnocení s nástroji popsány výše v části A), čímž si vytvoří pojistku pro případ, že hodnotící kritéria nezkorigují popsané nežádoucí jevy v části A) v potřebném rozsahu. Prozatímní zkušenosti ukazují, že taková hodnotící kritéria potřebují být více než dvě, přičemž základními dvěma hodnotícími kritérii budou zpravidla nabídková cena a mzda bezpečnostních pracovníků. Zůstane-li zadavatel u těchto dvou kritérií, měl by být stále připraven na nabídky s výskytem mimořádně nízkých nabídkových cen, včetně nabídek směřujících k porušování pracovně právních předpisů a nedojde-li k důkladnému posouzení nabídek v tomto smyslu tak také vysokou míru fluktuace, nekvalitní plnění a nedůstojné pracovní podmínky bezpečnostních pracovníků (viz problematika popsaná v části A), kapitoly 4).

1) Mzda bezpečnostního pracovníka jako hodnotící kritérium:

Předmětné hodnotící kritérium bylo zadavateli použito již několikrát – bylo použito ve všech příkladech dobré praxe uvedených v kapitole 6.

V souvislosti s hodnotícím kritériem „mzda pracovníka“ je na místě připomenout *„Sdělení UOHS k problematice zadávání veřejných zakázek v oblasti dopravní obslužnosti se zohledněním sociálních aspektů ze dne 20.3.2017“*, kde UOHS uznal (ač v souvislosti s odměňováním řidičů) výši mzdy osob zapojených do plnění za sociální aspekt (sociální hodnotící kritérium) zadávání veřejných zakázek.

Při použití hodnotícího kritéria „mzda pracovníka“ je vhodné pamatovat na možné nežádoucí efekty, které mohou nastat, nebude-li navazující problematika v zadávacích podmínkách ošetřena. Jedná se o to, že některé dodavatele může předmětné hodnotící kritérium vést k maximalizaci zaměstnávání na dohody o provedení práce, samozřejmě s cílem nabídnout co nejvyšší mzdu v rámci hodnocení a minimalizovat s tím související náklady dodavatele (což jsou v tomto případě zejména náklady na povinné odvody pojistného a daní, náklady na příplatky za práci-noční, víkendy, svátky), které jsou u pracovních poměrů vyšší než u dohod mimo pracovní poměr, zejména u dohody o provedení práce. S tím opět souvisí účelové vytváření poddodavatelských systémů a sdružení, případně vysoká míra fluktuace, což zpravidla vede k nedůstojným pracovním podmínkám a nekvalitnímu plnění. Hodnotící kritérium „mzda bezpečnostního pracovníka“ může tedy být hodnotícím kritériem přínosným, nicméně zůstane-li společně s nabídkovou cenou osamoceno bez ošetření problematických návazností, nelze očekávat, že automaticky odpadnou potíže, které se v nabídkách u předmětu plnění spočívajícího v ostraze běžně vyskytují (viz část A) kapitoly 4), ba naopak, může dojít k jejich posílení.

Prevenici pro tuto situaci představují nástroje představené v části A). Tedy informovanost zadavatele o složení týmu předpokládaného dodavatelem, připravenost zadavatele posoudit, zda představený kalkulovaný tým neznamena vzhledem k nabídkové ceně a nabízené výši mzdy bezpečnostních pracovníků mimořádně nízkou cenu a zda nesměruje k porušování právních předpisů ve smyslu § 48 odst. 5 písm. a) ZZVZ. Současně zajištění návaznosti ve smlouvě, tj. zejména přehled o týmu bezpečnostních pracovníků i během plnění smlouvy, nastavení pravidel pro změny v týmu bezpečnostních pracovníků během plnění smlouvy a skutečnou realizaci případné argumentace uvedené ve zdůvodnění nabídkové ceny či vysvětlení nabídky předložené v rámci zadávacího řízení během plnění smlouvy (případně poskytnutí a realizace alternativního akceptovatelné vysvětlení umožňujícího plnění za nabízenou cenu). Další možnou prevencí je uplatnění více než dvou hodnotících kritérií s vhodným rozložením vah. A ideálem je použití jak vícero hodnotících kritérií (více než dvou), tak nástrojů představených v části A) jako pojistky pro případ, že by vícero hodnotících kritérií potíže neodstranilo.

