

Sociální nakupování

Průvodce zohledňováním sociálních hledisek při zadávání veřejných zakázek



Sociální Evropa



Evropská komise

Tato publikace vychází v rámci programu Evropské unie pro zaměstnanost a sociální solidaritu (PROGRESS) (2007–2013). Tento program řídí Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti Evropské komise. Jeho účelem je finančně podporovat plnění cílů Evropské unie v oblasti zaměstnanosti a sociálních věcí, jak je stanoveno v sociální agendě, a přispívat tak k naplňování cílů strategie EVROPA 2020 v uvedené oblasti.

Tento sedmiletý program je zacílen na všechny zúčastněné strany, které mohou pomoci při vytváření vhodných a účinných právních předpisů a politik v oblasti zaměstnanosti a sociálních věcí v celé EU-27, ESVO/EHP a v kandidátských zemích pro členství v EU a zemích usilujících o status kandidátské země.

Cílem programu PROGRESS je posílit přínos EU při podpoře závazků a snah členských států vytvářet lepší pracovní místa a zvyšovat jejich počet a budovat soudržnější společnost. Pro dosažení tohoto cíle PROGRESS:

- poskytuje analýzy a poradenství, pokud jde o politiky v oblastech jeho působnosti;
- sleduje provádění právních předpisů a politik EU v oblastech své působnosti a informuje o něm;
- pomáhá v oblastech příslušných politik při výměně zkušeností, vzájemném učení se a podpoře mezi členskými státy, pokud jde o cíle a priority EU; a
- obeznamuje se stanovisky zúčastněných stran a společnosti obecně.

Více informací naleznete na stránce:

<http://ec.europa.eu/progress>

Sociální nakupování

Průvodce zohledňováním sociálních hledisek při zadávání veřejných zakázek

Evropská komise

Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti

Oddělení D.2

Generální ředitelství pro vnitřní trh a služby

Oddělení C.3

Rukopis dokončen v říjnu 2010

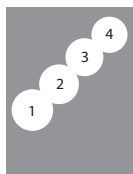
Dokument je zpracován na základě sdělení SEC(2010) 1258 v konečném znění. Evropská komise ani nikdo jiný jednající jménem Evropské komise nemůže být činěn zodpovědným za jednání, které by se mohlo řídit informacemi obsaženými v této publikaci.

Důležitá poznámka

I když byly informace uvedené v tomto průvodci pečlivě zkontrolovány, Evropská komise nepřebírá žádnou odpovědnost v souvislosti s konkrétními případy, které jsou zde uvedeny.

Tento průvodce je informativním pracovním dokumentem útvarů Komise a nelze jej ze strany Komise považovat v žádném případě za závazný. Ovlivňuje jej také vývoj praxe Komise a precedenční právo Evropského soudního dvora.

© Fotografie na obálce:



- 1: 123RF
- 2: Getty Images
- 3: 123RF
- 4: 123RF

V případě použití nebo reprodukce fotografií, na které se nevztahují autorská práva Evropské unie, je nutné žádat o svolení přímo vlastníka autorských práv.

Europe Direct je služba,
která vám pomůže odpovědět
na otázky týkající se Evropské unie.

Bezplatná telefonní linka (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Někteří operátoři mobilních sítí neumožňují přístup k číslům 00 800 nebo mohou tyto hovory účtovat.

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.

Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje a výtah jsou uvedeny na konci této publikace.

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011

ISBN 978-92-79-18405-5

doi:10.2767/18871

© Evropská unie, 2011

Reprodukce povolena s uvedením zdroje.

Printed in Belgium

VYTISTENO NA PAPIŘE BĚLENÉM BEZ POUŽITÍ ELEMENTÁRNÍHO CHLORU (ECF)

Obsah

Úvod	5
I. Sociální nakupování: klíčové otázky.....	7
1. Sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek (sociálně odpovědné ZVZ): definice	7
2. Potenciální výhody sociálně odpovědného ZVZ.....	9
2.1. Pomoc při dodržování sociálních a pracovních zákonů včetně souvisejících závazků a agend v oblasti mezinárodní politiky	9
2.2. Stimulace sociálně uvědomělých trhů	9
2.3. Prokazování sociálně citlivé správy	9
2.4. Stimulace začleňování	10
2.5. Zajištění efektivnějších veřejných výdajů.....	10
3. Sociálně odpovědné ZVZ a sociální model EU	10
4. Právní přístup a přístup politik k sociálně odpovědnému ZVZ v EU	10
4.1. Rozvoj sociální dimenze politik a právních předpisů EU	10
4.2. Právní přístup a přístup politik k sociálně odpovědnému ZVZ v EU	11
4.3. Sociální služby obecného hospodářského zájmu	12
4.4. Malé a středně velké podniky	13
II. Organizační strategie pro sociální nakupování	15
1. Stanovení cílů sociálně odpovědného zadávání veřejných zakázek.....	15
2. Zajištění vysoké úrovně politického závazku a vedení v oblasti sociálně odpovědného ZVZ.....	15
3. Měření rizik a upřednostňování kategorií výdajů organizací pro zlepšení sociálních výsledků.....	16
4. Zvyšování povědomí o sociálně odpovědném ZVZ a zapojení klíčových aktérů.....	18
5. Zavedení strategie sociálně odpovědného ZVZ.....	19
6. Měření efektivního zavedení.....	19
7. Přehled procesu zadávání veřejných zakázek	20
7.1. Důležitost právního poradenství.....	20
7.2. Příprava postupu při zadávání veřejných zakázek	20
8. Fáze postupu při zadávání veřejných zakázek a přístupy k sociálně odpovědnému ZVZ	20
III. Stanovení potřeb a plánování veřejných zakázek	23
1. Důležitost vyhodnocení skutečných potřeb	23
2. Vymezení předmětu zakázky	23
3. Větší přístup k veřejným zakázkám	25
3.1. Lepší přístup k veřejným zakázkám	25
3.2. Vyhrazení účasti pro chráněné dílny	27

IV. Zakázka	29
A. Stanovení požadavků zakázky	29
1. Sestavování technických specifikací	29
2. Používání výkonnostních nebo funkčních specifikací	30
3. Použití variant.....	30
4. Sociální označení a důsledky pro etický obchod	31
5. Zohlednění sociálních aspektů ve výrobě a výrobních postupech	33
6. Zdravotní postižení a technické specifikace	33
B. Výběr dodavatelů, poskytovatelů služeb a obchodních partnerů	35
1. Vylučovací kritéria	35
2. Technická způsobilost	35
C. Zadání zakázky	37
1. Obecná pravidla k sestavení kritérií pro zadání zakázky a pro zadání zakázek	37
1.1. Podmínky, které lze uplatnit u kritérií pro zadání zakázky při posuzování nabídky	38
1.2. „Dodatečné kritérium“	40
2. Jak přistupovat k „neobvykle nízkým nabídkám“	41
3. Vyhodnocení neúspěšných uchazečů	42
D. Plnění zakázky	43
1. Pravidla pro smluvní ustanovení o plnění zakázky	43
2. Příklady sociálních hledisek, která lze zahrnout do smluvních ustanovení o plnění zakázky	44
3. Shoda s vnitrostátním právním rámcem v oblasti zaměstnanosti	46
4. Řízení zásobovacího řetězce	47
5. Řízení zakázky a sledování dodržování požadavků	48

Úvod

Smyslem sociálně odpovědného zadávání veřejných zakázek (sociálně odpovědné ZVZ) je jít příkladem a ovlivnit trh. Podporou sociálně odpovědného ZVZ mohou veřejné orgány poskytnout společnostem skutečné pobídky k rozvoji sociálně odpovědného managementu. Rozumnými nákupy mohou veřejné orgány podporovat příležitosti v zaměstnání, důstojné pracovní podmínky, sociální začlenění, přístupnost, uzpůsobení podmínek pro všechny, etický obchod a snahu o dosažení širšího souladu se sociálními standardy. U některých výrobců může být dopad zvláště výrazný, protože veřejní odběratelé ovládají velký podíl na trhu (např. ve stavebnictví, podnikatelských službách, IT atd.). Obecně jsou veřejné orgány v Evropě důležitými spotřebiteli, kteří utratí kolem 17% hrubého domácího produktu EU (částka odpovídající polovině HDP Německa). Mohou proto využitím své kupní síly k výběru zboží a služeb, které přinášejí také dobré sociální výsledky, významně přispět k trvale udržitelnému rozvoji.

Právní základ pro zadávání veřejných zakázek v Evropské unii poskytují Směrnice 2004/17/ES¹ a 2004/18/ES² („Směrnice o veřejných zakázkách“)³, které poskytují prostor pro zohledňování sociálních cílů, a to zejména tehdy, pokud souvisí s předmětem zakázky⁴ a jsou úměrné jejím požadavkům a za podmínky, že jsou dodrženy zásady odpovídající hodnoty za dané peníze a rovného přístupu pro všechny dodavatele v EU.

Tento předmět je již roky rozpracováván soudcovským právem Soudního dvora Evropské unie (**SDEU**), sděleními Evropské komise v roce 2001⁵ a studií o rozmanitosti a rovnosti při zadávání veřejných zakázek [odkaz na http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/8steps07_cs.pdf]

Účelem tohoto průvodce je (a) zvýšit povědomí zadavatelů o možných výhodách sociálně zodpovědného ZVZ a (b) prakticky vysvětlit možnosti, které veřejným orgánům nabízí právní rámec EU při zohledňování sociálních cílů v rámci zadávání veřejných zakázek, čímž věnují pozornost nejen ceně, ale také hospodářsky nejvýhodnější nabídce. Komise se při vypracování tohoto průvodce rozsáhle radila s veřejnými orgány v členských státech a mnoha dalšími zainteresovanými stranami a aktéry.

Tento průvodce byl vytvořen hlavně pro veřejné orgány, ale také s nadějí, že bude inspirací i pro odběratele v soukromém sektoru.

Z praktických důvodů sleduje tento průvodce postup zadávání zakázek krok za krokem.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (dále jen „**Směrnice 2004/17/ES**“);

² Směrnice 2004/18/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (dále jen „**Směrnice 2004/18/ES**“);

³ Směrnice o veřejných zakázkách jsou v souladu se zásadami Smlouvy, „zejména se zásadou volného pohybu zboží, zásadou svobody usazování a zásadou svobodného poskytování služeb a zásadami z nich odvozenými, jako je zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace, zásada vzájemného uznávání, zásada proporcionality a zásada transparentnosti“. Ustanovení směrnice o veřejných zakázkách by měla být vykládána v souladu s výše uvedenými pravidly a zásadami i ostatními pravidly Smlouvy (2. bod odůvodnění směrnice 2004/18/ES a 9. bod odůvodnění směrnice 2004/17/ES);

⁴ Nebo alternativně při plnění smluv v případech, kdy jsou sociální cíle již zahrnuty do smluvních ustanovení o plnění zakázky.

⁵ Sdělení KOM(2001) 566 o právu EU platných pro zadávání veřejných zakázek a možnostech začlenění sociálních cílů do zadávání veřejných zakázek.

I. Sociální nakupování: klíčové otázky

1. Sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek (sociálně odpovědné ZVZ): definice

1.1 „Sociálně odpovědné ZVZ“ znamená postup zadávání veřejných zakázek, který zohledňuje jedno nebo více těchto sociálních hledisek: pracovní příležitosti, důstojné pracovní podmínky, dodržování sociálních a pracovních práv, sociální začlenění (včetně zdravotně postižených osob), rovné příležitosti, přístupnost, uzpůsobení podmínek pro všechny, zohlednění kritérií trvale udržitelného rozvoje včetně otázek etického obchodu⁶ a širší dobrovolné dodržování sociální odpovědnosti firem (SOF) při současném dodržování zásad zakotvených ve Smlouvě o fungování EU (SFEU) a směrnicích o veřejných zakázkách. Sociálně odpovědné ZVZ může být mocným nástrojem k podporování trvale udržitelného rozvoje i k dosažení sociálních cílů EU (a členských států). Sociálně odpovědné ZVZ zahrnuje širokou škálu sociálních hledisek, která zadavatelé mohou vzít v úvahu ve vhodné fázi zadávání veřejné zakázky. Sociální hlediska lze spojovat s ekologickými hledisky do integrovaného přístupu k trvale udržitelnému rozvoji v postupu při zadávání veřejných zakázek⁷.

1.2 K podpoře svých sociálních politik mají zadavatelé mnoho způsobů, jak při zadávání veřejných zakázek zohlednit sociální hlediska. Níže je uveden **demonstrativní seznam příkladů** sociálních hledisek souvisejících se zadáváním veřejných zakázek, **kteří jsou podmíněny dodržováním směrnic o veřejných zakázkách a základních zásad SFEU. Avšak mnohá sociální hlediska lze v závislosti na jejich povaze začlenit pouze v určité fázi zadávání**

veřejné zakázky⁸. Kromě toho se musí zadavatelé rozhodnout vždy případ od případu, která sociální hlediska jsou pro jejich zadání veřejné zakázky důležitá. To závisí na předmětu a cílech jejich zakázky. Pro zadávání veřejných zakázek by měla být důležitá tato sociální hlediska:

- Podpora „pracovních příležitostí“ například:
 - podpora zaměstnávání mladých;
 - podpora vyváženého zastoupení mužů a žen⁹ (např. vyvážení práce a života, boj proti odvětvové nebo profesní segregaci atd.);
 - podpora pracovních příležitostí pro dlouhodobě nezaměstnané a starší pracovníky;
 - politiky rozmanitosti a pracovní příležitosti pro osoby ze znevýhodněných skupin (např. pracovníci z řad přistěhovalců, etnické menšiny, náboženské menšiny, lidé s nízkým dosaženým vzděláním atd.);
 - podpora pracovních příležitostí pro zdravotně postižené, včetně přístupného pracovního prostředí, které podporuje sociální začlenění.
- Podpora „důstojného pracovních podmínek“¹⁰: Tento obecně schválený koncept vychází z přesvědčení, že lidé mají právo na produktivní zaměstnání v podmínkách svobody, slušnosti, bezpečnosti a lidské důstojnosti. Agenda důstojných pracovních podmínek se skládá ze čtyř stejně důležitých a vzájemně propojených položek: právo na produktivní a svobodně zvolenou práci, základní zásady a práva v práci, zaměstnání zajišťující důstojný příjem, sociální ochrana a sociální dialog. Za průřezové otázky agendy důstojných pracovních podmínek je považována rovnost pohlaví a zákaz diskriminace. V kon-

⁶ Další podrobnosti najdete v části 4 kapitoly IV („Sociální označení a důsledky pro etický obchod“).

⁷ Pokud jde o ekologické cíle při zadávání veřejných zakázek, viz sdělení Komise KOM(2008) 400/2 „Zadávání veřejných zakázek pro lepší životní prostředí“ (http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/com_2008_400.pdf) a dokument služby Komise s názvem „Zelené nakupování – příručka k zadávání veřejných zakázek zohledňujících ekologii“ (http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm). Avšak Příručka k zadávání veřejných zakázek zohledňujících ekologii byla vydána v roce 2004 a nezhleduje vývoj práva EU, ke kterému od té doby došlo.

⁸ Například sociální cíle týkající se pracovních podmínek je obecně mnohem vhodnější začlenit do smluvních ustanovení o plnění zakázek, protože obecně se ve smyslu směrnic o veřejných zakázkách nepovažují za technické specifikace nebo výběrová kritéria. Na druhou stranu je obecně vhodnější začlenit cíle přístupnosti do technických specifikací.

⁹ Koncepte vyrovnaného zastoupení mužů a žen se nevztahuje jen na nízké zastoupení žen v určitých sektorech, ale také na nízké zastoupení mužů ve „feminizovaných“ sektorech, jako je péče o děti a základní vzdělání.

¹⁰ Evropská komise, Sdělení KOM(2006) 249 ze dne 24. května 2006, str. 2: „Taková kombinace hospodářské konkurenceschopnosti a sociální spravedlnosti tvoří jádro modelu evropského rozvoje. Aktivní podpora slušné práce je nedílnou součástí evropské sociální agendy a snah EU šířit své hodnoty a podělit se o své zkušenosti a svůj integrovaný model hospodářského a sociálního rozvoje.“ Viz také obnovený závazek ohledně agendy slušné práce v pracovním dokumentu zaměstnanců Komise „Zpráva o příspěvků EU k podpoře slušné práce ve světě“, SEC(2008) 2184, na základě KOM(2008) 412 v konečném znění.



textu sociálně zodpovědného ZVZ hraje důležitou roli řada otázek, jako například:

- dodržování základních pracovních standardů¹¹;
 - důstojná odměna;
 - bezpečnost a ochrana zdraví při práci;
 - sociální dialog;
 - přístup ke vzdělání;
 - rovnost mužů a žen a zákaz diskriminace;
 - přístup k základní sociální ochraně.
- Podpora dodržování „sociálních a pracovních práv“, jako například:
 - dodržování národních zákonů a kolektivních smluv, které jsou v souladu s právem EU;
 - dodržování zásady rovného zacházení mezi ženami a muži včetně zásady rovné odměny za práci stejné hodnoty a podpory rovnosti mužů a žen;
 - dodržování zákonů o ochraně zdraví a bezpečnosti při práci;
- boj proti diskriminaci z jiných důvodů (věk, zdravotní postižení, náboženství a víra, sexuální orientace atd.) a vytváření rovných příležitostí.
 - Podpora „sociálního začlenění“ a podpora organizací sociální ekonomiky, jako například:
 - rovný přístup k veřejným zakázkám pro firmy, které vlastní nebo zaměstnávají osoby z etnických nebo menšinových skupin, například družstev, sociální podniky a neziskové organizace;
 - podpora podporovaného zaměstnání pro zdravotně postižené osoby, jejich začlenění do otevřeného trhu práce.
 - Podpora „přístupnosti a uzpůsobení podmínek pro všechny“¹², jako například:

¹¹ Základní pracovní standardy Mezinárodní organizace práce (MOP) zakazují nucenou práci (úmluva 29 a 105) a dětskou práci (úmluva 138 a 182) a ustanovují právo na sdružování a hromadné vyjednávání (úmluva 87 a 98) a zákaz diskriminace v rámci zaměstnání a povolání (úmluva 100 a 111). Právním základem Základních pracovních standardů je osm výše uvedených základních úmluv MOP, které byly schváleny všemi 27 členskými státy EU.

¹² Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením považuje přístupnost za jednu z obecných zásad, která je zakotvena v článku 3 (dále jen „úmluva“). Článek 9 úmluvy dále stanoví povinnost států, které jsou smluvní stranou této úmluvy, aby zajistily přístup k fyzickému prostředí, dopravě, informacím a komunikaci, včetně informačních a komunikačních technologií a systémů, a k dalším zařízením a službám dostupným nebo poskytovaným veřejnosti, a to v městských i venkovských oblastech. Úmluva dále vyžaduje opatření na zavedení tzv. „univerzálního designu“. V Evropě je tato koncepce často známá jako „design pro všechny“. Úmluvu podepsal značný počet členů OSN (včetně Evropského společenství a všech členských států) a v současné době je signatáři ratifikována. V srpnu 2008 předložila Komise dva návrhy na rozhodnutí Rady o uzavření Úmluvy OSN a jejího Opčního protokolu. Dne 26. listopadu 2009 přijala Rada rozhodnutí o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením Evropským společenstvím: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15540.en09.pdf>.

- povinná ustanovení v technických specifikacích za účelem zajištění přístupu zdravotně postiženým osobám, například veřejné služby, veřejné budovy, hromadná doprava, veřejné informace a zboží a služby v oblasti informační a komunikační technologie (IKT) včetně webových aplikací. Klíčovým bodem je nakupovat zboží a služby, které jsou přístupné pro všechny.
- Zohlednění otázek „*etického obchodu*“¹³, jako například:
 - možnost za určitých okolností¹⁴ zohlednit etický obchod ve specifikacích nabídkových řízení a podmínkách zakázek.
- Snaha o dosažení širšího dobrovolného závazku „*sociální odpovědnosti firem*“ (SOF), tj. společností jednajících při dosahování ekologických a sociálních cílů dobrovolně a nad rámec zákonů, jako např.:
 - spolupráce s dodavateli tak, aby dosáhli větší angažovanosti na hodnotách SOF.
- Ochrana proti porušování *lidských práv* a podpora úcty k lidským právům.
- Podpora „*malých a středně velkých podniků*“, pokud je lze spojovat s výše uvedenými faktory:
 - ustanovení zajišťující malým a středně velkým podnikům větší přístup k veřejným zakázkám díky snížení nákladů nebo zátěže v oblasti sociálně odpovědného ZVZ. Toho lze dosáhnout například tím, že tam, kde je to možné, nebude velikost zakázky sama o sobě překážkou účasti malého nebo středně velkého podniku, poskytnutím dostatečného času na vypracování nabídky, zajištěním včasné platby, stanovením úměrných odborných a ekonomických požadavků atd.;
 - rovné příležitosti díky zviditelnění subdodavatelských příležitostí.

