



„Wiesbadenská skupina“

27. a 28. srpna 2014

*Strategie odborových svazů ve stavebnictví a
prostor k manévrování pro národní vlády v
procesu převádění / implementace nové směrnice
EU týkající se zadávání veřejných zakázek*

Werner Buelen

wbuelen@efbh.be,

Mobil +32(0)475 84 06 48

Tel. +32(0)2 227 10 40/45

Prezentace / Přehled

- I. Obecné informace o zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví
- II. Akce EFBWW (v minulosti)
- III. Výzvy směrnice o zadávání veřejných zakázek
- IV. Posouzení směrnice o zadávání veřejných zakázek
- V. Akce EFBWW (v budoucnosti)

Obecné informace o zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví

- V roce 2010 utratily členské státy EU více než 2,4 bilionu euro za nákup stavebních prací, zboží a služeb prostřednictvím veřejných zakázek.
- Průzkum Eurobarometr: většina Evropanů chce, aby tyto peníze byly využity „sociálně“ a více než polovina členských států EU podporuje začlenění sociálních kritérií do veřejných zakázek prostřednictvím řady opatření.
- Ze všech těchto sociálních kritérií jsou nejdůležitější mzdy pracovníků najímaných dodavatelskými firmami.
- Přetrvávající využívání mzdových doložek v oblasti veřejných zakázek má však na svědomí nedostatek politické vůle ve věci rozsudku Soudního dvora (ESD) v Ruffertově kauze (C-346/06) - viz dále.

Celkové výdaje na veřejné zakázky

Odhad celkových výdajů státních institucí za stavební práce, zboží a služby (miliardy eur)

	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	49,60	53,50	56,74	58,06	60,68
Bulharsko	4,96	7,03	6,49	6,49	6,47
Česká republika	30,17	37,42	36,38	37,21	36,70
Dánsko	34,57	36,98	39,29	41,08	41,08
Německo	410,10	435,73	465,36	485,36	496,20
Estonsko	2,80	3,05	2,88	2,81	3,00
Irsko	27,71	29,57	26,35	25,21	23,23
Řecko	26,96	28,35	29,27	23,88	18,41
Španělsko	169,62	174,38	182,02	177,20	164,78
Francie	327,88	340,63	357,28	367,43	369,79
Itálie	227,13	234,96	250,81	251,81	251,56
Kypr	1,49	1,64	1,88	1,92	1,86
Maďarsko	20,57	21,42	21,13	22,42	22,04
Nizozemí	151,49	162,38	173,72	177,61	177,62
Rakousko	53,56	59,26	62,45	65,48	65,99
Polsko	56,32	66,76	62,31	73,13	73,54
Rumunsko	29,61	33,75	30,98	32,32	33,56
Slovensko	12,96	14,09	15,12	15,53	15,21
Velká Británie	401,86	377,02	376,99	389,61	377,94
Celkem evropská 27	2 178,55	2 263,62	2 346,00	2 416,52	2 405,89

Akce EFBWW (v minulosti)

Již v prosinci 2011 formuloval Stálý výbor pro stavebnictví 11 jasných požadavků, které mají být zahrnuty do nové směrnice o zadávání veřejných zakázek:

- Zabezpečit principy rovných odměn za stejnou práci a zakázat diskriminaci
- Dodržovat místně příslušnou mzdu a pracovní podmínky, jakožto i opatření pro sociální ochranu a základní práva
- Zajistit náležité sledování a dodržování platových a pracovních podmínek, sociální ochranu / zabezpečení a základní práva
- Zavést a dodržovat povinné sociální doložky
- Zajistit transparentnost v celém výrobním řetězci a stanovit v jeho rámci odpovědnosti
- Zavést všeobecný zákaz hospodářské soutěže ve vztahu k zákonným ustanovením a ustanovením obsažených v kolektivních smlouvách týkajících se mezd a pracovních podmínek, sociální ochrany / zabezpečení, základních práv, ochrany zdraví, bezpečnosti a školení
- Zavést zákaz úplné externalizace (veřejných) zakázek
- Monitorovat přístup k evropské politice veřejných zakázek ze strany společností ze třetích zemí
- Podporovat veřejné zakázky jako hnací sílu, která předává mladým lidem dovednosti a zkušenosti
- Stanovit jasné hranice mezi veřejným a soukromým sektorem a soukromými iniciativami financování
- Zrušit „možnost nejnižší ceny“ a nahradit ji kritérii trvale udržitelného, nejvyššího tendru

K dispozici v příloze v angličtině a němčině

Akce EFBWW (v minulosti)

Evropská federace pracovníků ve stavebnictví a dřevařství (EFBWW) a Evropská odborová federace veřejných služeb (EPSU) společně převzaly iniciativu k vytvoření široké sítě pro udržitelný rozvoj v oblasti veřejných zakázek (NSDPP), což by posílilo naši intenzivní lobbistickou kampaň v k EK, EP a Radě.