2) Zaměstnanci v pracovním poměru jako hodnotící kritérium:

Jedná se o hodnotící kritérium, které směřuje k zamezení nadužívání dohod mimo pracovní poměr (viz bod 2), části A) kapitoly 4). Zadavatel takovým hodnotícím kritériem motivuje dodavatele k maximalizaci užívání pracovních poměrů, nicméně konkrétní poměr pracovních poměrů a dohod mimo pracovní poměr nechává na volbě dodavatele. Takové hodnotící kritérium může velmi vhodně vyvažovat hodnotící kritérium nabídkové ceny a mzdy zaměstnance, podaří-li se zadavateli vhodně uchopit a definovat. Nesnadným úkolem pro zadavatele je v případě takového hodnotícího kritéria určení, jak mají dodavatelé poměr pracovních právních vztahů vyjádřit, aby byla zachována vzájemná

porovnatelnost nabídek v rámci takového hodnotícího kritéria. Osoby zaměstnané na dohody o provedení práce totiž nemusí být zapojeny na stejné množství hodin a stejně tak osoby zaměstnané v pracovním poměru mohou mít sjednaný různý časový fond, který každý měsíc odpracují. Porovnávání prostého počtu pracovních poměrů a dohod mimo pracovní poměr by tudíž zcela jistě nebylo správným nastavením hodnotícího kritéria. Zadavatel se musí vypořádat také s následným uchopením garance dodavatele ve smlouvě na plnění.

Použit hodnotící kritérium v praxi se odvážil například zadavatel VUT, který požadoval uvedení celkového počtu pracovníků, kteří plnění u zadavatele zajistí. Z uvedeného počtu pracovníků měli dodavatelé uvést počet zaměstnanců, přepočtený na plný úvazek, kteří budou u zadavatele pracovat na pozici výkonného pracovníka a mají/budou mít uzavřen pracovní poměr u dodavatele (resp. u jeho poddodavatele). Dále měli dodavatelé uvést počet zaměstnanců v přepočtu na plný úvazek, kteří budou u zadavatele pracovat na pozici výkonného pracovníka a mají/budou mít u dodavatele jiný pracovněprávní vztah k dodavateli (resp. k jeho poddodavateli), např. dohoda o provedení práce (DPP), dohoda o pracovní činnosti (DPČ). V hodnotícím kritériu se hodnotil poměr, který vznikl výpočtem: Počet pracovníků na HPP pracujících v přepočtu u zadavatele na plný úvazek / Počet pracovníků na DPP, DPČ pracujících v přepočtu u zadavatele na plný úvazek.

Vyhodnocení kritéria pak probíhalo podle následujících pravidel: Nabídka dodavatele, který zaměstná pouze zaměstnance na hlavní pracovní poměr, a počet pracovníků na DPP a DPČ je nula (0), bude automaticky hodnocena jako nejvýhodnější a bude jí přiděleno 15 bodů, tedy nejvyšší možný počet bodů, který lze získat v tomto kritériu. Nabídka, jejíž poměr pak bude nejvyšší, získá 11 dílčích bodů atd. V případě, že žádný z dodavatelů nenabídne počet pracovníků na DPP a DPČ nulový, pak 15 dílčích bodů získá dodavatel, jehož poměr bude nejvyšší, 11 dílčích bodů získá dodavatel, jehož poměr bude druhý nejvyšší, 7 dílčích bodů získá dodavatel, jehož poměr bude třetí nejvyšší, 3 dílčí body získá dodavatel, jehož poměr bude čtvrtý nejvyšší a 0 dílčích bodů získají další dodavatelé, jejichž poměr bude pátý a nižší. V případě, že zadavatel obdrží pouze dvě nabídky, bude nabídkám přiděleno 15 a 11 bodů a nižší bodové hodnoty nebudou využity. Blíže viz příklad dobré praxe zadavatele VUT (viz bod 2, kapitoly 6).