Stav těchto cílů sociálních politik se v rámci práva EU a práv různých členských států výrazně liší. Například

¹³ Zohledněním hledisek etického obchodu při zadávání veřejných zakázek se zabývalo Sdělení KOM(2009) 215 ze dne 5. května 2009 „Příspěvek k udržitelnému rozvoji: role *spravedlivého obchodu* a nevládních koncepcí zajišťujících trvale udržitelný rozvoj v oblasti obchodu“.

¹⁴ Tyto podmínky najdete v kapitole IVA „Stanovení požadavků zakázky“, konkrétně v části 4 („Sociální označení a důsledky pro etický obchod“).

v určitých odvětvích jsou v některých členských státech povinná ustanovení týkající se přístupnosti, která jdou nad rámec práva EU, v ostatních státech tomu tak však není.

2. Potenciální výhody sociálně odpovědného ZVZ

2.1. Pomoc při dodržování sociálních a pracovních zákonů včetně souvisejících závazků a agend v oblasti mezinárodní politiky

Sociálně odpovědné ZVZ může přispět ke zlepšení dodržování národních nebo mezinárodních závazků k plnění cílů sociálního rozvoje, protože v mnoha zemích rostou obavy, že tradiční mechanismy podpory sociální spravedlnosti a sociální soudržnosti nejsou dostatečné. Sociálně odpovědné ZVZ může názorně ukazovat, jak se sociální a ekonomické cíle mohou navzájem posilovat.

2.2. Stimulace sociálně uvědomělých trhů

Sociálně odpovědné ZVZ může přispívat k rozvoji trhu se sociálně prospěšnými výrobky tím, že rozšíří stávající trhy nebo vytvoří nové trhy pro zboží a služby, které podporují dosažení sociálních cílů a slouží jako model pro ostatní spotřebitele tím, že jim nabízí standardy a informace. Sociální zadávání veřejných zakázek může v Evropě opravdu vytvořit vyvážené hrací pole a úspory z velkovýroby. Tržní inovace mohou být stejně jako hospodářská soutěž na evropské úrovni stimulovány například nákupem informačních technologií, které jsou přístupné zdravotně postiženým osobám, což přinese na trh lepší a dostupnější výrobky takového charakteru.

2.3. Prokazování sociálně citlivé správy

Sociálně odpovědné ZVZ může přispět k lepší shodě s hodnotami a potřebami komunity, protože reaguje na rostoucí veřejnou poptávku po vládách, jejichž jednání bude sociálně odpovědné. Pokud například zadavatel zajistí, aby zakázka na sociální služby zohledňovala potřeby všech uživatelů (například začlenění osob se zdravotním postižením nebo osob z odlišným etnickým

původem), může tak naplnit potřeby rozmanité komunity, které slouží.

2.4. Stimulace začleňování

Veřejná intervence je někdy žádoucí k tomu, aby podpořila začlenění významných skupin do společnosti (například lidé se zdravotním postižením, malé podniky, ženy nebo menšiny) v klíčových tržních aktivitách tak, aby se rozvíjel efektivní trh.

2.5. Zajištění efektivnějších veřejných výdajů

Objem veřejných zakázek a omezení kladená na přímé sociální intervence kvůli rozpočtové přísnosti by mohly ze zadávání veřejných zakázek udělat oblast přitažlivou pro podporu sociálního začleňování.

3. Sociálně odpovědné ZVZ a sociální model EU

3.1 Jak již bylo naznačeno, jednou z největších výhod sociálně odpovědného ZVZ je skutečnost, že ji veřejné orgány mohou používat k prosazování evropského sociálního modelu. Evropský sociální model je vizí společnosti, která spojuje trvale udržitelný ekonomický růst se zlepšením životních a pracovních podmínek. Má se za to, že tento model zahrnuje vytvoření úspěšného hospodářství, ve kterém je postupně dosahováno určitého souboru sociálních standardů: kvalitní práce, rovné příležitosti, zákaz diskriminace, sociální ochrana pro všechny, sociální začlenění, sociální dialog, velmi kvalitní pracovní-právní vztahy a zaangažování jednotlivců do rozhodnutí, která se jich týkají. Tyto standardy nejsou jen životně důležité, ale jsou také klíčovými faktory při podpoře finančně nejvýhodnějších nabídek a inovace.

3.2 Sociální standardy začaly hrát ústřední roli při budování ekonomické síly Evropy pomocí toho, co instituce EU popisují jako „jedinečný sociální model“¹⁵. Hospodářský pokrok a sociální soudržnost začaly být považovány za doplňkové pilíře udržitelného rozvoje a obojí se nachází v samém srdci pokroku evropské integrace.

3.3. V rámci EU je stále větší důraz kladen na sociální práva a rovnost, zejména na pracovišti. Protože se trvale udržitelný rozvoj posunul za hranice ekologických otázek do oblasti sociální, byly sociální standardy stále více identifikovány jako důležitý faktor rostoucího hnutí za sociální odpovědnost firem. Pokud si jako příklad vezmeme rovnost pohlaví, vidíme, že na evropské i národní úrovni se rovnost pohlaví stává stále důležitějším tématem, což znamená, že genderový pohled se postupně začleňuje do každého stupně institucionálních politik, postupů a praktik od návrhů až po implementaci, monitorování nebo hodnocení.

4. Právní přístup a přístup politik k sociálně odpovědnému ZVZ v EU

4.1. Rozvoj sociální dimenze politik a právních předpisů EU

Za posledních dvacet let EU značně rozvinula svou sociální dimenzi, což bylo v roce 2008 zakotveno v obnovené sociální agendě¹⁶. Důležitou skutečností v rámci tohoto vývoje je, že sociálně odpovědné ZVZ nyní může stále více prosazovat svou politiku na úrovni EU, včetně vzájemné interakce s mezinárodní politikou. V některých oblastech přijala EU legislativu – zejména v oblasti rovnosti pohlaví a zákazu diskriminace z důvodu rasy, věku, sexuální orientace, zdravotního postižení a náboženství a víry a také v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, pracovní doby, pracovních podmínek a informací a poradenství. Na základě Smlouvy o fungování EU nyní

¹⁵ Viz například předmluva ke Sdělení o agendě sociální politiky.

¹⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Obnovená sociální agenda: Příležitosti, přístup a solidarita v Evropě 21. století“, KOM(2008) 412 v konečném znění ze dne 2. července 2008.

existují rozsáhlé právní předpisy EU zabývající se rovným zacházením a také podpora pracovních podmínek na úrovni Společenství. Kromě legislativy rozvíjí EU svou sociální dimenzi také dalšími prostředky, například podporou sociálního dialogu, otevřenou metodou koordinace politiky zaměstnanosti, sociální ochrany a sociálního začlenění spolu s finanční podporou z Evropského sociálního fondu. Další zvyšování sociálních standardů je klíčovým cílem EU v několika ohledech, zejména tam, kde sociální standardy představují také základní práva.

Kromě toho partnerské sociální organizace vypracovaly v různých časových obdobích několika minulých let příručky pro zadávání zakázek ve specifických odvětvích (stravování, úklidový sektor, soukromé pojištění a textilní odvětví) určené organizacím a veřejným orgánům, které vycházely z právního rámce platného v době jejich vypracování¹⁷. Tyto odvětvové příručky jsou výsledkem nezávislé práce sociálních partnerů v rámci procesu evropského sociálního dialogu a zdůraznily důležitost technického vedení při používání sociálně odpovědného ZVZ v těchto specifických sektorech. Právní rámec EU se zatím vyvíjel a v dnešní době jsou nutné komplexnější a aktuálnější pokyny tak, aby bylo zajištěno, že postup zadávání veřejných zakázek plně odpovídá současnému právu EU o zadávání veřejných zakázek. To je cílem tohoto průvodce.

4.2. Právní přístup a přístup politik k sociálně odpovědnému ZVZ v EU

Evropská komise vypracovala strategii pro vyjasnění rozsahu sociálně odpovědného ZVZ. Evropská komise ve svém interpretačním sdělení ze dne 15. října 2001 stanovila možnosti, které nabízí právo Společenství při začleňování sociálních faktorů do zadávání veřejných zakázek¹⁸.



zek¹⁸. Cílem tohoto sdělení bylo „vyjasnit rozsah možností začlenění sociálních hledisek do zadávání veřejných zakázek podle stávajícího právního rámce Společenství. Usiluje zejména o zajištění dynamické a pozitivní interakce mezi ekonomickými, sociálními a zaměstnaneckými politikami, které se navzájem posilují“. Soudní dvůr EU poskytl další vyjasnění těchto možností v řadě významných případů jak před vydáním tohoto sdělení, tak i po něm¹⁹.

Směrnice o veřejných zakázkách ze dne 31. března 2004 konsolidovaly právní rámec. Uvádějí konkrétní způsoby začleňování sociálních hledisek do technických specifikací, kritérií výběru, kritérií pro zadání zakázky a smluvních ustanovení o plnění zakázky. Bylo zavedeno nové ustanovení týkající se dílen pro pracovníky se zdravotním postižením.

Směrnice o veřejných zakázkách se nevztahují na všechny veřejné zakázky. Někteří zadavatelé přijali

¹⁷ Stravování: „Průvodce hospodářsky nejvýhodnějšími nabídkami ve smluvním stravování“ (2006), Úklidové služby: „Výběr nejlepší hodnoty – Návod pro organizace zadávající veřejné zakázky na úklidové služby“ (2004), Soukromé bezpečnostní služby: „Výběr nejlepší hodnoty – Návod pro organizace zadávající veřejné zakázky na soukromé bezpečnostní služby“ (1999), Textilní průmysl: „Průvodce zadáváním veřejných zakázek v oděvně-textilním průmyslu“ (2005).

¹⁸ Interpretační sdělení Komise o zákonech Společenství platných pro zadávání veřejných zakázek a možnostech začlenění společenských hledisek do zadávání veřejných zakázek KOM (2001) 566 v konečném znění ze dne 15. 10. 2001.

¹⁹ Například rozsudky Soudního dvora EU ze dne 17. září 2002 v případě C-513/99 (Concordia Bus) a ze dne 4. prosince 2003 v případě C-448/01 (Wienstrom).

zásady sociálně odpovědného ZVZ, které se vztahují konkrétně na zakázky, na které se nevztahují směrnice o veřejných zakázkách (například zakázky pod prahovou hodnotou k uplatnění směrnic) nebo se na ně vztahují pouze částečně (například zakázky na služby, které překračují prahové hodnoty k uplatnění směrnic o veřejných zakázkách uvedené v příloze II B ke směrnici 2004/18/ES a příloze XVII B ke směrnici 2004/17/ES).

Tento průvodce se zaměřuje na zohlednění sociálních hledisek u veřejných zakázek, na které se směrnice o veřejných zakázkách vztahují v plném rozsahu. Nezabývá se podrobně pravidly Smlouvy o fungování EU vztahujícími se na začlenění sociálních hledisek u veřejných zakázek, na které se směrnice o veřejných zakázkách nevztahují nebo se na ně vztahují pouze částečně (například veřejné zakázky uvedené v předchozím odstavci).

Je však nutno dodat, že i v případě těchto zakázek mají zadavatelé možnost svobodně (bez ohledu na národní legislativu v dané oblasti) zohlednit (nebo nezohlednit) ve svém zadávání veřejné zakázky hlediska sociální povahy za podmínky, že toto řízení dodržuje obecná pravidla a zásady Smlouvy o fungování EU. Precedenční právo Soudního dvora EU skutečně potvrdilo, že pravidla interního trhu obsažená ve **Smlouvě o fungování EU platí i pro zakázky, které nespádají do rámce směrnic o veřejných zakázkách**²⁰. Soudní dvůr EU rozhodl, že zásady rovného zacházení a transparentnosti, volného pohybu zboží, svoboda usazování a svobodné poskytování služeb obsažené ve Smlouvě o fungování EU platí i pro veřejné zakázky, které se nacházejí pod prahovými hodnotami stanovenými směrnicemi o veřejných zakázkách.

Z toho vyplývá, že sociální hlediska, která jsou právně přijatelná u zadávání veřejných zakázek, na něž se plně vztahují směrnice o veřejných zakázkách, mohou být *tím spíše* začleněna do veřejných zakázek, na které se směrnice nevztahují nebo se na ně vztahují pouze částečně.

4.3. Sociální služby obecného hospodářského zájmu

Tento průvodce se nezabývá konkrétně právními otázkami souvisejícími se zadáváním veřejných zakázek v oblasti služeb obecného ekonomického zájmu.

V listopadu 2007 přijala Komise Sdělení o službách obecného zájmu, včetně sociálních služeb obecného zájmu²¹, které zdůrazňuje důležitost zohledňování na míru přizpůsobených kvalitativních kritérií při dodávání sociálních služeb. Jeho cílem je poskytovat praktické pokyny k uplatňování pravidel EU na tyto služby. Sdělení doprovázely dvě pracovní studie pracovníků obsahující odpovědi na řadu otázek týkajících se uplatňování těchto pravidel na státní podporu a zadávání veřejných zakázek na služby obecného zájmu²². Většina těchto otázek byla shromážděna během širokých konzultací o sociálních službách v období 2006–2007. Za účelem prosazování Sdělení vznikla v lednu 2008 také interaktivní informační služba (IIS), jejímž úkolem bylo poskytovat odpovědi na další otázky občanů, veřejných orgánů a poskytovatelů služeb týkající se uplatňování pravidel EU²³.

²⁰ Viz například rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. prosince 2000 v případě C-324/98 (Teleaustria).

²¹ Viz Sdělení o „službách obecného zájmu, včetně sociálních služeb obecného zájmu: nový evropský závazek“: KOM(2007) 725 v konečném znění ze dne 20. listopadu 2007.

²² http://ec.europa.eu/services_general_interest/faq_en.htm. Pracovní studie pracovníků týkající se uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek na sociální služby obecného zájmu obsahují užitečné pokyny týkající se uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek na sociální služby obecného zájmu.

²³ http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html.

4.4. Malé a středně velké podniky²⁴

Pokud jde o malé a středně velké podniky (ať ziskové, či neziskové), je nutno vzít v úvahu několik věcí. Jeden zvlášť závažný problém se vztahuje k potenciálnímu břemenu²⁵, které by přijetím přístupu sociálně odpovědného ZVZ mohlo malým a středně velkým podnikům vzniknout buď přímo (pokud jsou hlavními dodavateli), nebo nepřímo (pokud jsou subdodavateli, na které hlavní dodavatel přenesl povinnosti sociálně odpovědného ZVZ). Veřejné orgány zvažující zavedení

sociálně odpovědné ZVZ by si měly být těchto přímých a nepřímých nákladů vědomy a měly by je vzít v úvahu při rozhodování, jak a zda sociální hlediska začlenit²⁶ do svých činností v rámci zadávání veřejných zakázek. Zadavatelé si musí také uvědomit, že zavedení sociálně odpovědného ZVZ pravděpodobně nebude mít na každý malý či středně velký podnik stejný vliv. Některé podniky mohou být schopny těžit z výhod sociálně odpovědného ZVZ a využít příležitosti konkurovat díky aspektům sociálních standardů zakázky více než jiné.



²⁴ Malé a střední podniky byly na úrovni EU definovány doporučením Komise 2003/361/ES týkajícím se mikropodniků, malých a středních podniků: http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/index_en.htm.

²⁵ Pokud jde o praktické návody, jak učinit postupy zadávání veřejných zakázek přívětivějších a přístupnějšími pro malé a středně velké podniky obecně, viz pracovní dokument útvarů Komise SEK(2008) 2193 „Kodex osvědčených postupů usnadňujících přístup malých a středních podniků k veřejným zakázkám“, který je k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf.

²⁶ Tyto postupy musí samozřejmě souviset s předmětem zakázky (nebo plněním zakázky v případech, kdy jsou tyto postupy zahrnuty do smluvních ustanovení o plnění zakázky).

II. Organizační strategie pro sociální nakupování

Veřejné orgány, které chtějí dosáhnout pomocí sociálně odpovědného ZVZ sociálních cílů, budou muset stanovit strategii pro implementaci sociálně odpovědného ZVZ a zaměřit se přitom na své specifické cíle.

1. Stanovení cílů sociálně odpovědného zadávání veřejných zakázek

Organizační strategie pro sociálně odpovědné ZVZ mohou odrážet národní, regionální nebo místní sociální priority²⁷ a zároveň mohou explicitně potvrdit roli, kterou zadávání zakázek hraje při přispívání k jejich dosažení.

Příklad:

Francie V roce 2003 byla zahájena strategie „Stratégie nationale du développement durable“, po které v roce 2007 následoval plán „Plan national d'action pour des achats publics durables“. Francouzská vláda se zapojila do hlavních porad se sociálními partnery – „Grenelle de l'environnement“ a „Grenelle de l'insertion“ – týkajících se různých opatření s dopadem na sociální integraci včetně zadávání veřejných zakázek. Cílem je stavět na ústřední myšlence „État exemplaire“, tzn. od stát a obecněji pojata od všech veřejných subjektů se očekává, že ukáží cestu vpřed k trvale udržitelnému rozvoji.

2. Zajištění vysoké úrovně politického závazku a vedení v oblasti sociálně odpovědného ZVZ

Vedení je jedním z klíčů k úspěchu jakékoli strategie sociálně odpovědného ZVZ. To zahrnuje identifikaci řídicí struktury a (lidských a finančních) zdrojů potřebných k realizaci sociálně odpovědného ZVZ. Sociálně odpovědné ZVZ potřebuje vedení ze samého vrcholu organizace a vyžaduje politický závazek a vedení ve všech strukturách řízení.

Pro všechny veřejné orgány by v zásadě mělo být poměrně snadné přijmout politické rozhodnutí o sociálním nakupování. Měly by být v přijetí těchto rozhodnutí podporovány, protože to přinese výhody nejen pro společnost, ale zlepší to také obraz zadavatelům na veřejnosti. V praxi politika sociálního nakupování obvykle nevyžaduje ze strany zadavatele žádné strukturální změny.

Příklad:

Spojené království: Na základě zákona o rovném zacházení (2006) vstoupila v dubnu 2007 v platnost povinnost rovného zacházení ukládaná veřejným orgánům. Jde o nový právní nástroj, který by mohl přinést výrazný pokrok v otázkách rovnosti mužů a žen ve veřejném sektoru, který bude mít určitý dopad i na soukromý sektor, a to prostřednictvím zadávání zakázek.

Povinnost rovného zacházení ve veřejném sektoru zahrnuje požadavek na zajištění dodržování zákona o rovnosti mezd. Schémata rovnosti mužů a žen kladou veřejným orgánům za povinnost přijmout cíle, které se zaměřují na příčiny rozdílů ve mzdách mužů a žen, a zvážit způsoby, jak je vyřešit, např. změnou náborových metod, zavedením pružné práce a prováděním kontrol rovné mzdy.

Povinnost rovného zacházení spustila iniciativy v mnoha částech veřejného sektoru a zasahuje až do oblasti zaměstnaneckých podmínek uplatňovaných dodavateli v soukromém sektoru. Za tímto účelem byly vypracovány návrhy pokynů pro zadávání veřejných zakázek, které mají veřejný sektor povzbudit, aby podporoval osvědčené postupy v oblasti rozmanitosti a rovné mzdy mezi dodavateli. Rady pro podporu rovnosti mužů a žen při zadávání zakázek ve veřejném sektoru byly zveřejněny v únoru 2006. Stanoví řadu pozitivních opatření, která by veřejné orgány měly přijmout, aby byly dodrženy požadavky povinnosti rovného zacházení ve funkcích souvisejících se zadáváním veřejných zakázek. Prováděcí předpisy k této povinnosti rovného zacházení byly vydány v roce 2007.

²⁷ To samozřejmě neznamená, že by zadavatelé měli dávat přednost místním, regionálním nebo národním výrobkům jen proto, aby zvýhodnili místní trh práce.

3. Měření rizik a upřednostňování kategorií výdajů organizací pro zlepšení sociálních výsledků

Zadavatelé musí vyhodnotit sociální rizika a dopad jejich nákupní činnosti na dodavatelský řetězec. To pomáhá zaměřit jejich úsilí na nejdůležitější kategorie výdajů a na ty kategorie, které mohou přispět k dosažení jejich sociálních cílů.