Odkazy:

<https://sites.google.com/site/sdppnetwork/home>

<http://www.efbww.org/default.asp?Index=906&Language=EN>

Na předchozím zasedání Stálého výboru pro stavebnictví byl představen stručný přehled výsledků přijaté směrnice. Viz příloha (v angličtině a němčině)

Výzvy směrnice o zadávání veřejných zakázek

Vysoká přidaná hodnota sociálních kritérií při udělování zakázek by měla být soustředěna především na určité pracovní podmínky v dodavatelských firmách, jako jsou **minimální mzdy, pracovní doba a zdravotní a bezpečnostní normy**.

- na jedné straně se tím podporuje zlepšování pracovních standardů, přičemž stát chce jít v tomto směru příkladem,
- na druhé straně musí být zaručeny určité pracovní podmínky, aby bylo možné zajistit hladké a uspokojivé plnění veřejné zakázky (spravedlivá hospodářská soutěž).

Proto sociální požadavky NESMÍ být považovány za „nepřátelské faktory veřejných zakázek“, nýbrž je třeba je považovat za nedílnou součást kritérií, které tak odrážejí úzkou vazbu mezi kvalitou pracovních podmínek a kvalitou práce.

Výzvy směrnice o zadávání veřejných zakázek

V roce 2010 zdokumentovala Evropská komise dlouhý seznam možných politických otázek, které mohou být vzaty v úvahu v rámci „sociálně odpovědné politiky v oblasti zadávání veřejných zakázek“. Tento seznam sahá od podpory pracovních příležitostí pro různé skupiny zaměstnanců až k podpoře důstojné práce, dodržování sociálních a pracovních práv či k podpoře sociálního začleňování za účelem povzbuzení lidských práv a zohlednění etických a spravedlivých principů obchodu.

K dispozici ve všech jazycích na

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=en&newsId=978&furtherNews=yes>

Výzvy směrnice o zadávání veřejných zakázek

Právní otázky:

Používání sociálních požadavků je též nyní široce uznáváno zákonem o zadávání veřejných zakázek, a to jak na úrovni jednotlivých členských států, tak i na evropské úrovni. Podle článku 70 nové směrnice EU (2004/18/ES) „*Veřejní zadavatelé mohou stanovit zvláštní podmínky pro plnění veřejné zakázky za předpokladu, že souvisí s předmětem veřejné zakázky ve smyslu čl. 67 odst. 3 a že jsou uvedeny ve výzvě k účasti v soutěži nebo v zadávací dokumentaci. Tyto podmínky mohou zahrnovat hospodářské, inovační, environmentální, sociální nebo se zaměstnáním související aspekty.*“

V poslední době také bylo potvrzeno Evropským soudním dvorem v případě proti Nizozemsku (C-368/10), „že veřejní zadavatelé jsou oprávněni zvolit kritéria pro zadání zakázky na základě hledisek sociální povahy.“ Na rozdíl od principu právní legitimacy sociálních hledisek existuje při zadávání veřejných zakázek obecná výhrada, že tyto požadavky musí být „v souladu se zákony Společenství.“ V důsledku této výhrady mohou existovat významná omezení při používání sociálních kritérií pro zadávání zakázek.

Nejvýznamnější příklad takového omezení vytvořil Evropský soudní dvůr (ESD) v rozsudku tzv. Rüffertovy kauzy z roku 2008 (C-346/06) o používání ustanovení o odměňování při zadávání veřejných zakázek. Rozsudek, který se zabýval zákonem o veřejných zakázkách německé spolkové země Dolní Sasko, uvedl, že orgány veřejné moci již nesmí nadále ukládat společností plnícím veřejné zakázky vyplácet svým zaměstnancům minimálně sazby stanovené podle místně platných kolektivních smluv. Evropský soudní dvůr rozhodl, že takové ustanovení by bylo v rozporu se svobodou poskytování přeshraničních služeb, jak je ustanoveno ve Smlouvě o EU. Po poněkud sporném výkladu Směrnice o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (96/71/ES) Soudní dvůr poukázal na to, že veřejné orgány mohou uložit ustanovení týkající se práce zahraničním společnostem pouze tehdy, pokud jsou založena buď na zákonné úpravě nebo na rozšířených kolektivních smlouvách. V případě německých právních předpisů o zadávání veřejných zakázek byl nicméně učiněn odkaz na kolektivní smlouvy, které nebyly prohlášeny za všeobecně použitelné.