3) Fluktuace bezpečnostních pracovníků před zahájením zadávacího řízení jako hodnotící kritérium:

Vysoká fluktuace pracovníků poskytujících u zadavatelů ostrahu je problematickým jevem a potřeba zadavatele nastavit meze je opodstatněná. Z velké části dodavatel fluktuaci pracovníků ovlivňuje tím, jaké pracovní podmínky poskytuje (výše mzdy; typ pracovního právního vztahu; a další). Na fluktuaci pracovníků však působí také faktory stojící zcela mimo vliv dodavatele/zaměstnavatele (student úspěšně dokončí VŠ; získání pracovní pozice, o kterou osoba bezpečnostního pracovníka dlouhodobě usilovala; mateřská dovolená, covid – např. přesun z pohostinských služeb vzhledem k uzavřeným restauracím k tomuto předmětu plnění a pak zase zpět; válka – může se jednat o dočasný zdroj práce, resp. peněz, který mají pracovníci od začátku v plánu opustit, vzhledem k jejich kvalifikaci; další). U předmětu plnění, který spočívá v ostraze je pak běžnou praxí přenechávání pracovníků mezi doposud působícím a novým dodavatelem – na objektech zadavatele zůstávají i po skončení smlouvy na plnění totožní bezpečnostní pracovníci, kteří změní zaměstnavatele. To jsou příklady faktorů, na jejichž základě se zadavatel rozhoduje, zda a případně jak nastaví hodnotící kritérium související s fluktuací bezpečnostních pracovníků, přičemž ty faktory, které stojí vně dodavatele/zaměstnavatele takové rozhodování do značné míry komplikují. A je-li hodnotící kritérium mířeno směrem do minulosti (před začátek zadávacího řízení), může se dostat do nevýhody i takový dodavatel/zaměstnavatel, který své

bezpečnostní pracovníky běžně přenechává dodavatelům/zaměstnavatelům nově přicházejícím plnit zakázku na objekt/objekty zadavatele. Takovou fluktuaci by dodavatel/zaměstnavatel jistě měl možnost ovlivnit (skrze nabízené pracovní podmínky), za předpokladu, že by k tomu měl důvod (že by věděl, že k tomu bude mít důvod). Rozhodne-li se zadavatel hodnotící kritérium aplikovat, musí být připraven obhájit jeho souvislost s kvalitou plnění, které poptává. V případě hodnocení fluktuace směrem do minulosti (před začátkem zadávacího řízení) je tak třeba si zodpovědět otázku, do jaké míry dřívější fluktuace u dodavatele/zaměstnavatele ovlivňuje kvalitu budoucího plnění. Je tedy zapotřebí být připraven obhájit provázanost fluktuace bezpečnostních pracovníků s kvalitou poskytovaného plnění a dále provázanost mezi fluktuací v minulosti a kvalitou v budoucím plnění. Hodnotící kritérium posuzující fluktuaci dodavatele před zahájením zadávacího řízení použil a nastavil zadavatel ČT (viz příklad dobré praxe v bodě 1), kapitoly 6) a JMK (viz příklad dobré praxe v bodě 6), kapitoly 6).

Je nasnadě zamyslet se také nad hodnocením fluktuace směrem do budoucnosti, a tedy ve vztahu k plnění, které je zadavatelem poptáváno. Takové hodnotící kritérium by sice mělo snažit průkaznost, co se týče vlivu na kvalitu poskytovaného plnění, nicméně by nemuselo být úplně férové vzhledem k tomu, že dodavatel/zaměstnavatel nemůže fluktuaci svých zaměstnanců řídit, může ji pouze ovlivňovat prostřednictvím nabízených pracovních podmínek.

4) Spokojenost objednatelů s členy realizačního týmu jako hodnotící kritérium:

Dalším kvalitativním a v praxi vyzkoušeným hodnotícím kritériem aplikovatelným v zakázkách na ostrahu je „spokojenost objednatelů s členy realizačního týmu“. Prostřednictvím hodnotícího kritéria zadavatel zvyšuje pravděpodobnost, že získá kvalitní plnění, neboť zvýhodňuje takového účastníka, který pro plnění nabídne členy týmu, s nimiž v minulosti objednatelé prokazatelně měli dobré zkušenosti. Průkaznost zajišťuje zadavatelem připravený dotazník pro objednatele s uvedením srozumitelných otázek a návodu pro jejich vyplnění. Dodavatelům může k získání potvrzeného dotazníku od objednatelů pomoci delší lhůta pro podání nabídek. V souvislosti s hodnotícím kritériem je třeba ve smlouvě na plnění nastavit mechanismus pro případnou výměnu osob týmu, za které byly v rámci hodnocení přiděleny body. Inspiraci, jak je možné hodnotící kritérium konkrétně nastavit, lze čerpat například v příkladu dobré praxe zadavatele Univerzity Karlovy na úklid (viz bod 4), kapitoly 6). Zakázka je inspirativní nejen s ohledem na výběr a konkrétní nastavení hodnotících kritérií, nýbrž také na rozložení vah, které zadavateli zajistilo například absenci mimořádně nízkých nabídkových cen, které jsou jinak v zakázkách na úklid stejně tak obvyklé, jako u zakázek na ostrahu.