Zde je několik návrhů, které by zadavatelé měli při stanovení priorit v rámci svého přístupu k sociálně odpovědnému ZVZ vzít v úvahu:

- Přijměte přístup „krok za krokem“. Začněte s malým rozsahem výrobků a služeb s jasným sociálním dopadem nebo se zpočátku orientujte na sociálně odpovědné alternativy, které jsou snadno dosažitelné a nejsou nákladné. Vyberte například výrobky (např. vozidla) nebo služby (např. úklidové služby), u kterých je vysoký podíl zranitelných pracovníků (z etnických menšin, osob se zdravotním postižením atd.) nebo zaměstnankyň.

Příklad:

Švédsko: Švédský úřad sociálního zabezpečení za účelem zajištění snadnějšího přístupu k veřejným zakázkám pro malé a středně velké podniky, sociálně-ekonomické a dobrovolné organizace, které pracují se sociálně znevýhodněnými skupinami osob, občas zahrne účast těchto skupin do své úvodní studie o veřejné zakázce tak, aby získal lepší přehled o jejich specifických problémech při vypracování zadávací dokumentace.

Úřad již na začátku zadávacího řízení analyzuje rizika, aby stanovil riziko nedodržení sociálních standardů. Například v případě veřejné zakázky na úklidové služby je riziko nedodržení legislativy vztahující se na pracovní podmínky považováno za vysoké.

- Začněte také ověřením toho, že specifikace zakázky nemají žádný negativní vliv na sociální podmínky (např. vyhodnocením dopadu privatizace dodávky služeb na zranitelné skupiny) nebo vyhrazením vhodných veřejných zakázek pro chráněné dílny nebo programy chráněného zaměstnání²⁸, a vezměte přitom v úvahu jejich současnou výrobní kapacitu.
- Nejdříve se zaměřte na jeden nebo více sociálních problémů, například spravedlivá mzda nebo zdraví a bezpečnost.
- Zvažte dostupnost sociálně nejlepších alternativ a náklady na ně a přesvědčte se, zda jsou v souladu s příslušnými pravidly a zásadami pro zadávání veřejných zakázek. Existují sociálně odpovědnější způsoby dosažení cílů strategie zadávání veřejných zakázek než ty, které zadavatel přijal? Splní požadavky zadavatele a může si je zadavatel dovolit? Zvažte, jaké další náklady (pokud nějaké jsou) na začlenění sociálních hledisek by mohly přibýt a jaké jsou možné dopady na omezení hospodářské soutěže.
- Zvažte dostupnost údajů. Je zadavatel schopen vyhledat sociální údaje, které potřebuje ke stanovení sociálně odpovědné strategie zadávání veřejných zakázek? Jak složité bude rozhodnout, co zadavatel technicky chce, a vyjádřit to ve výzvě k podání nabídek?
- Zvažte schopnost zadavatele uvést do chodu fungující, účinný a efektivní program akcí v souvislosti se sociálně odpovědným zadáváním zakázek.
- Zvažte alternativní způsoby naplnění dotyčné sociální politiky. Je naplnění této sociální politiky (čas-

²⁸ Podle článku 19 směrnice 2004/18/ES a článku 28 směrnice 2004/17/ES.



Příklady:

Francie Městský úřad v Angers zřídil v roce 2005 interní kontaktní pozici (specializovaného právního poradce) pro ekologicky odpovědné zadávání veřejných zakázek a pověřilo ho vypracováním postupů sociálně odpovědného zadávání veřejných zakázek s cílem vytvořit z nich plně zavedený postup při zadávacích činnostech městského úřadu. Poradce poskytoval interní školení o udržitelném zadávání veřejných zakázek. Zvyšování povědomí a zlepšení školení bylo nabízeno po technické i právní stránce v okamžiku stanovování potřeb, přípravy a zahájení nabídkového řízení, analýzy a vyhodnocení přijatých nabídek v těsné spolupráci s podniky. Pokud jde o sociální aspekty, městský úřad v Angers obecně považuje za přednostní sektor veřejné podniky a služby, zejména v oboru výstavby budov, veřejných komunikací a veřejných parků a zahrad.

Spojené království: V květnu 2005 byla vytvořena pracovní skupina pro udržitelné zadávání veřejných zakázek (SPTF), která se zabývala sociálními i ekologickými otázkami a v červnu 2006 vydala svůj akční plán. Akční plán předkládal obchodní případ pro udržitelné zadávání veřejných zakázek, doporučil akci v rámci šesti širokých oblastí a poskytl dva nástroje, které mohly organizacím pomoci dosáhnout pokroku: metodu prioritizace a flexibilní rámec. Metoda prioritizace je rizikový přístup, který pomáhá organizacím zaměřit vhodným způsobem jejich úsilí a zdroje. Tato metoda umožňuje vzít v úvahu ekologická a socioekonomická rizika, údaje o potenciálním vlivu těchto rizik na dodavatele a skutečný rozsah zlepšení udržitelnosti místo použití pouhých údajů o výdajích. Flexibilní rámec je určen k tomu, aby organizacím pomohl pochopit potřebné kroky na organizační a procesní úrovni tak, aby se zlepšilo zadávání veřejných zakázek a bylo dosaženo trvale udržitelného rozvoje zadávání veřejných zakázek.

- tečně) prostřednictvím zadávání veřejných zakázek vhodným využitím zdrojů, nebo existuje efektivnější způsob naplnění této politiky pomocí jiných nástrojů, které má zadavatel k dispozici?
 - Usilujte o zviditelnění. Jak viditelná bude sociálně odpovědná politika pro veřejnost a pracovníky? Vysoce prospěšné změny, například v kavárně přechod ke kávě vyráběné způsobem podporujícím trvale udržitelný rozvoj / etickým způsobem, mohou pomoci zvýšit povědomí o politice a propojit ji s ostatními sociálními projekty.
 - Zvažte potenciál pro budoucí vývoj. Sociálně odpovědné nakupování zaměřené na služby v rané stupni vývoje a marketingu by mohly být úspěšnější než pokusy o změny sociální charakteristiky vyspělých sektorů.
- Uvedení politiky sociálně odpovědného ZVZ do praxe bude proto vyžadovat strategické plánování, tj. stanovení priorit při výběru zakázek, které jsou pro sociálně odpovědné ZVZ nejvhodnější. Někteří zadavatelé se rozhodli přijmout k začleňování sociálních hledisek koordinovaný a celostní přístup.

4. Zvyšování povědomí o sociálně odpovědném ZVZ a zapojení klíčových aktérů

O sociálně odpovědné ZVZ se zajímá celá řada aktérů, kteří potřebují být zapojeni do procesu rozvoje přístupu k sociálně odpovědnému ZVZ, aby k němu získali důvěru a mohli zvyšovat své závazky k plnění těchto cílů. Ke klíčovými aktérům v oblasti sociálně odpovědného ZVZ patří ústřední, regionální a místní vlády a samosprávy, potenciální dodavatelé nebo hlavní dodavatelé, občanské společnosti, organizace zaměstnavatelů a odbory. Je potřeba pořádat workshopy, semináře a konference, aby se shromáždily názory na přístup k sociálně odpo-

vědnému ZVZ. Měly by se pořádat v různých fázích procesu vývoje, tj. na samém začátku procesu, kdy se formulují myšlenky, během vypracování návrhu přístupu a na konci procesu, kdy lze dát k dispozici konečný návrh.

Klíčovou roli v dosažení pokroku hraje také efektivní komunikace o výhodách sociálně odpovědného ZVZ, správných postupech a přiběžích o dosažených úspěších. Je velmi důležité, aby všichni tito aktéři porozuměli povaze tohoto úkolu a své roli. Prostřednictvím nápaditého a odhodlaného partnerství mezi odběrateli a dodavatelem bude dosaženo lepších výsledků.

Příklady:

Švédsko: Regionální správa jihozápadního Švédska pořádá přednabídková jednání, která jsou otevřená všem potenciálním uchazečům. Jejich účelem je vysvětlit požadavky „uzpůsobení podmínek pro všechny“, které jsou obsaženy v technických specifikacích.

Spojené království: Ministerstvo financí a Ministerstvo pro obchod, podnikání a hospodářskou soutěž zahájily online poradenství týkající se klíčových otázek zjišťování překážek, se kterými se malé a středně velké podniky setkávají při podávání nabídek na veřejné zakázky. Cílem tohoto poradenství je poskytnout doporučení ohledně způsobu, jak by se mohly být veřejné zakázky ve Velké Británii zpřístupněny malým a středně velkým podnikům. Poradenství bylo dostupné na webových stránkách a k reakcím byli vyzýváni zadavatelé, aktéři i dodavatelé. Následně byla za účelem zavedení výsledných doporučení ustanovena skupina aktérů, která udržuje pravidelný kontakt s projektovými týmy odpovědnými za realizaci a která je schopna poskytnout připomínky k přístupu, který je potřeba zaujmout.

Dalším způsobem, jak zlepšovat přístup k sociálním odborným znalostem, know-how a jak sdělovat politiku vnějšímu světu, je spolupráce mezi zadavateli.

Příklad:

Dánsko: Sociálně odpovědné ZVZ je jedním z témat, kterým se zabývá analýza trhu prováděná společností National Procurement Ltd před každou výzvou k podání nabídek. Organizace pořádá školicí programy a semináře pro všechny dodavatele. Pokouší se co nejvíce zjednodušit nabídkovou dokumentaci tak, aby i malé a středně velké podniky měly zdroje k podání nabídky. Rámcové smlouvy jsou často rozděleny do několika dávek (např. podle geografického hlediska), aniž by tím byly porušeny prahové hodnoty stanovené směrnicemi o veřejných zakázkách*, aby dodavatelé dostali šanci podat nabídku.

* Článek 9(3) směrnice 2004/18/ES a článek 16(2) směrnice 2004/17/ES.

5. Zavedení strategie sociálně odpovědného ZVZ

Strategie sociálně odpovědného ZVZ bude vyžadovat poskytnutí podrobných údajů o tom, jak bude sociálně odpovědné ZVZ realizováno, a krocích, které bude nutné podniknout k dosažení pokroku. Strategie bude muset vzít v úvahu takové faktory, jako jsou:

- právní a regulatorní rámec;
- institucionální rámec;
- řídicí rámec;
- dostupnost odborných kapacit a zdrojů;
- diferencovaný přístup podle sektoru při zohlednění konkrétních charakteristik jednotlivých oborů;
- zainteresovaní aktéři.

Pokud jde o způsob realizace strategie, bude nutné poskytnout podrobné údaje týkající se odpovědnosti, cílů s realistickým časovým plánem pro jejich dosažení, struktury řízení pro jejich realizaci, potřebných odborných a finančních zdrojů a opatření na monitorování a vykazování pokroku.

Kroky, které je nutné podniknout, by měly zahrnovat vytvoření pracovní skupiny pro sociální zadávání veřejných zakázek, navržení akčního plánu včetně sociálně odpovědného ZVZ v rámci politik a postupů nebo vypracování zjednodušených pokynů pro vlastníky rozpočtových prostředků a úředníky zapojené do zadávání veřejných zakázek na všech úrovních.

Budování kapacit by mohlo zahrnovat školicí programy pro jednatele, vedoucí pracovníky a zaměstnance. Mohlo

by zahrnovat také sdílení správných postupů, zpřístupnění znalostí pro realizaci sociálně odpovědného ZVZ, začlenění znalosti sociálně odpovědného ZVZ do kritérií výběru uchazečů a zpřístupnění informací o iniciativách sociálně odpovědného ZVZ na úrovni EU nebo vlády.

Pracovníkům provádějícím nákupy by měly být poskytnuty právní, finanční a sociální znalosti, které potřebují k rozhodnutí o tom, v jakém rozsahu a kde mohou nebo nejlépe mohou být sociální faktory zavedeny do zadávacího řízení, zda jsou stanoveny na správné úrovni pro získání finančně nejvýhodnější nabídky a zda jsou v souladu se sociálními prioritami zadavatelů.

6. Měření efektivního zavedení

Měření efektivního zavedení strategie sociálně odpovědného ZVZ a jeho výsledky zahrnuje vytvoření interních a externích kontrol, které by měly posoudit výsledky ve srovnání se stanovenými cíli a výkonnostními standardy.

Interní opatření musí být propojena se stávajícími systémy vykazování, které bude nutné přizpůsobit tak, aby zohledňovaly cíle sociálně odpovědného ZVZ. Musí být také propojeny s postupy interního auditu a mohly by obsahovat sankce za nedodržování cílů sociálně objektivního ZVZ.

Externí opatření by měla zahrnovat nezávislé ověření plnění sociálně odpovědného ZVZ. Mohla by zahrnovat také srovnání s minulým plněním nebo plněním ze strany jiných organizací.

Výsledek auditů plnění sociálně odpovědného ZVZ by měl být zpřístupněn široké veřejnosti a měl by přispět ke kontrole a aktualizaci politik, cílů a postupů pro sociálně odpovědné ZVZ.



7. Přehled procesu zadávání veřejných zakázek

Při zohledňování sociálních hledisek v zadávání veřejných zakázek se zadavatelům doporučuje, aby jednali s ohledem na dva základní principy:

- získání finančně nejvýhodnější nabídky;
- poctivé jednání.

Finančně nejvýhodnější nabídka: Zadavatelé jsou povinni získat za peníze daňových poplatníků finančně nejvýhodnější nabídku na všechno, co nakupují. Finančně nejvýhodnější nabídka neznamená nutně přijmout pouze nabídku, která je nejlevnější. Znamená to, že zadavatel musí zajistit nejlepší možný obchod v rámci parametrů, které stanovil. Finančně nejvýhodnější nabídku lze definovat jako optimální kombinaci nákladů na celou životnost a kvality při splnění požadavků koncového uživatele. Finančně nejvýhodnější nabídka může také zahrnovat sociální hlediska.

Poctivé jednání: Poctivě jednat znamená dodržovat zásady interního trhu, které tvoří základ směrnic o veřejných zakázkách, a národní legislativu, která z nich vychází. Nejdůležitější z nich je zásada rovného zacházení, která nařizuje, že všichni musí mít stejnou možnost soutěžit o zakázku. K zajištění stejného hracího pole je nutné uplatnit také zásadu transparentnosti.

- K příkladům ustanovení uplatňujících zásadu rovného zacházení ve směrnicích o veřejných zakázkách patří časová omezení stanovená pro přijetí nabídek a žádostí o účast, společná pravidla pro technické specifikace a zákaz diskriminace dodavatelů z jiných členských států.
- Příklady uplatnění zásady transparentnosti lze najít v různých ustanoveních o zveřejňování ozná-

mení a povinnosti zadavatelů informovat nabízející o tom, proč byly jejich nabídky zamítnuty.

7.1. Důležitost právního poradenství

Pravidla ES pro zadávání veřejných zakázek stanoví, jak nakládat s procesem zadávání veřejných zakázek tak, aby byly zajištěny zásady poctivosti, zákazu diskriminace a transparentnosti. Tato pravidla umožňují zohlednit za určitých okolností udržitelnost a zásadu rovných příležitostí. Je pravděpodobné, že včasné odborné právní poradenství týkající se zavedení akčního plánu sociálně odpovědného ZVZ by mohlo zamezit pozdějším potížím.

7.2. Příprava postupu při zadávání veřejných zakázek

Přípravná fáze je u každého postupu při zadávání zakázek klíčová, protože každá fáze navazuje na ty, které jí předcházely. Před zahájením zadávacího řízení by si proto zadavatel měl ponechat dostatek času na definování předmětu zakázky a prostředků, které budou použity k dosažení konečného výsledku. Přípravná fáze je také nejlepší příležitostí k určení toho, která sociální hlediska jsou důležitá a vhodná a měla by být v daném konkrétním řízení zohledněna.

8. Fáze postupu při zadávání veřejných zakázek a přístupy k sociálně odpovědnému ZVZ

V současné době existují nejméně čtyři základní přístupy řešení sociálních otázek (jak vyplývá z logiky postupu) při zadávání veřejných zakázek.

První vzniká tehdy, když se odběratel rozhodne zahrnout sociální kritéria do samotného předmětu zakázky nebo technických specifikací, které musí úspěšní dodavatelé splnit způsobem zahrnujícím sociální kritéria²⁹. Jedním z příkladů může být zadání podmínky, že počítačové vybavení musí splňovat určitá kritéria přístupnosti.

²⁹ Podmínky, za kterých lze v předmětu zakázky nebo v technických specifikacích vzít v úvahu sociální hlediska, jsou vysvětleny níže v části „Vymezení předmětu zakázky“ a „Stanovení požadavků zakázky“.

U druhého přístupu mají uchazeči zakázáno za určitých podmínek³⁰ získávat veřejné zakázky, pokud byli v minulosti shledáni vinnými ze spáchání přestupku. Cílem je zamezit veřejným orgánům v zadávání zakázek uchazečům, kteří nesplnili určitou normu společenského chování.

Třetí přístup spočívá ve snaze přesvědčit účastníky nabídkového řízení, aby se zavázali splnit určité sociální standardy, a pokud se jim to podaří, je to při zadání zakázky zohledněno. Jednou z forem, jak může tento příklad v praxi vypadat, je situace, kdy veřejný orgán v kritériích pro zadání zakázky zohlední určité sociální otázky³¹.

Čtvrtý přístup se zaměřuje na fázi po zadání veřejné zakázky. Vyžaduje, aby každý, komu bude zakázka zadána, dodržoval při jejím provádění určité podmínky³². Tento model vyžaduje, aby všichni dodavatelé podepsali stejný požadavek, i když zde neexistuje žádné hodnocení schopnosti dodavatele vyhovět určitým podmínkám.

Tyto čtyři základní přístupy nejsou nezbytně alternativami, ale často dochází v rámci jednoho postupu při zadávání zakázky k jejich kombinování.

Příklad:

Španělsko: Baskická regionální vláda vydala „pokyn“, aby správa začlenila do svých veřejných zakázek sociální, ekologická a jiná kritéria veřejných politik. Tento pokyn stanoví, která sociální a ekologická kritéria musí být při každém zadání veřejné zakázky v regionu zohledněna a jakým způsobem.

Hlavní cíl pokynu: Zohlednit sociální a ekologická hlediska (přičemž obě jsou součástí přístupu k udržitelnosti) spolu s dalšími aspekty souvisejícími s dalšími veřejnými politikami v rámci zadávání veřejných zakázek správou a veřejnými subjekty Baskicka.

Hodnocení a monitorování: Plnění v oblasti zadávání zakázek pravidelně hodnotí ministerstvo zaměstnanosti, sociálního začlenění, sociálních záležitostí a životního prostředí baskické vlády. Toto hodnocení obsahuje znění specifikací, jak jsou uplatňovány při procesu zadávání a plnění zakázky.

Technické specifikace: Pokyn doporučuje začlenit do technických specifikací požadavek na přístupnost a uzpůsobení podmínek pro všechny.

Kritéria pro zadání zakázky: Všude, kde existuje více než jedno kritérium zadání, musí tato kritéria obsahovat podmínku, že výrobky a služby musí být vhodné pro zdravotně postižené osoby (všude tam, kde je tato úprava nad rámec povinného zákonného minima). Všude tam, kde jsou mezi příjemci služeb definovaných v předmětu zakázky znevýhodněné skupiny, budou kritéria pro zadání zakázky obsahovat charakteristiky týkající se plnění jejich sociálních potřeb.

Smluvní ustanovení o plnění zakázky: Pokyn vyžaduje, aby zakázka obsahovala zvláštní ustanovení o plnění: ekologická, sociální a související s ostatními veřejnými politikami. Cílem těchto zvláštních smluvních ustanovení o plnění zakázky je chránit životní prostředí, zdraví a bezpečnost, podporovat zaměstnávání znevýhodněných skupin, odstraňovat nerovné postavení mužů a žen na trhu práce a bojovat proti nezaměstnanosti.

Příklady smluvních ustanovení o plnění zakázky v Baskicku:

1. Pracovní začlenění obtížně zaměstnatelných nezaměstnaných osob: Pro tyto účely pokyn stanoví, že v počtu pracovníků provádějících zakázku musí být zahrnuto stanovené procento znevýhodněných osob, například nezaměstnaných osob, zdravotně postižených osob, dlouhodobě nezaměstnaných žen starších 30 let, obětí domácího násilí, mentálně postižených osob, nezaměstnaných samoživitelů, alespoň šest měsíců nezaměstnaných přistěhovalců, dlouhodobě nezaměstnaných osob (déle než jeden rok) a nezaměstnaných mladých osob.
2. Kvalita zaměstnání a základní pracovní práva: Dodavatel musí zaručit, že při plnění zakázky budou v souvislosti s pracovníky, kteří výrobky (předmět zakázky) vyrábějí, dodržovány v celém dodavatelském řetězci základní pracovní standardy MOP.
3. Zdraví a bezpečnost při plnění zakázek na stavební práce a služby.