Posouzení směrnice o zadávání veřejných zakázek

Úvod:

- Směrnice byla zveřejněna a je k dispozici ve všech jazycích. Stačí kliknout na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2014%3A094%3ATOC>
- Směrnice vstoupila v platnost dne 17. dubna 2014. Členské státy EU mají nyní 2 roky na její začlenění do vnitrostátních právních předpisů.

Obecné dodržování předpisů na ochranu životního prostředí, sociálních a pracovněprávních předpisů:

- **Článek 18.2 Obecné zásady zadávání veřejných zakázek** „Členské státy musí přijmout vhodná opatření k zajištění toho, aby hospodářské subjekty při plnění veřejných zakázek dodržovaly příslušné závazky v oblasti životního prostředí, sociálního a pracovního práva stanoveného právem Unie, vnitrostátních právních předpisů, kolektivních smluv nebo ustanovení mezinárodních environmentálních, sociálních a pracovních zákonů uvedených v příloze X“.
- **Bod odůvodnění 40** skýtá údaje o tom, jak zajistit dodržování výše uvedených ustanovení: „Kontrola dodržování environmentálních, sociálních a pracovněprávních předpisů by měla probíhat v příslušných fázích zadávacího řízení, tedy při uplatňování obecných zásad upravujících výběr účastníků a zadávání veřejných zakázek, při uplatňování kritérií pro vyloučení a při uplatňování ustanovení o mimořádně nízkých nabídkách. Potřebná ověřování k tomuto účelu by měla být prováděna v souladu s příslušnými ustanoveními této směrnice, zejména s těmi, jež upravují poskytování dokladů a vlastní prohlášení“.

Posouzení směrnice o zadávání veřejných zakázek

Soulad s normami Mezinárodní organizace práce (MOP)

- **Příloha X** obsahuje seznam sociálních a environmentálních dohod, na něž odkazuje čl. 18.2.
- Tento seznam obsahuje 8 klíčových dohod MOP.
- Jak **bod odůvodnění 37**, „Během plnění veřejné zakázky by rovněž měly být uplatňovány závazky vyplývající z mezinárodních smluv, které byly ratifikovány všemi členskými státy a které jsou uvedeny v příloze X“, tak i **bod odůvodnění 98** „Cílem podmínek plnění veřejné zakázky může být také [...], ale také dodržení zásad základních úmluv Mezinárodní organizace práce (MOP)“ stvrzují, že - jak již bylo v případě směrnice z roku 2004 - bude možné v podmínkách plnění smlouvy požadovat dodržování základních úmluv MOP.
- Otázkou zůstává, zda bude možné zařadit dodržování podmínek úmluv MOP v:
 - kritériích pro udělení zakázky
 - technických specifikacích (např. pokud předmět odkazuje na vzdělávání a školení zaměstnanců)

Posouzení směrnice o zadávání veřejných zakázek

Kritéria pro zadání zakázky

Dříve mohla kritéria pro zadávání zakázek mohla vycházet pouze z ekonomicky nejvýhodnější cenové nabídky. V nové směrnici byla tato ekonomicky nejvýhodnější cenová nabídka nahrazena nejlepším poměrem ceny a kvality.