Kapitola 5

DALŠÍ UŽITEČNÉ NÁSTROJE

1) Nákladová doložka – zvýšení zaručené mzdy:

Má-li zadavatel zájem podporovat důstojné pracovní podmínky a udržet kvalitu přijímaného plnění, nelze opomenout ani nákladovou doložku ve smlouvě na plnění, a to ve vztahu ke zvyšování zaručené mzdy na základě nařízení vlády č. 567/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Co se týče konkrétního uchopení takové nákladové doložky ve smlouvě, je vhodné, aby měl zadavatel možnost zkontrolovat, na které bezpečnostní pracovníky zvýšení zaručené mzdy reálně dopadá, tzn., kteří bezpečnostní pracovníci jsou odměňováni na této minimální hranici. Zadavatel totiž není povinen (potažmo ani oprávněn) zvyšovat cenu plnění ve vztahu k těm bezpečnostním pracovníkům, kterých se zvýšení zaručené mzdy netýká, neboť již před zvýšením zaručené mzdy pracovali za mzdu vyšší. Nelze tedy než

doporučit, aby měl zadavatel po celou dobu trvání smlouvy na plnění přehled, kteří členové týmu bezpečnostních pracovníků pobírají odměnu ve výši zaručené mzdy.

Tato problematika je značně jednodušší v případě, kdy je mzda bezpečnostních pracovníků hodnocena, protože v takovém případě je výše mzdy ve vztahu ke všem bezpečnostním pracovníkům známa.

Pro inspiraci, jak s takovou nákladovou doložkou například pracovat, lze odkázat na příklad dobré praxe zadavatele VUT (viz bod 3), kapitoly 6). Konkrétní znění nákladové doložky viz níže. Text je uveden pouze jako inspirace základního uchopení a pochopitelně je možné jej rozpracovat do větších podrobností tak, aby zadavateli byly předmětné informace známy nejlépe od začátku plnění dle smlouvy uzavřené mezi zadavatelem a dodavatelem.

„Poskytovatel je oprávněn požadovat každoročně vždy v 1. čtvrtletí kalendářního roku zvýšení ceny služeb (všech měsíčních paušálů dle odst. 1) očástku odpovídající meziročnímu nárůstu nejnižší úrovně zaručené mzdy pro 2. skupinu prací dle nařízení vlády č. 567/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů; k tomuto zvýšení cen služeb je poskytovatel oprávněn jediné tehdy, pokud objednateli před zvýšením zaručené mzdy předložil přehled výkonných pracovníků pobírajících zaručenou mzdu a popsal způsob, jakým se náklady na mzdy těchto pracovníků zohledňují v měsíčním paušálu. Zvýšení měsíčních paušálů dle tohoto bodu bude účinné jen na základě odsouhlasení objednatelem.“

V této souvislosti zmíněný příklad dobré praxe zadavatele VUT, je inspirativní také z důvodu použití hodnocení metodou BEST VALUE.

2) Key performance indicators (dále jen zkratka „KPI“)

Jedná se o nastavení klíčových ukazatelů výkonnosti (kontrolních systémů kvality), na jejichž základě je plnění prováděno a vyhodnocováno. Takto nastavený kontrolní systém kvality umožňuje (funguje-li správně) rozpoznat místa, kde plnění nefunguje dlouhodoběji, nepostihuje jednorázovou nefunkčnost.

V systému KPI jde kontrola za dodavatelem (manažerem zakázky přiděleným dodavatelem), který kontroluje plnění na pravidelné bázi (např. týdně, denně) a výsledky zaznamenává v checklistu pro kontrolu KPI. Na základě celkového kontrolního skóre KPI je hodnocena kvalita poskytovaných služeb, která je podkladem pro fakturaci, přičemž dosažené skóre KPI může snížit výši částky, kterou je dodavatel oprávněn vyfakturovat. Objednatel/zadavatel kontroluje pouze namátkově, zda úroveň kvality vyhodnocená manažerem zakázky, odpovídá úrovni kvality vyhodnocené objednatelem/zadavatelem. Pokud však namátková kontrola objednatele/zadavatele ukáže jiný, než manažerem zakázky zaznamenaný výsledek, může mít takové zjištění nepříznivý vliv na výši fakturace, a to i zpětně za celý kalendářní měsíc.