³⁰ Podmínky, za kterých zadavatelé mohou (nebo v některých případech dokonce musí) vyloučit uchazeče z nabídkového řízení, jsou vysvětleny níže v části „Vylučovací kritéria“.

³¹ Podmínky, za kterých lze vzít sociální hlediska v úvahu jako kritérium pro zadání veřejné zakázky, jsou vysvětleny níže v části „Zadání zakázky“.

³² Podmínky, za kterých lze vzít sociální hlediska ve smluvních ustanoveních o plnění zakázky v úvahu, jsou vysvětleny níže v části „Plnění zakázky“.

Strategický rozvoj a stanovení priorit v rámci iniciativ podporujících sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek – V KOSTCE

Určete si národní a místní priority v oblasti sociálně odpovědného zadávání veřejných zakázek (ZVZ).

Analyzujte strategie organizace pro ZVZ a stanovte, jak lze spojit sociálně odpovědné ZVZ s překlenovacími cíli a přístupy v dané společnosti. Určete, jak může sociálně odpovědné ZVZ napomoci organizaci dosáhnout těchto cílů hospodářsky nejvýhodnějším způsobem.

Zajistěte pro sociálně odpovědné ZVZ politické závazky a vedení na nejvyšší úrovni.

Identifikujte produkty a služby poptávané zadavatelem, které představují největší sociální riziko nebo které mají největší potenciál být sociálně prospěšné.

Vypracujte cíle a akční plán se zaměřením na sociální otázky při zadávání veřejných zakázek.

Zvyšujte povědomí o sociálně odpovědném ZVZ mezi zúčastněnými stranami.

Zajistěte, aby byly postupy při zadávání veřejných zakázek přístupné i subjektům, jako jsou malé a středně velké podniky, sociálně ekonomické podniky, neziskové organizace a komunity, v nejrůznějších právních formách.

III. Stanovení potřeb a plánování veřejných zakázek

1. Důležitost vyhodnocení skutečných potřeb

V přípravné fázi, ještě předtím, než bude určen předmět zakázky, musí zadavatel učinit zásadní krok, a tím je vyhodnocení jeho skutečných potřeb.

Zadavatel může například dojít k závěru, že potřebuje šířit informace mezi veřejností. To by mělo pokud možno vždy probíhat způsobem, který více podporuje sociální začlenění, například šíření informací v dostupném formátu, který mohou využít i zdravotně postižení.

V této fázi může právě veřejný sektor pomoci při určování sociálních standardů, které budou dodržovány při zadávání veřejných zakázek. Je proto potřeba, aby všichni aktéři na „straně klienta“, od osob tvořících politiku až po lidi z praxe:

- aktivně vyhledávali příležitosti propagovat sociální standardy;
- propojili tyto příležitosti s předmětem zakázky a zajistili efektivnost nákladů;
- se zaměřovali na požadované výsledky;

- budovali flexibilitu, díky které je možné přizpůsobovat se měnícím se požadavkům v průběhu celého projektu³³;
- stanovili potřeby všech poptávaných kategorií uživatelů služeb, děl nebo dodávek.

Proto by měl zadavatel, má-li být ve své snaze efektivní, zvážit své potřeby z hlediska funkčnosti, aby neopomenul žádná sociální hlediska.

2. Vymezení předmětu zakázky

Jakmile zadavatel vyhodnotí své potřeby, může snadněji stanovit předmět zakázky. **„Předmět zakázky“ definuje produkt, službu nebo dílo poptávané zadavatelem.** Zadavatelé mají při vymezení předmětu zakázky značnou volnost ve výběru toho, co chtějí poptávat, včetně zboží nebo služeb, které splňují sociální standardy. Důležitým předpokladem je, aby tyto sociální standardy souvisely s dodávkami, službami nebo díly, které jsou poptávány (a tvoří předmět zakázky).

Příklady:

Standardy přístupnosti pro osoby se zdravotním postižením mohou být součástí předmětu veřejné zakázky na dílo při stavbě školy, neboť mohou být součástí popisu díla, které zadavatel poptává, a souviset s ním.

- Na druhou stranu pracovní podmínky pracovníků, kteří budou pracovat na stavbě školy, nemohou být součástí předmětu zakázky, protože nesouvisí s jejím obsahem, ale pouze s tím, jak bude veřejná zakázka plněna. Požadavky na pracovní podmínky však mohou být za jistých okolností zahrnuty ve smluvních ustanoveních o plnění zakázky.
- Zadavatel může v předmětu zakázky u veřejných zakázek na poskytování služeb specifikovat, že poskytovaná služba musí splňovat potřeby uživatelů všech kategorií, včetně sociálně znevýhodněných nebo vyloučených osob.

* Všechna smluvní ustanovení o plnění zakázky včetně ustanovení týkajících se pracovních podmínek musí být zejména spojena s prováděním zakázky a z důvodu transparentnosti musí být v oznámení o zadávacím řízení zveřejněna předem. Další podrobnosti naleznete v části „Pravidla pro smluvní ustanovení o plnění zakázky“.

³³ Za podmínky, že tyto změny původních podmínek veřejné zakázky byly předpokládány v původní veřejné zakázce nebo jsou ospravedlněny některou z okolností, které jsou uvedeny ve směrnici o veřejných zakázkách (zejména článek 31 a 61 směrnice 2004/18/ES týkající se zadání veřejných zakázek na další dodávky, služby nebo díla), a jsou v souladu s dalšími případnými národními pravidly existujícími v souvislosti s touto otázkou.



Jedním z často zahrnutých důležitých faktorů požadovaného zboží nebo služeb je například přístupnost. Plnění předmětu zakázky by nemělo narušovat trh, tj. nemělo by omezovat přístup na trh nebo mu úplně bránit. Proces vymezování předmětu zakázky obvykle vyústí v základní popis produktu, služby nebo díla, ale může mít rovněž podobu definice opírající se o výkon.

Na druhou stranu aspekty, které přímo nesouvisí s dodávkami, díly nebo službami, které zadavatelé poptávají, nemohou být součástí předmětu zakázky.

Z principu má zadavatel **volnost při vymezování předmětu zakázky, musí se držet pouze požadavku na pokrytí potřeb**. Právní předpisy o zadávání veřejných zakázek se tolik nezabývají tím, co zadavatelé poptávají, ale spíše tím, jakým způsobem poptávají. Proto žádná ze směrnic o veřejných zakázkách neomezuje předmět zakázky jako takový.

Nicméně **volnost při vymezování předmětu zakázky má své meze**. V některých případech by mohl výběr určitého produktu, služby nebo díla narušit rovné podmínky při zadávání veřejných zakázek pro společnosti z celé EU. **Je zapotřebí mít k dispozici ochranné prostředky**. Tyto ochranné prostředky v první řadě říkají, že ustanovení Smlouvy o fungování EU o nediskrimi-

naci, svobodě poskytovat služby a volném pohybu zboží platí ve všech případech, a tedy i při zadávání veřejných zakázek v rámci prahových hodnot stanovených ve směrniciích o veřejných zakázkách nebo pro určité aspekty zakázek, ke kterým se explicitně nevyjadřují tyto směrnice.

V praxi to znamená, že zadavatel má za všech okolností povinnost zajistit, aby smlouva neměla vliv na přístup k vnitrostátnímu trhu pro další subjekty EU nebo pro subjekty ze zemí se stejnými právy³⁴. V případě zemí, kterých se týkají směrnice o veřejných zakázkách, překračuje zákaz diskriminace vnitrostátní rozměr a vyžaduje jednoznačnou rovnost zacházení pro všechny účastníky nabídkového řízení ve všech aspektech procesu.

Druhým ochranným opatřením popsáním v následující kapitole je požadavek na technické specifikace. V souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek nesmí být technické specifikace, které definují zakázku, formulovány diskriminujícím způsobem a musí se vztahovat k předmětu zakázky.

Stejně tak mohou svobodu při výběru předmětu zakázky omezit či ovlivnit platné právní předpisy EU nebo vnitrostátní předpisy, které jsou v souladu s právem EU v sociálních či jiných otázkách.

³⁴ Například operátoři ze zemí, které jsou vázány Dohodou o vládních zakázkách WTO.

3. Větší přístup k veřejným zakázkám

3.1. Lepší přístup k veřejným zakázkám

Pro některé skupiny uchazečů je těžší získat přístup na trh s veřejnými zakázkami (např. malé a středně velké podniky). Odběratelé si mohou být těchto potíží vědomi, nemohou však upřednostňovat určitou skupinu účastníků nabídkového řízení. Právo EU dovoluje pozitivní kroky ze strany odběratelů, ale nedovoluje pozitivní diskriminaci³⁵.

Naopak, účelem je zajistit rovné podmínky tak, aby odběratel nabízel nedostatečně zastoupeným podnikům stejnou příležitost ucházet se o veřejnou zakázku jako jiným kvalifikovaným dodavatelům. Takto lze podpořit hospodářskou soutěž a vtáhnout do procesu zadávacího řízení více společností. Při dodržení následujících zásad je možné přijmout různá opatření:

- motivovat velké společnosti, aby dobrovolně zvyšovaly rozmanitost dodavatelů tím, že budou poskytovat rovné příležitosti různým dodavatelům v roli subdodavatelů a propagovat rovnost a rozmanitost³⁶;
- podněcovat účast nejrůznějších dodavatelů zveřejněním plánu na rozsáhlejší zadávací řízení, vyjmenováním velkých zakázek, které budou zadány do zadávacího řízení během následujících 12 měsíců;
- organizovat „setkání s odběrateli“ přístupná pro všechny potenciální kandidáty, aby se zvýšilo jejich povědomí o potřebách zadavatelů a jejich prioritách a zlepšila transparentnost a přístupnost při zadávání veřejných zakázek;
- rozvíjet programy na podporu obchodu, které zlepší způsobilost malých dodavatelů z různých oborů a budou sloužit jako pokyny během celého procesu zadávání veřejných zakázek.

Příklady nepovoleného jednání

- S výjimkou speciálních ustanovení o chráněných dílnách* a programů chráněného zaměstnání nemohou odběratelé vyhradit plnění zakázky pro určitou skupinu firem, protože by to znamenalo porušení požadavků rovného zacházení, které jsou zakotveny v právu EU.

V oblasti sociálních služeb je však ve výjimečných případech a při splnění určitých podmínek možné vyhradit plnění některých zakázek neziskovým organizacím^{**}. Musí však existovat vnitrostátní právní předpisy, které upravují příslušnou aktivitu a poskytování omezeného přístupu k určitým službám ve prospěch neziskových organizací. Takové vnitrostátní právní předpisy by však znamenaly omezení článků 49 a 56 Smlouvy o fungování EU o svobodě usazování a volném pohybu služeb a musely by se posuzovat případ od případu. Na základě judikatury Soudního dvora Evropské unie lze takové omezení ospravedlnit, obzvláště je-li to nezbytné a přiměřené k dosažení určitých sociálních cílů, které sleduje vnitrostátní systém sociálního zabezpečení.

- Zadavatel nesmí omezit výběrové řízení na účastníky, kteří již mají v určité geografické oblasti zřízenou kancelář, ale smluvní ustanovení o plnění zakázky mohou obsahovat požadavek, aby vítěz zadávacího řízení otevřel pobočku v určité oblasti, vyžaduje-li to úspěšné plnění zakázky (např. za účelem koordinace plnění složité veřejné zakázky na stavební práce na místě).

* Které by kvůli své charakteristice nemusely být za normálních podmínek hospodářské soutěže schopny zakázku získat (viz kapitola III, část 3.2, „Vyhrazení účasti pro chráněné dílny“).

** Viz rozhodnutí soudu ze dne 17. června 1997 v případě C-70/95 (Sodemare) [1997] ECR I-3395. Viz také odpověď na otázku 2.7 v pracovním dokumentu útvarů Komise „Často kladené otázky týkající se uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek na sociální služby obecného zájmu“, která je k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/sec_2007_1514_en.pdf.

³⁵ S výjimkou ustanovení článku 28 směrnice 2004/17/ES a článku 19 směrnice 2004/18/ES, které za určitých okolností umožňují, aby zakázky byly vyhrazeny pro chráněné dílny, nebo umožňují, aby tyto zakázky byly prováděny v rámci programů chráněného zaměstnání.

³⁶ Protože však pozitivní diskriminace není povolena, nemohou zadavatelé upřednostňovat ve fázi zadávání uchazeče, kteří používají určitou kategorii dodavatelů nebo subdodavatelů (např. malé a středně velké podniky). Obdobně zadavatelé nemohou ve smluvních ustanoveních o plnění zakázky požadovat, aby určité procento dodavatelů nebo subdodavatelů hlavního dodavatele tvořily malé a středně velké podniky nebo jiné specifické kategorie.

Příklady:

Spojené království: Správní instituce Greater London Authority (GLA) se rozhodla podporovat větší rozmanitost v řadách svých dodavatelů ze soukromého sektoru. Účelem je zajistit rovné podmínky, abychom „nedostatečně zastoupeným podnikům nabídli stejnou příležitost ucházet se o zakázky pro společnost GLA Group, jako mají kvalifikovaní dodavatelé.“ GLA rozlišuje mezi pozitivními kroky (které aplikuje) a pozitivní diskriminací (kterou odmítá). Společnost GLA Group se pustila do revize postupů při zadávání veřejných zakázek, aby odstranila překážky pro malé a středně velké podniky (MSP) a různé dodavatele, kteří se ucházejí o její zakázky. Postupy při zadávání veřejných zakázek byly vytvořeny pro velké zakázky, aby zvyšovaly rozmanitost dodavatelů tím, že budou poskytovat rovné příležitosti pro různé dodavatele v roli subdodavatelů a propagovat rovnost a rozmanitost. Společnost GLA Group pravidelně sleduje své výdaje u MSP a různých dalších podniků, aby mohla identifikovat trendy a získala další podněty ke zlepšení svých postupů při zadávání veřejných zakázek.

Byla zahájena revize postupů při zadávání veřejných zakázek s cílem určit potenciál MSP zúčastnit se zadávacího řízení a stávající dodavatelé byli požádáni, aby zhodnotili postupy společnosti GLA při zadávání veřejných zakázek, a pomohli tak určit, jaká opatření je učiní přístupnějšími.

Kromě toho se společnost GLA Group snaží prostřednictvím Londýnské rozvojové agentury (London Development Agency, LDA) aktivně propojovat své postupy při zadávání veřejných zakázek s programy na podporu podnikání, což zvyšuje schopnost malých dodavatelů z různých oborů ucházet se o zakázky ve veřejném sektoru. Tento proces zvyšuje šance podniků vyhrát výběrové řízení společnosti GLA Group a zároveň se zvětšuje prostor pro hospodářskou soutěž mezi dodavateli, kteří se účastní výběrových řízení na její zakázky.

Irsko: Cílem programu Go-Tender organizace InterTrade Ireland bylo „vytvářet pro MSP možnosti přeshraniční spolupráce na trhu s veřejnými zakázkami na celém ostrově prostřednictvím specializovaných regionálních dílen.“ Cílem programu bylo zvýšit mezi dodavateli povědomí především o přeshraničních zakázkách a vytvářet možnosti přeshraniční spolupráce na trhu s veřejnými zakázkami na celém ostrově. K dosažení tohoto cíle bylo zapotřebí poskytovat MSP potřebné znalosti o trhu ve veřejném sektoru, rozvíjet dovednosti, které jsou nezbytné pro práci ve veřejném sektoru, poskytovat individuální podporu a podělit se o osobní zkušenosti z výběrových řízení. Za poslední tři roky se konalo 30 workshopů, které navštívilo více než 400 dodavatelů z řad MSP. Mnozí z těchto dodavatelů pak byli úspěšní ve výběrovém řízení na zakázky veřejného sektoru v Irsku, Severním Irsku a v celé Evropě.

* ITC-ILO „Studie o začlenění sociálních hledisek do zadávání veřejných zakázek v EU“, 21. července 2008.

- Dělení zakázek na oddíly jednoznačně zjednodušuje přístup MSP jak kvantitativně (velikost se přibližuje výrobní kapacitě MSP), tak i kvalitativně (obsah jednotlivých oddílů lépe odpovídá zaměření MSP).

To je možné za předpokladu, že se zakázky nerozdělují s cílem vyhnout se uplatňování směrnice o veřejných zakázkách³⁷.

Příklad:

Francie: Chcete-li zajistit prostředí s co největší konkurencí, platí obecné pravidlo zadávat zakázky ve formě samostatných oddílů. Zadavatelé se však mohou svobodně rozhodnout pro komplexní zakázky, pokud se domnívají, že rozdělení do oddílů by omezilo hospodářskou soutěž nebo by se tím příliš zkomplikovalo či prodražilo plnění zakázky, nebo pokud zadavatel nemá potřebné kompetence na koordinování plnění zakázky.

³⁷ Článek 9(3) a (5) směrnice 2004/18/ES a článek 17(2) a (6) směrnice 2004/17/ES.

3.2. Vyhrazení účasti pro chráněné dílny

Směrnice o veřejných zakázkách³⁸ ovšem výslovně stanovuje, že členské státy mohou „vyhradit účast na zadávacím řízení chráněným dílnám nebo jim vyhradit plnění zakázek v rámci programů chráněného zaměstnání“.

Je to dáno tím, že „chráněné dílny a programy chráněného zaměstnání přispívají účinným způsobem k začlenění nebo k opětovnému začlenění zdravotně postižených osob do trhu práce. Tyto dílny však nemusí být schopny získat zakázku za obvyklých podmínek hospodářské soutěže³⁹.“ Je proto vhodné stanovit, že členské státy mohou vyhradit právo účasti v zadávacím řízení veřejných zakázek těmto dílnám, aby nemusely soutěžit s jinými hospodářskými subjekty.

Výše zmíněná ustanovení směrnic o veřejných zakázkách mohou být uplatněna pouze za určitých podmínek:

- jakékoli takové vyhrazení účasti musí být iniciováno členskými státy, resp. musí vycházet z právních předpisů a nemohou je přijmout *ad hoc* veřejné subjekty, aniž by existovaly vnitrostátní právní předpisy umožňující vyhrazenou účast;
- alespoň 50% zaměstnanců chráněných dílen nebo programů chráněného zaměstnání musí tvořit osoby se zdravotním postižením;
- s ohledem na povahu a závažnost postižení by příslušní zaměstnanci neměli provádět svá zaměstnání za běžných podmínek.

Pokud členské státy tohoto ustanovení využívají, mají povinnost uvést tuto skutečnost v oznámení o zakázce a rozsah upřednostnění musí být uveden v oznámení předběžných informací a v oznámeních o zakázce⁴⁰.

Příklady:

Německo: Vyhláška spolkového ministerstva ze dne 10. května 2005 o veřejných zakázkách pro chráněné dílny a osoby se zdravotním postižením požaduje, aby spolkové agentury pro veřejné zakázky vyhradily část svého rozpočtu na zakázky, u kterých bude účast vyhrazena chráněným dílnám a zaměstnancům se zdravotním postižením. Může se to vztahovat i na velké zakázky na dodávky a služby. Účast se omezuje na dílny pro zaměstnance se zdravotním postižením*. Nicméně i tyto dílny se musí zúčastnit zadávacího řízení a podat konkurenceschopnou nabídku. Zadavatelé musí dále splnit všeobecné požadavky na transparentnost uvedené v Zákoně o zadávání veřejných zakázek. Mnoho samosprávných obcí zastává při zadávání zakázek politiku, která vychází vstříc zaměstnancům se zdravotním postižením. Dílny jsou často zcela nebo částečně majetkem obcí, které zakázky zadávají.

Francie: Článek L323-1 francouzského *Code du travail* (zákoníku práce) obsahuje požadavek na zaměstnavatele v soukromém i veřejném sektoru (s více než 25 zaměstnanci) zadávat minimálně 6% práce osobám se zdravotním postižením. Podle čl. L323-8 zákoníku práce mohou zaměstnavatelé, obzvláště agentury pro veřejné zakázky, částečně splnit tento požadavek tím, že budou zadávat zakázky společností, které podporují zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Pro zadávání veřejných zakázek to znamená vyhradit určité zakázky subjektům, kde více než 50% zaměstnanců tvoří osoby se zdravotním postižením v souladu s čl. 19 směrnice 2004/18.