Pro bližší seznámení s nástrojem si můžete prohlédnout příklad dobré praxe zadavatele ČT (viz bod 1), kapitoly 6) nebo zadavatele JMK (viz bod 6), kapitoly 6).

3) Ověřování referencí předkládaných pro prokázání splnění kvalifikace u objednatelů

Vhodné může být u zakázky na jakýkoliv předmět plnění. U zakázek na ostrahu bývají často objednateli dokladovaných referencí veřejní zadavatelé, což s sebou nese větší ochotu poskytnout vyjádření k referenci, která byla dodavatelem předložena v nabídce. Nicméně ochota poskytnout vyjádření bývá též u soukromého sektoru. Zjištění (na základě vyjádření objednatele), že dokladovaná reference neobsahuje úplnou pravdu a že dle skutečnosti nevyhovuje požadavkům zadavatele v zadávací

dokumentaci, není ničím neobvyklým. Prověřování referencí u objednatelů je vcelku jednoduchým úkonem, který lze všem zadavatelům pouze doporučit. V praxi používá například zadavatel MPSV již delší dobu a minimálně ve dvou zadávacích řízeních se účastnil dodavatel, kterému z tohoto důvodu skončila účast v zadávacím řízení. V kapitole 6 je připojen text dotazníku, který pro oslovení používá zadavatel MPSV.

Kapitola 6

PŘÍKLADY DOBRÉ PRAXE A DALŠÍ ZDROJE

- 1) Zadavatel: Česká televize (výše též jen „ČT“), název veřejné zakázky: Ostraha objektu ČT TS Brno; zadávací řízení v roce 2019; hodnotící kritérium k inspiraci: mzda pracovníka, stabilita pracovního týmu; případová studie k dispozici viz odkaz [Česká televize: Ostraha Televizního studia Brno | SOVZ](#); odkaz na zadávací podmínky: [190305000: Ostraha objektu ČT TS Brno - TENDER ARENA](#)
- 2) Zadavatel: VUT; název zakázky: Zajištění strážních služeb včetně monitoringu technologií v budovách FEKT VUT; zadávací řízení v roce 2021; hodnotící kritérium k inspiraci: zaměstnanci v pracovním poměru; případová studie k dispozici: NE; odkaz na zadávací podmínky: [2365: Zajištění strážních služeb včetně monitoringu technologií v budovách FEKT VUT - TENDER ARENA](#)
- 3) Zadavatel: Vysoké učení technické v Brně (výše též jen „VUT“); název zakázky: Zajištění ostrahy vybraných areálů VUT; zadávací řízení v roce 2021; hodnotící kritérium k inspiraci: všechna hodnotící kritéria-hodnocení metodou BEST VALUE; případová studie k dispozici: NE, odkaz na zadávací podmínky: [2243: Zajištění ostrahy vybraných areálů VUT - TENDER ARENA](#)
- 4) Zadavatel: Univerzita Karlova, Rektorát (výše též jen „UK“); název zakázky: RUK – SBZ – Zajištění úklidových služeb 2021 – 2025; zadávací řízení v roce 2021; hodnotící kritérium k inspiraci: mzda pracovníka, spokojenost objednatelů s členy realizačního týmu; případová studie k dispozici: viz níže a odkaz na zadávací podmínky zde: [Veřejné zakázky - E-ZAK Karlova univerzita \(cuni.cz\)](#)
- 5) Zadavatel: Ministerstvo práce a sociálních věcí (výše též jen „MPSV“); název veřejné zakázky: Poskytování služeb fyzické ostrahy objektů MPSV 2020 – 2024; zadávací řízení v letech 2020/2021; hodnotící kritérium k inspiraci: mzda pracovníka; případová studie k dispozici: ANO viz níže nebo odkaz [SOVZ CASE STUDIES OSTRAHA MPSV 3](#); odkaz na zadávací podmínky: [Základní informace o zadávacím postupu | NEN \(nipez.cz\)](#)
- 6) Zadavatel: Jihomoravský kraj (výše též jen „JMK“); název zakázky: Ostraha objektů Cejl 73 a Údolní 35a, Brno; zadávací řízení v roce 2020; hodnotící kritérium k inspiraci: mzda pracovníka, Stabilita pracovního zázemí bezpečnostních pracovníků; případová studie k dispozici: NE; odkaz na zadávací podmínky: [Veřejné zakázky - E-ZAK JMK \(krajbezkorupce.cz\)](#)
- 7) Text dotazníku pro ověření dokladované reference u objednatele (používaný na MPSV)

„Identifikace prověřované reference:

Objednatel: ..., kontaktní osoba objednatele včetně kontaktních údajů: ...