* Podmínky, za jakých mohou zadavatelé vyhradit veřejné zakázky dílnám se zdravotně postiženými osobami, jsou stanoveny v článku 19 směrnice 2004/18/ES nebo článku 28 směrnice 2004/17/ES.

³⁸ Článek 28 směrnice 2004/17/ES a článek 19 směrnice 2004/18/ES se týká „chráněných dílen“ a „programů chráněného zaměstnání“, „kdy většina zaměstnanců jsou tělesně postižené osoby“. Tyto subjekty mohou být v různých členských státech známy pod různými názvy. Je třeba konstatovat, že článek 28 směrnice 2004/17/ES a článek 19 směrnice 2004/18/ES zahrnuje **všechny podobné subjekty (bez ohledu na jejich název)** za podmínky, že (a) nejméně 50% zaměstnanců tvoří zdravotně postižené osoby a (b) splňují ostatní podmínky stanovené ve výše uvedených člácích.

³⁹ 28. bod odůvodnění směrnice 2004/18/ES a 39. bod odůvodnění směrnice 2004/17/ES.

⁴⁰ Směrnice 2004/18/ES, příloha VII a směrnice 2004/17/ES, příloha XIII: V oznámení předběžných informací a oznámeních o zakázce musí být, je-li to na místě, uveden údaj „zda se jedná o zakázku vyhrazenou chráněným dílnám, nebo zda je její plnění vyhrazeno v rámci programu chráněných zaměstnání“.

Stanovení potřeb a plánování veřejných zakázek – V KOSTCE

V rámci jednotlivých postupů při ZVZ:

Identifikujte potřeby zadavatele a náležitě je vyjádřete.

Zvažte, do jaké míry tato zakázka zapadá do plnění cílů či závazků sociální politiky.

Proveďte testy dostupnosti a efektivnosti nákladů a zhodnotte přínosy a náklady, které vzniknou při využití zakázky na plnění sociálních cílů.

Stanovte předmět zakázky a určete, do jaké míry je možné (a nutné) specifikovat sociální cíle jako součást předmětu zakázky.

Zpřístupněte veřejné zakázky tím, že vytvoříte rovné podmínky, při kterých budou mít nedostatečně zastoupené podniky stejnou příležitost ucházet se o veřejnou zakázku jako jiní kvalifikovaní dodavatelé (za předpokladu, že takové opatření nepovede k „pozitivní diskriminaci“).

Zvažte nejlepší způsob, jak zprostředkovat politiku zadavatele veřejnosti, zajistit optimální transparentnost pro potenciální dodavatele či poskytovatele služeb a pro občany, kterým zadavatel slouží.

IV. Zakázka

A. Stanovení požadavků zakázky

1. Sestavování technických specifikací

Jakmile zadavatel definuje předmět zakázky, musí jej převést do podrobných měřitelných technických specifikací, které lze přímo použít při zadávání veřejných zakázek.

Technické specifikace mají proto tři funkce:

- Popisují požadavky dané veřejné zakázky, na jejichž základě se společnosti mohou rozhodnout, zda je pro ně zakázka zajímavá. V tomto smyslu určují úroveň hospodářské soutěže.
- Poskytují měřitelné požadavky, na základě kterých se jednotlivé nabídky vyhodnocují.
- Představují minimální kritéria dodržování požadavků. Pokud nebudou jasně a správně formulovány, povede to nevyhnutelně k nevhodným nabídkám. Nabídky, které nesplňují technické specifikace, budou odmítnuty.

V souladu s pravidly EU pro zadávání veřejných zakázek může zadavatel hodnotit nabídky pouze na základě požadavků v technických specifikacích. Stejně tak smí zadavatel posuzovat pouze schopnost účastníků výběrového řízení plnit požadavky popsané ve specifikacích. Specifikace se zveřejňují v počáteční fázi zadávacího řízení, proto musí zadavatelé definovat své požadavky již na počátku správně.

Technické specifikace musí být **propojeny s předmětem zakázky**. Požadavky, které nemají žádnou souvislost se samotným produktem nebo službou, jako např. požadavky související s formou plnění, se nepovažují za technické specifikace ve smyslu směrnic o veřejných zakázkách. Proto by požadavky týkající se např. najímání pracovníků z určitých skupin obyvatel (osoby se zdravotním postižením, ženy atd.) neměly být považovány za technické specifikace. Ani označení podniku jako „sociálně způsobilého“ nelze považovat za „technickou specifikaci“ ve smyslu směrnic o veřejných zakázkách.

Směrnice o veřejných zakázkách navíc stanovují, že technické specifikace nesmí **omezovat hospodářskou soutěž**⁴¹, musí být **transparentní**⁴² a **nesmí diskriminovat** potenciální dodavatele z jiných členských států, než ze kterých pochází zadavatel⁴³.

Příklady povoleného jednání

- Požadovat v zakázkách na dílo opatření, jejichž účelem je prevence nehod na pracovišti, a specifické podmínky pro skladování nebezpečných produktů, aby byla zajištěna ochrana zdraví a bezpečnost pracovníků.
- Požadovat shodu s určitými ergonomickými vlastnostmi produktů, aby byl zajištěn přístup všem kategoriím uživatelů, včetně osob se zdravotním postižením*.

Příklady nepovoleného jednání

- Požadovat, aby bylo externí kontaktní centrum poskytující online podporu a podporu na telefonu (což lze provádět odkudkoli) umístěno v určitém městě.
- Vydat zadávací dokumentaci pro zakázku na bytovou správu, ale poté vybírat dodavatele na základě předpokladu, že by v budoucnu mohli domy koupit, v případě, že by se zadavatel rozhodl bytové prostory privatizovat.

* Viz článek 23 směrnice 2004/18/ES a článek 34 směrnice 2004/17/ES.

⁴¹ Článek 23(2) směrnice 2004/18/ES.

⁴² Článek 23(1) směrnice 2004/18/ES.

⁴³ Článek 23(3) směrnice 2004/18/ES.

2. Používání výkonnostních nebo funkčních specifikací

Směrnice o veřejných zakázkách zadavatelům výslovně povolují vybrat si mezi specifikacemi odvozenými od technických standardů nebo od požadavků na výkon/funkci⁴⁴. Výkonnostní/funkční přístup většinou nabízí větší prostor pro kreativitu trhu, v některých případech dokonce motivuje trh rozvíjet inovační technická řešení. Pokud zadavatel zvolí tento přístup, nemusí v technických specifikacích zacházet do přílišných podrobností.

Definovat technické specifikace na základě výkonu nebo funkčních požadavků dává zadavatelům možnost hledat inovativní řešení, která lépe pokrývají jejich potřeby. Například požadavky přístupnosti produktu lze definovat buď detailním popisem technických standardů nebo stanovením standardů na základě funkčních požadavků přístupnosti. Druhá možnost může u hospodářských subjektů zafungovat jako podnět k tomu, aby do svých nabídek zahrnuli inovační řešení.

Co se výkonnostních specifikací týče, jsou možnosti dostupné na trhu velmi proměnlivé, proto je úkolem zadavatele zajistit, aby byly specifikace jasně formulovány, a zadavatelé tak měli prostor pro řádné a ospravedlnitelné hodnocení.

Větší prostor pro sociální témata nabízí spíše velké a obsáhlé projekty, avšak bez ohledu na velikost projektu musí každá specifikace:

- určit požadované cíle a výsledky a podněcovat uchazeče, aby při hledání řešení používali své dovednosti a zkušenosti;
- být dostatečně široká, aby měli účastníci zadávacího řízení možnost dodat vlastní přidané hodnoty, nikoli však příliš široká, aby se nemuseli obávat rizik, která se těžko odhadují a kvůli kterým pak zvyšují ceny;

- souviset s předmětem zakázky a přitom brát v úvahu vhodné strategické cíle, včetně politik napříč odvětvími a povinností vyplývajících z právních předpisů, a dále informace o trhu, co je schopen průmysl dodat.

3. Použití variant

Bude-li s potenciálními účastníky nabídkového řízení veden dialog ještě před dokončením specifikací, může to pomoci najít možnosti, jak prosazovat rovné příležitosti a trvale udržitelný rozvoj. Takové rozhovory rovněž pomohou stanovit optimální podobu požadavků, aby byly proveditelné z obchodního hlediska, a přijmout rozumná opatření k identifikaci rizik a jejich řízení. Pomoci může také srovnání stávajících služeb a nabídky u jiných subjektů na trhu. Využívá-li zadavatel těchto postupů, měl by si dávat pozor, aby žádného konkrétního dodavatele neupřednostňoval.

Ani po průzkumu trhu si zadavatel nemusí být zcela jistý, jak nejlépe do konkrétních technických specifikací začlenit sociální standardy. V takovém případě může požádat účastníky zadávacího řízení, aby předložili sociálně odpovědnou variantu projektu. To znamená, že zadavatel stanoví minimální technické specifikace produktu, který chce koupit, vztahující se na neutrální nabídku i na její sociálně odpovědnou variantu. V druhém případě doplní zadavatel sociální hledisko do technických specifikací⁴⁵.

Jakmile jsou nabídky odeslány, může je zadavatel porovnat (jak neutrální nabídky, tak i sociálně odpovědné varianty) na základě stejných kritérií pro zadání zakázky. Zadavatel také může použít varianty na podporu sociálních standardů, což umožňuje srovnání standardní a sociálně odpovědné nabídky (na základě stejných standardních technických specifikací). Pokud zadavatel neuvede jinak, mohou si společnosti vybrat, zda podají nabídku na základě standardního řešení nebo jeho varianty.

⁴⁴ Článek 23(3) směrnice 2004/18/ES.

⁴⁵ Tento sociální rozměr musí samozřejmě souviset s předmětem zakázky (ve smyslu skutečných dodávek, služeb nebo děl, které chce zadavatel popsat) a splňovat všechna pravidla a zásady EU vztahující se na technické specifikace při zadávání veřejných zakázek.

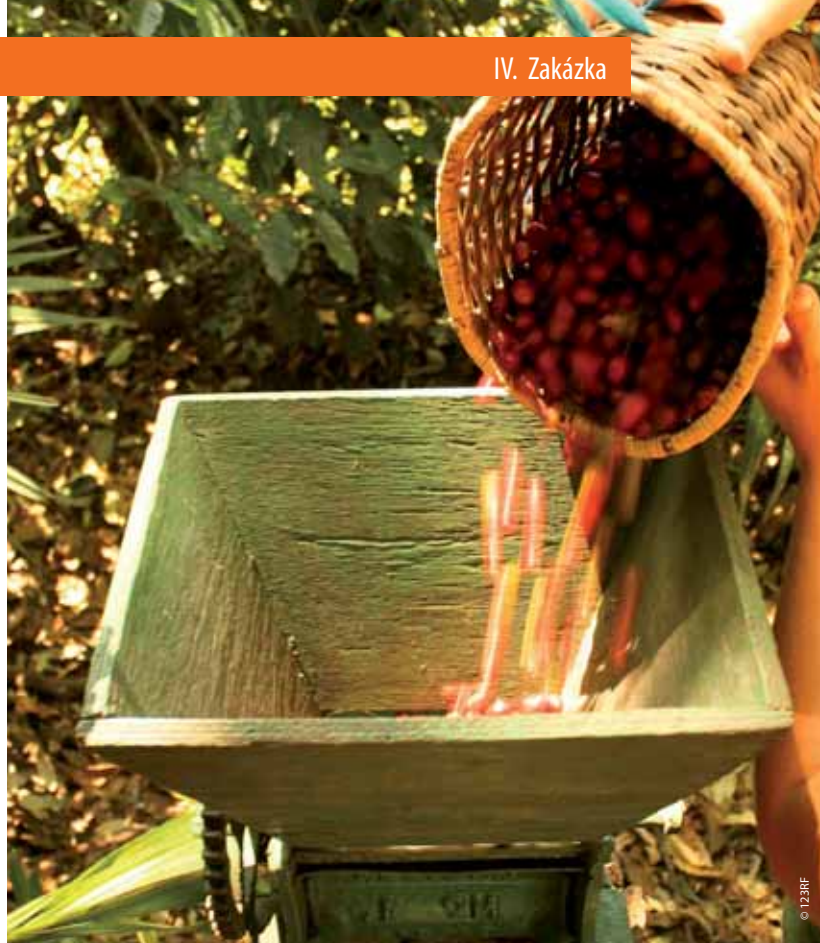
Aby mohl zadavatel přijímat varianty v procesu zadávání veřejných zakázek⁴⁶, musí nejprve v zadávací dokumentaci uvést:

- že budou přijímány varianty;
- minimální sociální specifikaci, kterou musí varianta nabídky splnit (např. sociálně odpovědnější přístup);
- konkrétní požadavky na předložení variant nabídky (např. samostatná obálka s označením varianty nebo zda lze variantu podat pouze ve spojení s neutrální nabídkou).

Odběratelé, kteří povolují varianty, mohou porovnávat neutrální nabídky a sociálně odpovědné varianty – na základě stejných kritérií pro zadání zakázky – a posuzovat návrhy uchazečů podle jejich dalších přínosů v oblasti sociálních standardů a rozhodnout se, zda jsou cenově dostupné.

Příklad:

Příkladem je veřejná zakázka na stravovací služby pro veřejnou samosprávu. Zadavatel může požadovat, aby dodavatelé předložili kromě neutrální (standardní) nabídky také variantu, která bude zohledňovat sociální rozměr (nízkokalorické, nesolené, košer jídlo, které pokrývá všechny zdravotní či náboženské potřeby účastníků).



4. Sociální označení a důsledky pro etický obchod

Zadavatel si přeje koupit zboží, které přispívá k trvale udržitelnému rozvoji (dále jen „zboží z etického obchodu“). V takovém případě se tato hlediska mohou promítnout do zadávací dokumentace, nelze však požadovat zboží, které je označeno konkrétním označením či certifikací etického obchodu⁴⁷, protože by to znamenalo omezení přístupnosti zadávacího řízení pro produkty, které takové označení nenesou, avšak splňují srovnatelné obchodní standardy pro trvale udržitelný rozvoj. Jedná se o všeobecně platné pravidlo, které se vztahuje nejen na označení etického obchodu, ale na všechny druhy označení, které požadují u hospodářských subjektů nebo jejich produktech certifikaci. Stejně tak nemůže zadavatel, který si přeje kupovat „bioprodukty“, požadovat konkrétní označení ekologické produkce, ale může v zadávací dokumentaci požadovat soulad s konkrétními kritérii pro organickou zemědělskou produkci.

⁴⁶ Viz článek 24 směrnice 2004/18/ES a článek 36 směrnice 2004/17/ES.

⁴⁷ Pro účely tohoto průvodce znamená „označení/certifikace etického obchodu“ jakýkoli nevládní systém zajištění trvale udržitelného rozvoje v souvislosti s obchodem (například Fair Trade, Fairtrade, Max Havelaar, Utz, Rainforest Alliance atd.). Další podrobnosti o systému Fair Trade a dalších systémech zajištění trvale udržitelného rozvoje v souvislosti s obchodem najdete ve Sdělení Komise KOM(2009) 215 v konečném znění ze dne 5. května 2009 „Příspěvek k udržitelnému rozvoji: Role spravedlivého obchodu a nevládních koncepcí záruk udržitelnosti v souvislosti s obchodem“, které je k dispozici na adrese: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/may/tradoc_143089.pdf.

- (a) Požadavky trvale udržitelného rozvoje mohou být začleněny do technických specifikací veřejné zakázky za předpokladu, že tato kritéria souvisí s předmětem příslušné zakázky⁴⁸ a je zajištěna shoda s příslušnými pravidly EU pro zadávání veřejných zakázek⁴⁹ a s principem rovného zacházení a transparentnosti.

Zadavatel, který si přeje kupovat zboží z etického obchodu, tak může učinit, pokud v technických specifikacích pro toto zboží stanoví příslušná kritéria trvale udržitelného rozvoje. Jakmile se zadavatel rozhodne pro předmět veřejné zakázky (jaký typ produktu chce koupit), může stanovit technické specifikace produktu⁵⁰. Požadavky se však musí vztahovat k vlastnostem nebo výkonu produktu (např. recyklační materiál) nebo k výrobnímu procesu daného produktu (např. ekologické pěstování).

Požadavky, které se vztahují k pracovním podmínkám pracovníků ve výrobním procesu dodávaného produktu, nemohou být zahrnuty do technických specifikací, protože se nejedná o technické specifikace ve smyslu směrnic o veřejných zakázkách. Za určitých podmínek je však zadavatelé mohou zahrnout do smluvních ustanovení o plnění zakázky⁵¹.

Zadavatelé, kteří chtějí nakupovat zboží z etického obchodu, by se neměli omezit na pouhé „zkopírování“ všech technických specifikací pro označení či certifikaci etického obchodu⁵² do technických specifikací své zakázky, vůbec by neměli jmenovat konkrétní označení či certifikaci etického obchodu. Naopak by si měli projít každé dílčí kritérium pro označení či certifikaci etického obchodu a použít pouze ta, která souvisí s předmětem jejich zakázky. Zadavatelé mohou stanovit, která označení či certifikace etického obchodu tato kritéria splňují, ale zároveň musí vždy povolit i další důkazní prostředky. Účastníci výběrového řízení musí mít k dispozici různé možnosti, jak prokázat shodu se stanovenými požadavky, a to buď pomocí příslušných označení/certifikace etického obchodu, nebo pomocí jiných prostředků.

- (b) **Do podmínek plnění zakázky** mohou být zahrnuta i kritéria trvale udržitelného rozvoje (včetně sociálních kritérií) za předpokladu, že souvisí s plněním příslušné zakázky⁵³ (např. minimální plat a důstojné pracovní podmínky pro pracovníky, kteří budou plnit zakázku) a shodují se *mutatis mutandis* s dalšími požadavky uvedenými v odstavci a) výše a celkově s podmínkami stanovenými v části „Pravidla

Příklady:

Přeje-li si zadavatel kupovat kávu nebo ovoce z etického obchodu, může do podmínek plnění zakázky například přidat ustanovení, podle kterého mají dodavatelé platit producentům cenu, která jim umožní pokrýt náklady na udržitelnou produkci; např. náklady na důstojné platové a pracovní podmínky, ekologické výrobní postupy a zdokonalení výrobního procesu a pracovních podmínek.

Německo: Düsseldorf

Bod 7.3 Zákona o zadávání veřejných zakázek města Düsseldorf v Severním Porýní-Vestfálsku (*Vergabeordnung für die Stadtverwaltung Düsseldorf*) o plnění zakázek stanovuje, že: „je zakázáno poptávat produkty, při jejichž výrobě je zneužívána dětská práce. Prokázat to lze pomocí nezávislých certifikátů (např. označení Transfair nebo Rugmark). Pokud daný produkt nenese žádné podobné označení, je možné situaci řešit prohlášením ve formě přijetí dalších smluvních ustanovení pro plnění prací a přijetí dalších smluvních ustanovení v Zákonu o veřejných zakázkách na dodávky a služby.“

⁴⁸ V souladu s článkem 53 směrnice 2004/18/ES a článkem 55 směrnice 2004/17/ES.

⁴⁹ Další podrobnosti najdete v části „Stanovení požadavků zakázky“.

⁵⁰ Rozumí se, že technické specifikace musí být definovány nediskriminačním způsobem.

⁵¹ Viz odstavce (b) níže týkající se smluvních ustanovení o plnění zakázky při nákupu zboží se zárukou trvale udržitelného rozvoje spolu s obecným odstavcem „Pravidla pro smluvní ustanovení o plnění zakázky“.

⁵² Protože některé specifikace těchto označení/certifikací etického obchodu nemusí souviset s předmětem zakázky. Proto by jejich zařazení do zadávací dokumentace bylo v rozporu se zásadami směrnic o veřejných zakázkách.

⁵³ Podmínky zahrnuté ve smluvních ustanoveních o plnění zakázky nemusí nutně souviset s předmětem zakázky, ale pouze s plněním zakázky.

pro smluvní ustanovení o plnění zakázky“ v tomto dokumentu.

Jelikož však musí všechny technické specifikace souviset s předmětem zakázky, může zadavatel zahrnout pouze takové sociální požadavky, které mají souvislost s předmětem zakázky.

5. Zohlednění sociálních aspektů ve výrobě a výrobních postupech

Pro sociální aspekt výroby produktu mohou hrát důležitou roli materiál, ze kterého je produkt vyroben, a způsob výroby. Směrnice o veřejných zakázkách stanovují, že při sestavování technických specifikací lze brát explicitně v úvahu výrobní postupy⁵⁴.

Příklad:

Veřejné zakázky na stavební práce mohou v technických specifikacích obsahovat požadavky, jejichž cílem je prevence nehod na staveništi. Taková opatření (např. zvýšení cedulí, zajištění podmínek pro skladování nebezpečných produktů nebo cesty pro přepravu materiálu) jsou součástí projektu v zadávacím řízení.

V zakázce na poskytování stravovacích služeb pro nemocnici může zadavatel v technických specifikacích požadovat, aby byly při přípravě jídla dodrženy určité postupy, které splňují výživové a zdravotní požadavky určitých skupin pacientů, a to za účelem zlepšení stavu pacientů.

6. Zdravotní postižení a technické specifikace

Směrnice o veřejných zakázkách⁵⁵ stanovují, že technické specifikace uvedené v zadávací dokumentaci by se měly zaměřovat na přístupnost stavebních prací, dodávek a služeb, které jsou předmětem zakázky. Čl. 23 odst. 1 směrnice 2004/18/ES stanovuje, že „vždy, kdy je to možné, by tyto technické specifikace měly být definovány tak, aby braly v úvahu kritéria přístupnosti pro zdravotně postižené osoby nebo aby byly navrženy pro všechny uživatele.“ Jak bylo vysvětleno výše, povinné vnitrostátní požadavky specifikované v právních předpisech daného členského státu zajišťující „dostupnost všem“ musí být zohledněny v předmětu zakázky. Je nanejvýš důležité, aby byli manažeři zadávacího řízení obeznámeni s konkrétními legislativními požadavky přístupnosti v příslušném členském státu a požadavky upůsobení podmínek pro všechny a aby byly tyto požadavky zcela začleněny do zadávací dokumentace, přimárně v podobě technických specifikací.

Příklad:

Itálie: Podle italských zákonů (zákon Stanca) musí být všechny veřejné webové stránky přístupné. Zákon předkládá několik požadavků, které je třeba dodržovat při zadávání veřejných zakázek na webové stránky. „Vyhlášku ustanovující technická pravidla zákona 4/2004“ tvoří převážně přílohy, které obsahují požadavky technické dostupnosti webu, metodologie při hodnocení webových stránek a požadavky přístupnosti hardwaru a softwaru. Hlavním zdrojem inspirace pro tyto skupiny byla iniciativa pro přístupný web W3C a pozitivní zkušenost s oddílem 508 rehabilitačního zákona USA (Rehabilitation Act). CNIPA (Národní centrum pro informatiku ve veřejné správě) odpovídá za hodnocení nabídek v případě veřejných zakázek s velkým dopadem na informační a telekomunikační technologie a dohlíží na plnění požadavků přístupnosti podle platných právních předpisů. Podle zákona 4/2004 zodpovídá za dohled nad uplatňováním zákona předsednictví rady ministrů (Ministerstvo pro inovace a technologie) a CNIPA. V roce 2006 bylo hodnoceno patnáct velkých veřejných zakázek (v celkové hodnotě 71 miliónů eur) z hlediska jejich shody se zákony o přístupnosti. Většina projektů předložených 10 různými hlavními veřejnými správami, se zaměřovala na veřejné zakázky v oblasti webových stránek a hardwaru.

⁵⁴ Příloha VI ke směrnici 2004/18/ES a příloha XXI ke směrnici 2004/17/ES.

⁵⁵ Článek 23(1) směrnice 2004/18/ES a článek 34(1) směrnice 2004/17/ES.

Zadavatelé nemohou být odborníky ve všech sociálních oblastech. Měli by však mít na paměti, že postupy v některých zemích mimo EU mohou usnadnit jejich práci na rozvíjení standardů přístupnosti. Oddíl 508 rehabilitačního zákona v USA vyžaduje, aby zadavatelé na federální úrovni používali při zadávání veřejných zakázek standardy přístupnosti; tato praxe je uplatňována také v mnoha zemích EU a ovlivnila i průmysl. V rámci

EU vydala Komise dvě pověření na podporu evropských požadavků přístupnosti v případě zadávání veřejných zakázek na produkty a služby v oblasti informačních a telekomunikačních technologií (IKT)⁵⁶ a na rozvoj měst⁵⁷. K dispozici jsou výsledky první fáze pověření 376. Byly stanoveny standardy přístupnosti a další postupy pro posuzování souladu s těmito standardy při nákupu IKT⁵⁸.

Stanovení požadavků na technické specifikace veřejných zakázek – V KOSTCE

Sestavte jasné a přesné technické specifikace. Zajistěte propojenost specifikací a předmětu zakázky, zohledněte všechny patřičné sociální požadavky a zajistěte transparentnost a nediskriminaci.

Opírejte se o osvědčené postupy jiných zadavatelů. Využívejte sítě jako nástroje pro získávání a šíření informací.

Používejte výkonnostní nebo funkční specifikace, které motivují k vytváření/sestavování/podávání inovativních sociálně odpovědných nabídek. Zohledněte sociální aspekty ve výrově a výrobních postupech.

Pokud si nejste jisti existencí, cenou či kvalitou sociálně odpovědných produktů a služeb, můžete uchazeče vyzvat k předložení sociálně odpovědných variant.

Je-li to na místě, uvažujte o možnosti vyhradit účast na zadávacím řízení chráněným dílnám nebo vyhradit plnění zakázek v rámci programů chráněného zaměstnání.

Ujistěte se, že jste uvedli všechny požadované cíle – nemohou být přidány později.



⁵⁶ Normalizační pověření Evropské komise pro Evropský výbor pro normalizaci (CEN), organizaci CENELEC a ETSI v případě zadávání veřejných zakázek na produkty a služby v oblasti IKT, M/376 EN, 7. prosince 2005.

⁵⁷ Normalizační pověření Evropské komise pro CEN, CENELEC a ETSI v případě zadávání veřejných zakázek na produkty a služby v oblasti IKT, M/376 EN, 7. prosince 2005.

⁵⁸ Evropské požadavky na přístupnost v případě zadávání veřejných zakázek na produkty a služby v oblasti IKT (pověření Evropské komise M 376, fáze 1); CEN/BT WG 185 a CLC/BT WG 101-5, Zpráva o „systémech hodnocení souladu s koncepcemi pro požadavky přístupnosti“.

B. Výběr dodavatelů, poskytovatelů služeb a obchodních partnerů

Výběrová kritéria se zaměřují na schopnost společnosti plnit zakázku, o kterou se uchází. Směrnice o veřejných zakázkách obsahují dvě sady pravidel pro výběr: vylučovací kritéria a pravidla týkající se technické a hospodářské způsobilosti.

1. Vylučovací kritéria

Směrnice o veřejných zakázkách obsahují vyčerpávající seznam případů, kdy může osobní situace zájemce nebo uchazeče vést k jeho vyloučení ze zadávacího řízení⁵⁹. Některé nedostatky mohou být sociální povahy. Zájemce nebo uchazeč může být například vyloučen v případě:

- neplacení příspěvků na sociální zabezpečení⁶⁰ nebo
- kdy byl hospodářský subjekt „pravomocným rozsudkem uznán vinným v souladu s právními předpisy země ze spáchání trestného činu spojeného s jeho podnikáním“⁶¹ nebo „se dopustil vážného profesního pochybení, které mohou veřejní zadavatelé prokázat jakýmkoli prostředky“⁶², pojem „vážné profesní pochybení“ je definován vnitrostátními právními předpisy⁶³.

⁵⁹ Článek 45 směrnice 2004/18/ES a článek 53(3) a 54(4) směrnice 2008/17/ES. V některých zvláště závažných trestných případech může být vyloučení uchazečů dokonce povinné.

⁶⁰ Článek 45(2)(e) směrnice 2004/18/ES.

⁶¹ Článek 45(2)(c) směrnice 2004/18/ES.

⁶² Článek 45(2)(d) směrnice 2004/18/ES.

⁶³ „Závažné profesní pochybení“ není ještě v evropských právních předpisech ani precedenčním právu EU definováno. Je proto na členských státech, aby tento pojem definovaly ve svých národních předpisech a rozhodly, zda nedodržení určitých sociálních povinností představuje závažné profesní pochybení.

Příklady povoleného jednání

- Vyloučení uchazeče, který byl *pravomocným* rozsudkem uznán vinným v souladu s právními předpisy země z nedodržení vnitrostátních právních předpisů, které zakazují nezákonné zaměstnávání, vnitrostátních pravidel o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci nebo vnitrostátních pravidel zakazujících diskriminaci na základě rasy, pohlaví, zdravotního stavu, věku, náboženského vyznání atd.
- Vyloučení uchazeče, který nepředstavil politiku rovných příležitostí, jak vyžadují vnitrostátní právní předpisy členského státu, kde má sídlo zadavatel, za předpokladu, že nedodržení právních předpisů je v daném členském státu klasifikováno jako vážné profesní pochybení.

Příklady nepovoleného jednání

- Vyloučení potenciálního uchazeče na základě politického nebo profesního přesvědčení uchazeče, které nesouvisí s jeho podnikáním.

2. Technická způsobilost⁶⁴

Výběrové řízení dává zadavatelům možnost posoudit schopnost zájemce splnit požadavky popsané v zadávací dokumentaci. Směrnice o veřejných zakázkách obsahují vyčerpávající seznam výběrových kritérií v oblasti technické způsobilosti, která lze aplikovat, a zdůvodnit tak výběr úspěšných zájemců. Výběrová kritéria, která se liší od kritérií uvedených ve směrnici o veřejných zakázkách, nejsou v souladu s těmito směrnici.

Příklad:

V případě věc *Beentjes*^{*} soud neshledal žádnou souvislost mezi podmínkou vyzývající k zaměstnávání dlouhodobě nezaměstnaných osob a vhodností uchazečů z hlediska jejich hospodářské a finanční situace, technických znalostí a schopností (klauzule 28 rozsudku)^{**}.

^{*} Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. září 1988 v případě 31/87.

^{**} Avšak do smluvních ustanovení o plnění zakázky lze vložit podmínku vyzývající zaměstnávání dlouhodobě nezaměstnaných za podmínky, že je to v souladu s pravidly EU použitelnými ve fázi plnění (další podrobnosti najdete v části „Plnění zakázky“).

⁶⁴ Tento průvodce se nebude zabývat rozбором kritérií ekonomického a finančního postavení vzhledem k tomu, že díky povaze referencí potřebných k vyhodnocení ekonomického a finančního postavení uchazečů do nich není možné začlenit sociální hlediska.



Kritéria výběru musí být navíc nediskriminační, přiměřená a musí se vztahovat k předmětu zakázky.

Aby bylo takové spojení zachováno, smí být sociální aspekty zahrnuty do technických kritérií výběru, **pouze pokud** splnění zakázky vyžaduje specifické „know-how“ v sociální oblasti. Zadavatel může v závislosti na předmětu zakázky posuzovat různé aspekty technické způsobilosti zájemců:

- Zaměstnává společnost ucházející se o zakázku personál s patřičnými znalostmi a zkušenostmi, které vyžadují sociální hlediska zakázky nebo má přístup k takovému personálu (např. potřeba mít proškolené zaměstnance a zaměstnance s konkrétními manažerskými zkušenostmi požadovanými v zakázkách poptávajících služby hlídání dětí nebo inženýry a architekty, kteří mají potřebnou kvalifikaci v oblasti přístupnosti při stavbě veřejných budov)?
- Vlastní společnost ucházející se o zakázku potřebné technické vybavení na sociální ochranu nebo k němu má přístup (např. potřeba vhodného vybavení pro starší osoby v zakázce na provoz domova důchodců)?
- Má společnost ucházející se o zakázku potřebná odborná technická zařízení, která pokryjí sociální aspekty zakázky (např. zakázka na nákup počítačového hardwaru, včetně požadavků na přístupnost osobám se zdravotním postižením)?

Doklady o technické způsobilosti hospodářského subjektu mohou být poskytnuty jedním nebo několika následujícími prostředky, které jsou podrobně popsány ve směrnicích⁶⁵, např.:

- doklad o předchozích dokončených zakázkách s přehledem techniků nebo zapojených technických útvarů;
- popis technického zařízení a opatření použitých dodavatelem;
- vzdělání a odborná kvalifikace zaměstnanců dodavatele (důležité především u zakázek, které mohou dosáhnout sociálních cílů pouze při dobrém proškolení personálu);
- údaje o průměrném ročním počtu zaměstnanců poskytovatele služeb a počet řídicích pracovníků;
- údaje o části zakázky, která bude případně zadána subdodavatelům.

Je třeba najít rovnováhu: na jedné straně potřebuje zadavatel dostatek dokladů o technické způsobilosti dodavatele plnit zakázku, na druhé straně by se měl vyvarovat přílišných obstrukcí pro dodavatele.

Výběr dodavatelů, obchodních partnerů a poskytovatelů služeb – V KOSTCE

Zvažte schopnost potenciálních dodavatelů splnit danou zakázku. Stanovte kritéria výběru na základě vyčerpávajícího seznamu ve směrnicích o veřejných zakázkách.

Vyžaduje zakázka speciální schopnosti či způsobilost (např. konkrétní dovednosti, školení nebo patřičné vybavení, které obsáhne sociální aspekty zakázky)? Pokud ano, stanovte i sociální kritéria, která poukazují na technickou způsobilost dodavatele plnit zakázku.

Zhodnocení technické způsobilosti musí souviset se schopností uchazeče splnit zakázku.

Je-li to na místě, zvažte i předchozí zkušenosti dodavatele s plněním podobných zakázek z pohledu požadovaných sociálních standardů. Posuďte také možnost vyloučení uchazečů, pokud jsou splněny podmínky pro vyloučení podle směrnic o veřejných zakázkách.

⁶⁵ Článek 48 směrnice 2004/18/ES.

C. Zadání zakázky

1. Obecná pravidla k sestavení kritérií pro zadání zakázky a pro zadání zakázek

Sociální kritéria pro zadání zakázky lze uplatnit za předpokladu, že⁶⁶:

- souvisí s předmětem zakázky;
- neponechají veřejnému zadavateli neomezenou volnost výběru;
- jsou výslovně uvedena v oznámení o zakázce a v zadávací dokumentaci a
- jsou v souladu se základními zásadami práva EU.

Rozhodnutí o nejlepší zakázce učiní zadavatel především na základě předem stanovených a zveřejněných kritérií pro zadání zakázky. Podle směrnic o veřejných zakázkách má zadavatel dvě možnosti: buď může porovnávat nabídky pouze podle ceny⁶⁷ nebo může zadat zakázku „hospodářsky nejvýhodnější nabídce“ nebo nabídce s nejlepší hodnotou, což znamená, že spolu s cenou budou zohledněna i další kritéria pro zadání zakázky.

Hospodářsky nejvýhodnější nabídka vždy vychází z kombinace dvou nebo více dílčích kritérií, která mohou zahrnovat i sociální kritéria. Ve směrnici o veřejných zakázkách⁶⁸ je uveden seznam příkladů, který není vyčerpávající, podle nichž mohou zadavatelé určit hospodářsky nejvýhodnější nabídku. Vyskytují se zde faktory jako cena, technická úroveň, estetické a funkční vlastnosti, sociální vlastnosti, provozní náklady, návratnost nákladů,

záruční servis a technická pomoc, datum dodání, dodací lhůta a lhůta pro dokončení.

Nejlepší nabídka bude vybrána na základě několika dílčích kritérií, proto může zadavatel využívat různé metody porovnávání a zvažování různých kritérií. Patří mezi ně porovnávací tabulky, relativní důležitost a systém určování pro a proti. Zadavatelé nesou zodpovědnost za včasné stanovení a zveřejnění kritérií pro zadání zakázky a relativní důležitost jednotlivých kritérií. Povinnosti uchazečů je seznámit se s nimi a zohlednit je během přípravy nabídky.

Jednotlivá kritéria, podle kterých se určuje hospodářsky nejvýhodnější nabídka, musí být formulována následujícím způsobem:

- Musí být spojena s předmětem zakázky (jak je popsáno v technických specifikacích).

Technické specifikace určují požadovanou úroveň plnění (např. standardy přístupnosti v technických specifikacích). Zadavatel však může stanovit, že každý produkt/služba s lepším než minimálním výkonem získá ve fázi zadávání body navíc. Například standard přístupnosti webu, jak tomu bylo v případě standardu **UNE 139803** „Requisitos de accesibilidad para contenidos Web“ (Španělsko), je možné plnit na třech úrovních – A, AA nebo AAA. Body navíc může dostat nabídka, která dosáhne nejvyšší úrovně.

- Umožňují posuzování nabídek na základě jejich hospodářských a kvalitativních vlastností jako celku, aby bylo možné určit, která nabídka je finančně nejvýhodnější⁶⁹. V praxi to znamená, že jednotlivá kritéria nemusí zadavateli přinášet hospodářskou výhodu, avšak celkově musí tato kritéria pro zadání zakázky (tj. ekonomických a sociálních) umožnit určení finančně nejvýhodnější nabídky.

⁶⁶ Další podrobnosti o níže uvedených podmínkách najdete v další části „Podmínky, které lze uplatnit u kritérií pro zadání zakázky při posuzování nabídky“. Viz také 1. a 2. bod odůvodnění směrnice 2004/18/ES a 1. a 9. bod směrnice 2004/17/ES;

⁶⁷ U zakázek zadávaných na základě nejnižší ceny lze nezohlednění jiných kritérií pro zadání zakázky (např. kvalita nebo sociální hlediska) do jisté míry vykompenzováno zahrnutím norem vysoké kvality do technických specifikací zakázky (tak, aby ve fázi zadání byly zohledněny pouze nabídky splňující všechny kvalitativní normy obsažené v technických podmínkách) nebo zahrnutím sociálních hledisek (podle jejich povahy) do technických podmínek (pokud tato hlediska souvisí s předmětem zakázky) nebo do smluvních ustanovení o plnění zakázky (pouze pokud souvisí s plněním zakázky).

⁶⁸ 46. bod odůvodnění a článek 53 směrnice 2004/18/ES.

⁶⁹ Viz 46. bod odůvodnění směrnice 2004/18/ES a 55. bod odůvodnění směrnice 2004/17/ES.

Příklady povoleného jednání

- Ve veřejné zakázce na péči o osoby s postižením obsahují kritéria pro zadání zakázky požadavky, které se zaměřují na speciální potřeby všech skupin uživatelů (např. personalizace služeb vzhledem k věku, pohlaví nebo sociálním potížím uživatelů služeb atd.).
- Ve veřejné zakázce na náborové testy a služby pro veřejný sektor může zadavatel od uchazečů požadovat, aby byly náborové testy a služby připraveny a provedeny způsobem, který zaručuje všem účastníkům rovné příležitosti bez ohledu na věk, pohlaví, etnický původ nebo náboženské vyznání.
- Ve veřejné zakázce na nákup softwaru nebo hardwaru může být uvedeno kritérium pro zadání zakázky, které se odkazuje na celou řadu bodů zaměřujících se na různé úrovně přístupnosti nebo specifické vlastnosti navržené pro různé skupiny osob se zdravotním postižením. Patří sem například přístupnost produktů či služeb osobám se zrakovým postižením a nevidomým, osobám se sluchovým postižením nebo neslyšícím, osobám s mentálním postižením nebo osobám se sníženou schopností pohybu a orientace.

Příklady nepovoleného jednání

- Používat kritéria pro zadání zakázky spojená s podmínkou, že dodavatel nakoupí místní materiál (např. ve veřejné zakázce na výstavbu nemocnice), aby podpořil vytváření nových pracovních míst v rámci místního trhu. Zprv, takové kritérium není nijak spojeno s předmětem zakázky (výstavba nemocnice). Zadruhé, takové kritérium je diskriminační, protože dává neoprávněnou výhodu dodavatelům, kteří kupují vybavení a materiál na místním trhu, oproti dodavatelům, kteří nakupují jinde.
- Používat kritéria pro zadání zakázek zveřejněná na poslední chvíli, která nejsou uvedena v zadávací dokumentaci.
- Používat kritéria pro zadání zakázky, která by dávala příliš velký prostor vlastnímu úsudku zadavatele. Například v zakázce na IT vybavení se objeví kritérium, podle kterého mohou dodavatelé získat 1 až 20 bodů za technické vybavení podporující přístupnost navrhovaných produktů, aniž by zadavatel uvedl parametry a vlastnosti, které bude brát v úvahu při udělování konkrétního počtu bodů. Takové opatření by dávalo zadavateli příliš velký prostor pro vlastní posouzení technické způsobilosti uchazečů.