Název významné služby: ...

Identifikace předmětu plnění: ...

Datum realizace: ...

Hodnota: ...

Procentuální podíl účastníka na plnění významné služby: ...

Vás, jako objednatele výše uvedené služby bychom rádi touto cestou požádali o:

- I. potvrzení reference ve výše uvedeném rozsahu (zejména zda dodavatel skutečně poskytuje veškeré činnosti popsané výše a skutečně měsíčně fakturuje finanční hodnotu uvedenou výše),*
- II. informaci, zda v rámci služby uvedené a popsané výše dochází k nepřetržité ostraze (tj. 24 hodin denně) a zda je nepřetržitá ostraha v rámci této služby poskytována alespoň ... po sobě jdoucích kalendářních měsících,*
- III. případně o doplnění informací dle Vašeho uvážení, např. zda jste s dodavatelem spokojeni, zda služby poskytoval řádně a včas atp.*

POJMY, ZDROJE, INSPIRACE

Pojmy:

Osobou se zdravotním postižením – je míněna osoba se zdravotním postižením ve smyslu § 67 zákona o zaměstnanosti.

DPP či dohodou o provedení práce - je míněna dohoda o provedení práce ve smyslu § 75 zákoníku práce.

DPČ či dohodou o pracovní činnosti – je míněna dohoda o pracovní činnosti ve smyslu § 76 zákoníku práce.

MNNC či mimořádně nízkou nabídkovou cenou - je míněna mimořádně nízká nabídková cena ve smyslu § 113 ZZVZ.

Zaručenou mzdou - je míněna zaručená mzda ve smyslu nařízení vlády o minimální mzdě a nejnižších úrovních zaručené mzdy.

Zdroje:

zákon č. 134/2016 Sb., **o zadávání veřejných zakázek**, ve znění pozdějších předpisů (v textu publikace též jen „ZZVZ“)

zákon č. 262/2006 Sb., **zákoník práce**, ve znění pozdějších předpisů (v textu publikace též jen „zákoník práce“)

zákon č. 435/2004 Sb., **o zaměstnanosti**, ve znění pozdějších předpisů (v textu publikace též jen „zákon o zaměstnanosti“)

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 (v textu publikace též jen „nařízení vlády č. 567/2006 Sb.“ nebo „nařízení vlády o minimální mzdě a nejnižších úrovních zaručené mzdy“)

zákon č. 89/2012 Sb., **občanský zákoník**, ve znění pozdějších předpisů (v textu publikace též jen „občanský zákoník“)

Sdělení UOHS k problematice zadávání veřejných zakázek v oblasti dopravní obslužnosti se zohledněním sociálních aspektů ze dne 20.3.2017

Inspirace:

HYPERLINK "http://www.sovz.cz" [WWW.SOVZ.CZ](http://www.sovz.cz)

Autorský tým: Markéta Matysíková a kol.

Poděkování:

členům projektového týmu OVZ a i kolegům z HYPERLINK "https://www.sovz.cz/platforma-odpovedneho-verejneho-zadavani/" [Platformy odpovědného veřejného zadávání](https://www.sovz.cz/platforma-odpovedneho-verejneho-zadavani/) za sdílení dobré praxe (zejména zadavatelům UK, VUT, ČT, JMK, MPSV), cenné diskuse a náměty k inovativnímu přístupu v zadávání veřejných zakázek, jejichž předmětem plnění je poskytování strážních služeb/ostrahy.

© Vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2 Praha 2022

Projekt Odpovědný přístup k veřejným nákupům - Strategické zadávání veřejných zakázek je spolufinancován Evropskou unií. Registrační číslo projektu je CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_025/0015727. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO PRÁCE
A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ



Odpovědné
veřejné zadávání