1.1. Podmínky, které lze uplatnit u kritérií pro zadání zakázky při posuzování nabídky

Směrnice o veřejných zakázkách výslovně povolují, aby byla do kritérií pro zadání zakázky začleněna i sociální hlediska. Tyto právní předpisy se zakládají na judikatuře Soudního dvora EU. Základní pravidlo pro sociální kritéria pro zadání zakázky je odvozeno z případů C-513/99 (Concordia Bus) a C-448/01 (Wienstrom) a ze směrnice o veřejných zakázkách, které se výslovně odkazují na toto rozhodnutí v prvním bodu odůvodnění. Všechna kritéria pro zadání zakázky by měla splňovat podmínky uvedené na začátku oddílu C 1 výše⁷⁰.

(a) *Kritéria pro zadání zakázky musí být spojena s předmětem zakázky.*

To je základní pravidlo. Je to záruka, že jsou kritéria pro zadání zakázky spojena s potřebami zadavatele uvedenými v předmětu zakázky. Rozsudek Soudního dvora EU ve věci „Wienstrom“⁷¹ poskytl další vodítko, jak se má interpretovat propojenost s předmětem zakázky.

⁷⁰ Rozsudek Soudního dvora EU v případě C-513/99. Tento rozsudek se týká ekologických kritérií pro zadání zakázky, ale stejné zásady lze *analogicky* použít i na sociální kritéria zadávání veřejných zakázek.

⁷¹ Rozsudek Soudního dvora EU v případě C-448/01.

Příklady:

Případ Wienstrom: V tomto případě Soudní dvůr EU rozhodl, že v zakázce na dodávky energie nebylo kritérium spojeno s předmětem zakázky. Příslušné kritérium se vztahovalo výlučně na množství vyrobené elektřiny z obnovitelných zdrojů energie přesahující odhadovanou spotřebu zadavatele (což bylo předmětem zakázky). Aby existovala spojitost s předmětem zakázky, muselo by se kritérium odkazující se na množství vyrobené elektřiny z obnovitelných zdrojů energie vztahovat pouze na elektřinu, která bude skutečně dodána zadavateli.

Zakázka na dílo: Například v případě veřejné zakázky na dílo zahrnující sociální aspekty, kde je předmětem zakázky výstavba školy, nemůže být zvoleno kritérium pro zadání zakázky vycházející z množství peněz, které dodavatel přinese do místní komunity mimo zakázku. Takové kritérium je z právního hlediska nepřístupné, neboť neexistuje spojitost s předmětem zakázky.

(b) Kritéria pro zadání zakázky musí být konkrétní a objektivně kvantifikovatelná.

Soudní dvůr EU rozhodl na základě svých předchozích rozsudků, že kritéria pro zadání zakázky nesmějí ponechávat veřejným zadavatelům neomezenou volnost výběru. Musí omezovat volnost výběru stanovením konkrétních, měřitelných kritérií, která souvisí s produktem nebo, jak uvedl Soudní dvůr EU, „přiměřeně konkrétních a objektivně kvantifikovatelných kritérií“. Soudní dvůr EU nabídl ve věci Wienstrom a Concordia Bus⁷² další objasnění.

⁷² Oba se týkají ekologických kritérií zadávání, ale zásady odvozené z těchto rozsudků lze analogicky použít i na sociální kritéria zadávání.

Příklady:**Nedostatečně jasná a objektivní kritéria pro zadání zakázky ve věci Wienstrom:**

Ve věci Wienstrom došel Soudní dvůr EU k tomuto závěru: aby zadavatel při sestavování podmínek zakázky poskytl rovné příležitosti pro všechny uchazeče, musí kritéria pro zadání zakázky formulovat takovým způsobem, aby je „všichni rozumní a dobře informovaní uchazeči interpretovali při běžném pozorném čtení stejně“. Soudní dvůr formuloval i další aspekt, který poukazuje na nutnost jasného a měřitelného vyjádření kritérií pro zadání zakázky, a to že zadavatel může stanovit pouze taková kritéria, jejichž plnění lze ověřit.

Konkrétní a měřitelná kritéria pro zadání zakázky ve věci Concordia Bus:

Ve věci Concordia Bus došlo k tomu, že se obec Helsinky rozhodla zveřejnit ještě před hodnocením nabídek systém udělování bodů v zadávacím řízení za dosažení určité úrovně hluku a emisí^{*}. Soudní dvůr EU shledal tento systém dostatečně konkrétním a měřitelným.

^{*} Zadavatel v tomto případě nestanovil konkrétní lhůtu, ve které mají uchazeči uvést množství, které jsou schopni dodat.

^{**} V tomto případě byly přiděleny body navíc, mimo jiné za „použití autobusů s emisemi oxidu dusíku nižšími než 4 g/kWh (+ 2,5 bodu/autobus) nebo nižšími než 2 g/kWh (+ 3,5 bodů/autobus) a úrovní vnějšího hluku nižší než 77 dB (+1 bod/autobus)“.

(c) Kritéria pro zadání zakázky musí být zveřejněna předem.

Směrnice o veřejných zakázkách stanovují, že v oznámení o zakázce musí být uvedeno, zda bude zadavatel zakázku zadávat na základě „nejnižší ceny“ nebo „hospodářsky nejvýhodnější nabídky“. Kritéria pro určení hospodářsky nejvýhodnější nabídky musí být uvedena v oznámení nebo alespoň v zadávací dokumentaci.



(d) *Kritéria pro zadání zakázky musí být v souladu s právem EU (včetně základních zásad Smlouvy o fungování EU).*

Poslední podmínka je odvozená ze Smlouvy o fungování EU a směrnic o veřejných zakázkách a stanovuje, že kritéria pro zadání zakázky musí být ve shodě se základními zásadami práva EU.

Soudní dvůr EU výslovně vyzdvihuje důležitost zásady zákazu diskriminace, která je základem dalších zásad, jako je zásada svobodného poskytování služeb a svoboda usazování. Otázka diskriminace byla výslovně vznesena i ve věci *Concordia Bus*⁷³.

Příklad:

Společnost *Concordia Bus* mimo jiné namítala, že kritéria stanovená obcí *Helsinki* byla diskriminační, protože autobusová společnost *HKL* náležející obci byla jedinou společností, která provozovala vozidla poháněná plynem, která mohla dodržet stanovené úrovně emisí. Soudní dvůr EU rozhodl, že jedno takové kritérium, které může splnit pouze malé množství společností, vedle mnoha dalších kritérií pro zadání zakázky samo o sobě neznamená diskriminaci. Proto je třeba při rozhodování o diskriminaci vzít v úvahu všechna fakta v daném případě.

1.2. „Dodatečné kritérium“

Ve věci *C-225/98 Soudní dvůr EU* rozhodl, že zadavatelé mohou zadat zakázku na základě podmínky, která se vztahuje např. k boji s nezaměstnaností za předpokladu, že tato podmínka je v souladu se všemi základními zásadami práva EU, **avšak pouze pokud se zadavatelé musí rozhodovat mezi dvěma nebo více srovnatelnými nabídkami**. Příslušný členský stát tuto podmínku považoval za **dodatečné, nerozhodující kritérium** a přihlédl k němu až poté, co proběhlo porovnání všech nabídek na základě dalších kritérií pro zadání zakázky. Nakonec Soudní dvůr EU uvedl, že uplatnění kritéria, které se týká boje s nezaměstnaností, nesmí mít přímý nebo nepřímý dopad na podané nabídky z jiných členských států EU a musí být výslovně uvedeny v oznámení o zakázce, aby potenciální účastníci nabídkového řízení věděli o existenci takové podmínky.

Proto lze takové kritérium (a další kritéria, která nejsou spojena s předmětem zakázky) vzít v úvahu pouze jako „dodatečné kritérium“, je-li třeba se rozhodnout mezi dvěma rovnocennými nabídkami. Všechna ostatní kritéria pro zadání zakázky (kromě dodatečných kritérií) musí být spojena s předmětem zakázky, jak rozhodl Soudní dvůr EU v roce 2001 ve věci *Wienstrom*⁷⁴ (viz výše).

⁷³ Rozsudek Soudního dvora EU v případě *C-513/99*.

⁷⁴ Rozsudek Soudního dvora EU v případě *C-448/01*.

2. Jak přistupovat k „neobvykle nízkým nabídkám“

Podle směrnic o veřejných zakázkách jsou zadavatelé povinni požadovat vysvětlení, považují-li nabídku za abnormálně nízkou, a to dříve, než takovou nabídku odmítnou. Směrnice ustanovují, že vysvětlení se může odvolávat (mimo jiné) na shodu s „opatřeními na ochranu zaměstnání a platnými pracovními podmínkami v místě, kde budou práce, služby nebo dodávky plněny“⁷⁵. Směrnice o veřejných zakázkách tím dávají do přímé souvislosti neobvykle nízké nabídky a ochranu zaměstnání a pracovní podmínky. Některé postupy, včetně nedodržení právně závazných pracovních podmínek, mohou vést k *nekalé* soutěži.

Příklady:

Francie: Radnice ve městě Angers zaznamenala, že pracovníci úklidu mají nepřiměřenou pracovní dobu. Nabídka, která je hospodářsky velmi výhodná, protože počítá s méně zaměstnanci než je přiměřené vzhledem k rozsahu plochy, která má být uklížena (podle průměrného poměru), je tak považována za neobvykle nízkou a bude odmítnuta, pokud dodavatel nedokáže vysvětlit, jakým způsobem bude schopen garantovat tak nízkou cenu, aniž by přitom porušil platné zákony (např. zákon o maximálním počtu odpracovaných hodin denně).

Směrnice o veřejných zakázkách udávají, jak má zadavatel postupovat, než se rozhodne zamítnout nabídku z důvodu neobvykle nízké ceny⁷⁶. Ke každému případu by se mělo přistupovat individuálně. Nemělo by docházet k automatickému zamítnutí nabídek, uchazeči musí mít možnost vyvrátit argumenty vznesené vůči nim a musí být dodržena zásada zákazu diskriminace.

Příklad povoleného jednání

Uchazeč může být vyloučen ze zadávacího řízení, jestliže zadavatel na základě žádosti o vysvětlení ve shodě s pravidly směrnic o veřejných zakázkách* uvedených výše shledá, že je nabídka neobvykle nízká v důsledku porušení platných pravidel, která se týkají ochrany zaměstnání, placení příspěvků na sociální zabezpečení nebo přesčasů, bezpečnosti na pracovišti nebo zákazu nezákonného zaměstnávání.

Příklady nepovoleného jednání

Zadavatel nemá právo zcela a automaticky vyloučit nabídku, která splňuje určený poměr (např. dosahuje 80 % průměrné ceny všech nabídek).

* Článek 55 směrnice 2004/18/ES a článek 57 směrnice 2004/17/ES.

Zadavatel může písemně požádat o další informace, které pokládá za důležité pro posouzení neobvykle nízké nabídky. Mohou se týkat ochrany zaměstnání a pracovních podmínek. Další informace nemusí požadovat pouze od uchazečů. Pokud se jedná například o pracovní podmínky, je možné požádat o informace odbory. Pokud však zadavatel nezíská potřebné informace z jiných zdrojů, je povinen podle směrnic o veřejných zakázkách „ověřit tyto základní prvky konzultací s uchazečem, přičemž bere v úvahu dodané důkazy.“ Praktické uplatnění těchto pravidel popisují vnitrostátní právní předpisy, přičemž tato pravidla musí umožňovat uchazeči prezentovat jeho stanovisko.

Pokud při žádosti o vysvětlení vyjde najevo, že nabídka je neobvykle nízká, může ji zadavatel odmítnout (ačkoli ze směrnic o veřejných zakázkách nevyplývá žádná taková povinnost). V členských státech, které přijaly právní opatření takového znění, však právní předpisy zadavatelům přímo nařizují takovou nabídku odmítnout.

⁷⁵ Článek 55(1)(d) směrnice 2004/18/ES a článek 57(1)(d) směrnice 2004/17/ES.

⁷⁶ Článek 55 směrnice 2004/18/ES a článek 57 směrnice 2004/17/ES.

3. Vyhodnocení neúspěšných uchazečů

Jakmile je zakázka zadána, má zadavatel povinnost poskytnout neúspěšným uchazečům zpětnou vazbu. Je to dobrá příležitost probrat s neúspěšnými uchazeči

obecné záležitosti a především strategie zadavatele v sociálních otázkách. Pokud byl neúspěch uchazeče dán alespoň z části tím, že nesplnil sociální kritéria, může touto cestou zjistit, na co se má zaměřit, aby byl úspěšný v budoucnu.

Zadání zakázky: posuzování nabídky – V KOSTCE

Určete kritéria pro zadání zakázky: zvolíte-li kritérium „hospodářsky nejvýhodnější nabídky“, můžete příslušná sociální kritéria zahrnout buď jako měřítka pro vzájemné porovnávání společensky odpovědných nabídek, nebo jako prostředek, pomocí kterého představíte sociální hledisko a dáte mu tak určitou závažnost.

Sociální (a také hospodářská a ekologická) kritéria pro zadání zakázky:

- musí souviset s předmětem zakázky;
- nesmí ponechávat veřejnému zadavateli neomezenou volnost výběru;
- musí být výslovně uvedena v oznámení o zakázce a v zadávací dokumentaci;
- musí být v souladu s právem EU (včetně základních zásad Smlouvy o fungování EU: transparentnost, rovné zacházení a zákaz diskriminace);
- musí zadavateli napomáhat při určení finančně nejvýhodnější nabídky a
- musí být konzistentní s příslušnými pravidly směrnic o veřejných zakázkách.

Posuďte, zda nabídka není „neobvykle nízká“ v důsledku porušování sociálních standardů.

D. Plnění zakázky

Nejprve je třeba zdůraznit, že plnění veřejné zakázky musí za všech okolností probíhat ve shodě se všemi závaznými pravidly (která lze uplatnit), včetně sociálních a zdravotních nařízení. Pokud si navíc zadavatel přeje, aby uchazeč splnil dodatečné sociální cíle⁷⁷, může za tímto účelem využít smluvní ustanovení o plnění zakázky.

Smluvní ustanovení o plnění zakázky stanovují, jakým způsobem má být zakázka provedena. Sociální hlediska mohou být začleněna do smluvních ustanovení o plnění zakázky za předpokladu, že (i) jsou spojena s plněním zakázky, (ii) byla zveřejněna v oznámení o zakázce a (iii) jsou ve shodě s právem EU (včetně všeobecných zásad Smlouvy o fungování EU).

1. Pravidla pro smluvní ustanovení o plnění zakázky

Smluvní ustanovení o plnění zakázky jsou závazky, které musí úspěšný uchazeč dodržet a které souvisí s plněním zakázky. V zásadě tedy stačí, aby se uchazeči v době podávání nabídky zavázali, že tyto podmínky splní, bude-li jim zakázka přidělena. Nabídky uchazečů, kteří žádné takové podmínky nepřijali, nesplňují podmínky zadávací dokumentace a nemohou proto být přijaty⁷⁸. Avšak podmínky zakázky nemusí být splněny v době podání nabídky.

Jsou-li požadované sociální standardy uvedeny přímo v zakázce, je tím jasně vyjádřeno očekávání zadavatele. Při formulaci těchto záměrů v konkrétních oblastech, které mohou ovlivnit plnění, pomůže pečlivá příprava během fáze plánování a nabídkového řízení.

Ačkoli by smluvní ustanovení o plnění zakázky neměla hrát žádnou roli při určování toho, který uchazeč zakázku získá, ani působit jako skryté technické specifikace, kritéria pro zadání zakázky nebo výběrová kritéria, je povoleno stanovit dodatečné podmínky zakázky, které jsou nezávislé na specifikacích, kritériích pro zadání zakázky nebo výběrových kritériích⁷⁹. Mohou zahrnovat sociální a ekologické podmínky. Pokud si tedy zadavatel přeje, aby uchazeč dosáhl sociálních cílů, které nesouvisí se specifikacemi zakázky, může určit dodatečné podmínky zakázky. Ty se vztahují pouze na plnění zakázky.

Uchazeči mají povinnost prokázat splnění technických specifikací, avšak během zadávacího řízení nelze požadovat soulad se smluvními ustanoveními o plnění zakázky.

Dále musí smluvní ustanovení o plnění zakázky:

- souviset s plněním zakázky.

To znamená, že smluvní ustanovení o plnění zakázky musí souviset s činnostmi zadanými v zadávacím řízení, které jsou nezbytné pro výrobu zboží, poskytování služeb či vykonávání prací. V následujících případech nelze tvrdit, že podmínka souvisí s „plněním“ zakázky:

- je požadováno, aby uchazeč zaměstnal určitý podíl pracovníků se zdravotním postižením v rámci jiné zakázky⁸⁰ nebo uchazeče omezuje při plnění jiné zakázky;
- je vyžadováno, aby uchazeč finančně přispíval např. na výstavbu centra pro osoby se zdravotním postižením;
- je požadováno, aby uchazeč o zakázku na dílo poskytoval střediska denní péče pro děti svých zaměstnanců. Takové služby nemají souvislost s činnostmi, které jsou pro plnění zakázky nezbytné. Pokud si zadavatel přeje takové služby, může na ně vypsát výběrové řízení.

⁷⁷ tj. cíle, které jdou nad rámec cílů stanovených příslušnými povinnými právními předpisy a které nesouvisí s technickými podmínkami, kritérii výběru ani kritérii pro zadání zakázky.

⁷⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. června 1992 v případě C-243/89 (Storebaelt) stanovil, že zadavatel musí zamítnout nabídky, které nesplňují zadávací podmínky, aby se vyhnul porušení zásady rovného zacházení s uchazeči, která je základem směrnic o veřejných zakázkách.

⁷⁹ Případ Beentjes, rozsudek Soudního dvora EU v případě 31/87.

⁸⁰ Avšak požadavek na přijetí stanovené poměrné části pracovníků se zdravotním postižením pro plnění dané zakázky (a nikoli pro další zakázku) by souviselo s plněním dané zakázky.

- být zveřejněny v oznámení o zakázce

Ačkoli se smluvní ustanovení o plnění zakázky považují za podmínky mimo samotný proces zadávání zakázky, musí být přesto jasně formulována ve výzvě k podání nabídek. Uchazeči by si měli být vědomi všech závazků stanovených pro danou zakázku a podle toho stanovit cenu⁸¹. Vítězný uchazeč je povinen dostát svým závazkům a splnit podmínky zakázky.

- být ve shodě s právem EU (jsou v souladu se základními zásadami Smlouvy o fungování EU)

Podmínky zakázky například nesmí přinášet nevýhody uchazečům z jiných členských států a obecně nesmí vést k nerovnému zacházení s potenciálními uchazeči. Stejně důležité je však to, aby byly podmínky zakázky obecně ve shodě s právem EU, tedy i s právem EU v oblasti sociálních věcí.

Veřejné zakázky tedy musí být plněny za všech okolností ve shodě se všemi platnými pravidly, včetně nařízení v oblasti sociálních věcí, práce a zdraví.

2. Příklady sociálních hledisek, která lze zahrnout do smluvních ustanovení o plnění zakázky

V odůvodněních směrnice 2004/18/ES (s menší obměnou také ve směrnici 2004/17/ES)⁸² jsou uvedeny příklady sociálních hledisek, která lze zahrnout do smluvních ustanovení o plnění zakázky:

„Mohou mít za cíl zejména podporu odborné přípravy na místě, zaměstnávání osob, které čelí zvláštním obtížím v procesu začlenění, boj proti nezaměstnanosti ... zaměstnat dlouhodobě nezaměstnané nebo provádět vzdělávací opatření pro nezaměstnané nebo pro mládež, dodržovat podstatu ustanovení základních úmluv Mezinárodní organizace práce (MOP)⁸³ ... a zaměstnat více tělesně postižených osob ...“

Smluvní ustanovení o plnění zakázky jsou v celém procesu zadávacího řízení většinou nejvhodnější k začlenění sociálních hledisek souvisejících se zaměstnaností a pracovními podmínkami pracovníků, kteří se budou podílet na plnění zakázky⁸⁴.

⁸¹ Článek 26 směrnice 2004/18/ES a článek 38 směrnice 2004/17/ES.

⁸² 33. bod odůvodnění směrnice 2004/18/ES a 44. bod odůvodnění směrnice 2004/17/ES.

⁸³ Základ úmluv MOP, na které odkazují směrnice o veřejných zakázkách, tvoří osm základních úmluv MOP, které ratifikovaly všechny členské státy (podrobnosti najdete v poznámce pod čarou č. 11).

⁸⁴ Jak bylo uvedeno v předchozích částech, pracovní podmínky pracovníků zapojených do plnění zakázky nejsou ve smyslu směrnic o veřejných zakázkách zahrnuty do technických specifikací ani kritérií výběru. Kromě toho by vzhledem k tomu, že se tato sociální hlediska obtížně dávají do souvislosti s předmětem zakázky, obecně vzato nebylo možné tato kritéria zahrnout do kritérií pro zadání veřejných zakázek (s výjimkou „dodatečného kritéria“ pro rozlišení dvou stejných uchazečů, jak potvrdil rozsudek Soudního dvora EU v případě C-225/98 a jak je vysvětleno v části „Zadávání zakázky“).

Sdělení Komise z roku 2001 uvádí, že „zadavatel má různé možnosti, jak určit smluvní ustanovení týkající se sociálního hlediska“ a uvádí seznam „některých příkladů dodatečných specifických podmínek, jejichž splnění může zadavatel od úspěšného uchazeče požadovat“. Příklady:

- „povinnost zaměstnat nezaměstnané osoby nebo zorganizovat školicí programy za účelem plnění zakázky;
- povinnost přijmout během plnění zakázky opatření, která slouží k propagování rovnosti mezi pohlavími, etnické a rasové rozmanitosti nebo která nabízí rovný přístup pro osoby se zdravotním postižením;
- povinnost dodržovat během plnění zakázky základní lidská práva (jako je zákaz nucené a dětské práce), která jsou garantována klíčovými úmluvami Mezinárodní organizace práce, pokud tato ustanovení ještě nebyla převzata do vnitrostátního práva;
- povinnost najmout pro plnění zakázky určitý počet osob se zdravotním postižením nad rámec minima stanoveného vnitrostátními právními předpisy v daném členském státě, kde bude úspěšný uchazeč zakázku plnit.“

Veřejné zakázky na díla a služby, u kterých je možné určit způsob, jak budou plněny, nabízí zadavateli nejlepší příležitost zohlednit sociální hlediska ve smluvních ustanoveních o plnění zakázky. Je poněkud problematictější přijímat smluvní ustanovení, která se týkají způsobu plnění zakázky na služby, jelikož přijetí ustanovení, která vyžadují změny v organizaci, ve struktuře nebo politice podniku na území jiného členského státu, může být vnímáno jako diskriminační nebo může představovat neoprávněné omezování obchodu.



Další příklady:

Švédsko: Zakázka na stavební práce zadaná švédskou národní správou silnic obsahuje standardní smluvní ustanovení, v němž je obsažen požadavek, aby uchazeči při plnění zakázky ve Švédsku dodrželi určité úmluvy (klíčové úmluvy MOP). Stejně ustanovení vyžaduje shodu s určitými požadavky na podávání zpráv, jejichž účelem je ověřit, zda zboží a produkty použité při plnění zakázky byly vyrobeny v bezpečném prostředí v souladu s pravidly uvedenými ve zmíněných úmluvách. Pokud některé zboží toto ustanovení nesplní, musí ho uchazeč na vlastní náklady nahradit. Uchazeč musí zajistit, že jeho subdodavatelé dodržují stejné závazky. Jakékoli porušení sociálních závazků uchazečem bude mít za následek finanční pokutu.

Spojené království: V roce 2004 společnost Transport for London (TfL) sestavila pětiletý investiční program v hodnotě 10 miliard GBP s cílem financovat rozsáhlé stavební projekty v Londýně, včetně rozšíření železniční trasy East London Line. Hlavní motto programu i celého zadávacího řízení byla rovnost a začlenění. Odhadovaná cena projektu rozšíření trasy East London Line (ELLP) byla 500 miliónů GBP na hlavní stavební práce a 350 miliónů GBP na dopravní prostředky a vlakové služby.

Cílem projektu bylo využít dokonalejší dopravní linky k nastartování hospodářské obnovy v oblasti, kam směřovalo rozšíření trasy, tj. v nejzaostalejších částech Londýna. V této oblasti žije nespočet kulturně a hospodářsky rozmanitých komunit, panuje zde vysoká nezaměstnanost a sociální vyloučení. Dále bylo potřeba podpořit dobré vztahy mezi komunitami během fáze výstavby, aby se minimalizoval negativní dopad sporů na stavební práce a vytvářelo se pozitivní prostředí pro provoz železnice. Vzhledem k těmto okolnostem byly stanoveny dva hlavní sociální cíle: rovnost a začlenění. Společnost TfL proto představila řadu požadavků, které měli uchazeči dodržet při plnění projektu: politika rovnosti v rámci projektu, rozmanitý školicí plán pro zaměstnance pracující na projektu a plán na rozmanitost dodavatelů (k zajištění různorodosti dodavatelů schopných ucházet se o dílčí zakázky, které vzniknou při tomto projektu). Tyto požadavky byly začleněny do výzvy k podání nabídek a do podmínek zakázky.

Začlenění sociálních požadavků do smluvních podmínek zakázky je třeba doplnit o vhodné prostředky kontroly dodržování těchto požadavků v praxi během plnění zakázky, aby se nestanovovaly požadavky, jejichž plnění nelze v praxi kontrolovat. Patří sem řízení zakázky a sledování dodržování požadavků.

3. Shoda s vnitrostátním právním rámcem v oblasti zaměstnanosti

Obě směrnice o veřejných zakázkách⁸⁵ jasně stanovují, že „právní předpisy a kolektivní smlouvy jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni Společenství, které platí v oblasti pracovních podmínek a bezpečnosti práce, se uplatňují

v průběhu plnění veřejné zakázky za podmínky, že tato pravidla a jejich použití jsou v souladu s právem Společenství⁸⁶.“

V některých případech se právě způsob uplatňování těchto pravidel stal uvnitř členských států kontroverzním tématem. Příkladem je věc Rüffert⁸⁷.

Je třeba připomenout, že ačkoli byl rozsudek vyneseno v kontextu zadávání veřejné zakázky, nemá žádný dopad na možnosti začlenění sociálních hledisek do veřejných zakázek, jak je uvedeno ve směrnici o veřejných zakázkách. Pouze objasňuje, že sociální hlediska (při zadávání veřejných zakázek) týkající se vyslaných pracovníků musí být rovněž ve shodě s právem EU, obzvláště pak se směrnicemi o vysílání pracovníků⁸⁸.

Příklad:

Vyslání pracovníků v EU: věc Rüffert

Zákony spolkové země Dolní Sasko (*Niedersachsen*) o zadávání veřejných zakázek stanovují, mimo jiné, že veřejné zakázky na stavební práce mohou být zadány pouze uchazečům, kteří se písemně zaváží, že budou platit svým zaměstnancům alespoň minimální odměny, podle platné (regionální) kolektivní dohody. Uchazeč se rovněž musí zavázat, že stejné závazky bude vyžadovat i od svých subdodavatelů a bude kontrolovat jejich dodržování. Nedodržení těchto závazků bude mít za následek finanční pokutu.

Legalita těchto ustanovení již byla zpochybněna před německým regionálním soudem v souvislosti s plněním zakázky na stavební práce. Jednalo se o soudní spor mezi německým zadavatelem a společností Objekt und Bauregie (O&B) ve věci výstavby vězení Göttingen-Rosdorf. Zadavatel vypověděl smlouvu a domáhal se zaplacení smluvní pokuty od společnosti O&B, protože se ukázalo, že polský subdodavatel společnosti O&B platil zaměstnancům, kteří pracovali na stavbě v Německu, pouze 46,57 % minimální mzdy stanovené v platné kolektivní dohodě.

Německý regionální soud si nebyl jist právoplatností ustanovení o smluvní pokutě, a proto se obrátil na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou, která se týkala interpretace práva Společenství v tomto konkrétním případě.

Soudní dvůr EU prohlásil, že kolektivní dohoda nemá univerzální platnost (ačkoli v Německu existuje systém, jak prohlásit kolektivní dohodu jako univerzálně platné) a pokrývá pouze část stavebního sektoru, protože příslušný zákon, podle kterého je kolektivní dohoda „Stavební a veřejné práce“ závazná, se vztahuje pouze na veřejné zakázky a nikoli na soukromé zakázky. Proto nebyla minimální mzda uvedena v kolektivní dohodě „Stavební a veřejné práce“ v souladu s jedním z postupů uvedených v článku 3 směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků („**Směrnice o vysílání pracovníků**“)*.

Soudního dvůr ve věci Rüffert v rozsudku shledal, že příslušné ustanovení není ve shodě se směrnicí o vysílání pracovníků.

* Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

⁸⁵ 34. bod odůvodnění směrnice 2004/18/ES a 45. bod odůvodnění směrnice 2004/17/ES.

⁸⁶ Jedním z případů takového souladu s právem EU je potřeba dodržovat požadavky směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci veřejné zakázky zahrnující příhraniční případy, kdy pracovníci z jednoho členského státu poskytují služby v jiném členském státu za účelem plnění veřejné zakázky.

⁸⁷ Rozsudek Soudního dvora EU v případě C-346/06 (Dirk Rüffert vs. Land Niedersachsen).

⁸⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

Podle směrnic o veřejných zakázkách mohou zadavatelé začlenit ochranu zaměstnání do zadávacího řízení dvěma různými způsoby:

Zprvu, zadavatelé mohou v dokumentech týkajících se zakázky uvést, kde uchazeči najdou informace o závazcích ohledně ochrany zaměstnání a pracovních podmínek platných v příslušném členském státu, regionu nebo lokalitě, kde budou prováděny práce či poskytovány služby⁸⁹.

Zadruhé, každý zadavatel, který takovou informaci poskytne, by měl od uchazečů požadovat potvrzení, že při sestavování nabídky zohlednili tyto závazky o ochraně zaměstnání⁹⁰ a pracovních podmínkách platných v místě, kde budou práce prováděny, nebo kde budou poskytovány služby⁹¹. Důvodem tohoto opatření jsou obavy, že by dodavatelé mohli snižovat úroveň standardů ochrany zaměstnání, aby mohli podat nejnižší nabídku.

4. Řízení zásobovacího řetězce

Zadavatelé mohou do smluvních ustanovení o plnění zakázky začlenit sociální hlediska závazná pro subdodavatele, např. zákaz dětské a nucené práce, bezpečnost a ochrana zdraví, vyplácení alespoň minimální mzdy, vyplácení příspěvků na sociální zabezpečení a další všeobecné standardy důstojných pracovních podmínek. Někteří zadavatelé již také začali zahrnovat ustanovení vztahující se na subdodavatele, která vyžadují dodržování zákazu dětské a nucené práce v případech, kdy by zásobovací řetězec mohl zahrnovat výrobu nebo zpracování v místech, kde hrozí výskyt těchto problémů.

To má konkrétní dopady na spolupráci se zeměmi mimo EU. Zadavatelé veřejných zakázek mají stále větší obavu



Příklad:

Paříž: Oděvní oddělení městské rady v Paříži má poskytnout oděv pro svých 29 000 zaměstnanců. V oddělení se zpracovává 300 000 artiklů a 300 objednávek ročně. Jejich strategie nákupu přihlíží k sociálním a ekologickým hlediskům. Vzhledem ke svým sociálním závazkům požaduje městská rada v Paříži, aby dodavatelé podepsali prohlášení, ve kterém se zavazují, že budou během plnění zakázky v rámci pracovního procesu dodržovat určitá základní lidská práva (zahrnující výslovný odkaz na minimální věk pracovníků), jež jsou definována Mezinárodní organizací práce. Městská rada v Paříži dále požaduje pravidelné kontroly svých dodavatelů, které provádí nezávislá instituce, jmenovaná městskou radou, a dodavatelé jsou povinni implementovat všechna doporučení, která z těchto kontrol vzejdou.

o legálnost a udržitelnost v rámci dřevařského průmyslu, obzvláště pokud je dříví dováženo ze třetích zemí, které se v dané oblasti potýkají s určitými problémy. Stále častěji se uznává, že legální a udržitelné zpracování dřeva se neomezuje pouze na hospodářská a ekologická kritéria, ale zahrnuje také sociální kritéria (např. důstojné mzdy a pracovní podmínky, bezpečnost a ochrana zdraví na pracovišti a respektování držby a užitkových práv místních domorodých komunit).

⁸⁹ Článek 27(1) směrnice 2004/18/ES.

⁹⁰ Včetně ustanovení, která musí být v souladu se všemi příslušnými zákony EU.

⁹¹ Článek 27(2) směrnice 2004/18/ES.

Pokud se tyto požadavky vztahují i na subdodavatele, zadavatelé by měli požádat předložení důkazů o jejich dodržování od hlavního dodavatele, a to buď prostřednictvím různých systému certifikací (pokud existují), nebo prostřednictvím jiných důvěryhodných prostředků⁹².

Například v lesnictví existuje celá řada certifikací, které nabízí nezávislé ověření, že zdroje dřeva splňují určité standardy trvale udržitelného rozvoje (včetně ekologických a sociálních kritérií). Nicméně tyto certifikace nelze považovat za jediné důkazy o trvale udržitelném rozvoji zpracování dřeva, ale je třeba přijímat i další odpovídající formy důkazů.

5. Řízení zakázky a sledování dodržování požadavků

Systém řízení plnění zakázky stanoví podmínky pro posouzení plnění a podniknutí dalších kroků. To může mít formu odměn pro dodavatele za úspěšné plnění zakázky, řešení nedostatečného plnění nebo vzájemné spolupráce za účelem zvýšení výkonnosti. Klíčové ukazatele výkonnosti převádějí všeobecné cíle na měřitelné cíle a stanovují, čím je dána přijatelná úroveň plnění zakázky. Sledování opatření by mělo zajistit, že jsou sesbírány správné údaje o výkonnosti a že jsou účinně vyhodnoceny. Platební podmínky (které by měly být uvedeny ve smlouvě) představují základní předpoklad pro plnění požadovaného standardu dodavatelem. Jsou v nich zakotveny jak odrazující finanční prostředky při nedostatečném výkonu, tak i finanční pobídky jako odměna za překročení základních cílů. Finanční podmínky musí být zveřejněny v oznámení o zakázce.

Impulsem pro zlepšení služeb mohou být špatné výsledky klíčových ukazatelů výkonnosti nebo pocit, že i navzdory plnění cílů, je tu stále prostor ke zlepšení. V obou případech by měl mít dodavatel i klient jasnou

⁹² Zadavatelé by měli dodavatelům vždy umožnit předložit alternativní důkazní prostředky (např. certifikáty vydané veřejným orgánem nebo třetí osobou, zprávy o auditu třetích osob, kopie pracovních smluv, kopie všech příslušných dokumentů, doklady o monitorovacích návštěvách atd.). Zadavatel však může v případě, že se počáteční důkazy předložené dodavatelem jeví jako nespolehlivé (v závislosti na konkrétním případě), požadovat další důkaz.

Příklad:

Velká Británie: Ve snaze zlepšit stravovací služby ve zdravotnickém zařízení v Severním Irsku provádí poskytovatel stravovacích služeb každoročně průzkum spokojenosti pacientů a vyhodnocuje odpovědi podle věku, etnického původu a pohlaví. Zdravotnické zařízení si na základě zpráv v tisku hovořících o špatné kvalitě stravování v geriatrickém oddělení nechalo udělat vlastní průzkum kvality stravovacích služeb. Na základě tohoto kombinovaného výsledku byla smlouva pozměněna za účelem zlepšení služby na geriatrickém oddělení: rozhodlo se, že se bude pacientům pomáhat s jídlem.

představu o tom, čím jsou stávající úrovně výkonnosti dány, a dohodnout se na zlepšení výsledků. Pokud dodavatel dlouhodobě nedokáže plnit cíle, mělo by se apelovat na dodržování podmínek zakázky, ačkoli je třeba postupovat rozumně. Stejně tak může analýza situace vést k úpravě smlouvy, vymezení služeb nebo k inovacím.

Řízení zakázky by mělo podpořit „partnerství a spolupráce“. Klienti a dodavatelé mohou zvládat rizika a dosáhnout nejlepších výsledků, pouze pokud budou postupovat jako kreativní a odhodlaný tým. Všeobecně platí, že v takovém prostředí se dodavatelé cítí nejlépe, a sami pak dobrovolně přijímají další závazky, jako např.: programy na rozvoj základních dovedností, ekologické inovace nebo podpora malých firem v rámci zásobovacího řetězce.

Příklad:

Francie: Veřejné instituce odpovědné za sociální začleňování pomáhají zahrnovat sociální ustanovení do veřejných zakázek např. tím, že úspěšným uchazečům nabídnou spolupráci se zprostředkovateli, kteří jim pomáhají řídit zaměstnance zapojené do sociálního začleňování a kteří mohou zároveň potvrdit plnění sociálních ustanovení. Například organizace *Agglomération de Rouen* použila peníze ze sociálního fondu EU na spolufinancování projektového manažera, který byl odpovědný za implementaci sociálních smluvních ustanovení v různých veřejných zakázkách. Obec Arles se rozhodla najmout právního poradce se specializací na sestavování a řízení dokumentů k veřejným zakázkám se sociálními ustanoveními.

Podmínky, řízení a sledování zakázky — V KOSTCE

Smluvní ustanovení o plnění zakázky jsou v celém procesu zadávacího řízení většinou nejvhodnější k začlenění sociálních hledisek souvisejících se zaměstnaností a pracovními podmínkami pracovníků, kteří se budou podílet na plnění zakázky.

Smluvní ustanovení o plnění zakázky musí:

- souviset s plněním zakázky;
- být konzistentní ve snaze o finančně nejvýhodnější řešení;
- být zahrnuty do zadávací dokumentace a
- být ve shodě s právem EU (včetně základních zásad Smlouvy o fungování EU).

Zajistěte efektivní kontrolu dodržování podmínek zakázky.

Spolupracujte s dodavatelem, abyste dosáhli nejlepšího výkonu a maximalizace cílů a aby byly splněny podmínky zakázky.

Uchovávejte si zprávy o výkonnosti dodavatelů, smluvních partnerů a poskytovatelů služeb.

Využívejte různá smluvní ustanovení, abyste obsáhli všechny změny v zakázce, ke kterým může časem dojít, za předpokladu, že jsou v souladu s ustanoveními směrnic o veřejných zakázkách a se zásadou transparentnosti.

Spolupracujte s dodavateli na neustálém zlepšování – na dobrovolné bázi – a sledujte všeobecný vývoj trhu. Obzvláště pak spolupracujte s dodavateli na dodržování zásad důstojných pracovních podmínek a sociální odpovědnosti firem v celém zásobovacím řetězci.

Evropská komise

Sociální nakupování – Průvodce zohledňováním sociálních hledisek při zadávání veřejných zakázek

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie

2011 — 49 s. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-18405-5

doi:10.2767/18871

Veřejné zakázky tvoří přibližně 17 % hrubého domácího produktu EU. Jejich vliv v takových oblastech, jako je sociální politika, je tudíž značný. Evropská komise toho chce využít pomocí své Příručky pro zohlednění sociálních kritérií ve veřejných zakázkách tím, že a) zvýší informovanost smluvních orgánů o výhodách preferování zboží a služeb, které přinášejí dobré sociální výsledky a b) vysvětlí možnosti, které nabízí stávající právní rámec EU, pokud jde o zohledňování sociálních kritérií ve veřejných zakázkách. V příručce je definován pojem společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek a poté jsou v ní vysvětleny jeho výhody. Na společensky odpovědné zadávání zakázek pohlíží ve vztahu k sociálnímu modelu EU a dále ve vztahu k právnímu a politickému přístupu k danému tématu v Unii. V příručce je rovněž rozpracována strategie pro společensky odpovědné zadávání veřejných zakázek a je zde také popsáno, jak určit potřeby a naplánovat postupy pro zadávání zakázek. Dále se v příručce z právního hlediska vysvětluje, jak lze sociální kritéria začlenit do různých fází procesu zadávání veřejných zakázek (počínaje vymezením technických podmínek a kritérií výběru až k udělování zakázek a sledování následného provádění). Pro ilustraci různých kroků v rámci tohoto postupu jsou v příručce uvedeny příklady z jednotlivých států.

Tato publikace je k dostání i v elektronické podobě ve všech úředních jazycích EU.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- v zastoupeních a delegacích Evropské unie.
Jejich kontaktní údaje naleznete na adrese <http://ec.europa.eu>
nebo si je můžete vyžádat faxem na čísle +352 2929-42758.

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné (např. roční řady *Úředního věstníku Evropské unie*, sbírky rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie):

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

Zajímají vás **publikace** Generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti Evropské komise?

Můžete si je objednat nebo získat on-line odběr zdarma na adrese:
<http://ec.europa.eu/social/publications>

Budeme také rádi, když se přihlásíte k odběru *elektronického zpravodaje* Sociální Evropa, který je k dispozici zdarma na adrese: <http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>.
<http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

<http://ec.europa.eu/social>



www.facebook.com/socialeurope



■ Úřad pro publikace

ISBN 978-92-79-18405-5



9 789279 184055