- **Bod odůvodnění 90** „Je třeba výslovně stanovit, že **ekonomicky nejvýhodnější nabídka by měla být posuzována na základě nejlepšího poměru mezi cenou a kvalitou, což by mělo vždy zahrnovat prvek související s cenou nebo náklady**. Rovněž by mělo být upřesněno, že toto posouzení ekonomicky nejvýhodnější nabídky by bylo rovněž možné provést pouze na základě ceny či nákladové efektivity. Dále je vhodné připomenout, že veřejní zadavatelé mají možnost stanovit přiměřené kvalitativní standardy pomocí technických specifikací nebo podmínek plnění veřejné zakázky“.
- Podle **článku 67** se mohou veřejní zadavatelé rozhodnout vzít v úvahu:
 - **Kvantitativní kritéria**, včetně cenové nebo nákladové položky 7
 - **Kvalitativní kritéria**, včetně kritéria nákladů, které by mohlo - podle rozhodnutí veřejného zadavatele - být buď cena, nebo nákladově efektivní přístup, jako je zohledňování nákladů v životním cyklu.
 - **Veřejní zadavatelé si mohou vybrat mezi těmito kritérii**
 - 1) Pouze cena
 - 2) Nákladová účinnost: náklady životního cyklu (pouze externality v oblasti životního prostředí)
 - 3) Nejlepší poměr mezi cenou a kvalitou: 1) nebo 2) + sociální a environmentální a další kvalitativní kritéria
- V kontextu nejlepšího poměru mezi cenou a kvalitou je v této směrnici uveden nikoliv vyčerpávající seznam možných kritérií pro zadání zakázky, který zahrnuje environmentální a sociální aspekty.
- S cílem podpořit větší zaměření veřejných zakázek na kvalitu **mají členské státy, pokud to považují za vhodné, oprávnění zakázat nebo omezit při posuzování ekonomicky nejvýhodnější nabídky použití pouze cenového nebo nákladového kritéria**. O tom, zda členské státy využijí tuto příležitost, budou rozhodovat při zavádění této směrnice do svých vnitrostátních právních předpisů.

Posouzení směrnice o zadávání veřejných zakázek

Vyloučení „mimořádně nízkých nabídek“: Čl. 69

- Nabídky, které se zdají být mimořádně nízké s ohledem na požadované stavební práce, dodávky nebo služby, které jsou založeny na technicky, hospodářsky nebo právně nevhodných předpokladech či postupech a tam, kde uchazeč nemůže poskytnout dostatečné vysvětlení, by měl mít veřejný zadavatel možnost takovéto nabídky odmítnout. Je třeba poznamenat, že existuje jasný závazek členských států odmítnout mimořádně nízké nabídky v případech, když *„zadavatel zjistí, že mimořádně nízká nabídková cena či náklady vyplývá z nedodržení povinných právních předpisů Unie nebo odpovídajících vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního, pracovního nebo environmentálního práva nebo mezinárodních ustanovení pracovního práva“*.
- Směrnice nestanoví, jak by měly smluvní strany „dokazovat“, že splnily ustanovení o sociálním a pracovním právu, a tudíž nepředkládají neobvykle nízkou nabídku“. To znamená, že členské státy mají prostor pro zorganizování předkládání důkazů za podmínky, že takovéto důkazní povinnosti budou přiměřené, odůvodněné a nepřekročí meze daných cílů.

Posouzení směrnice o zadávání veřejných zakázek

Pravidla pro subdodávky: čl. 71

- Dodržování povinností uvedených v čl. 18 odst. 2 ze strany subdodavatelů musí být zajištěno prostřednictvím patřičných opatření přijatých příslušnými vnitrostátními orgány v rámci jejich pravomocí.
- V zadávací dokumentaci může veřejný zadavatel od uchazečů požadovat nebo mu může být členským státem uložena povinnost od uchazečů požadovat, aby ve své nabídce uvedli, ve spojitosti s jakou částí veřejné zakázky případně zamýšlejí zapojit třetí osoby, a všechny navrhované subdodavatele.
- Členský stát může stanovit, že veřejný zadavatel převede splatné částky přímo subdodavateli služeb, dodávek nebo stavebních prací poskytnutých subdodavatelem hospodářskému subjektu, kterému byla veřejná zakázka zadána (hlavní dodavatel). Tato opatření mohou zahrnovat příslušné mechanismy umožňující hlavnímu dodavateli podat námitku proti neoprávněně vyplaceným částkám. Úprava týkající se tohoto způsobu plateb musí být stanovena v zadávací dokumentaci.
- V případě veřejných zakázek na stavební práce a služeb, které mají být poskytnuty v zařízení pod přímým dohledem veřejného zadavatele, požádá veřejný zadavatel hlavního dodavatele, aby mu sdělil jméno, kontaktní údaje a právní zástupce subdodavatelů zapojených do těchto stavebních prací či služeb, jsou-li v dané době známi. Veřejný zadavatel požádá hlavního dodavatele, aby mu po dobu trvání veřejné zakázky sděloval veškeré změny těchto informací, jakož i informací požadovaných v případě všech nových subdodavatelů, které následně zapojí do těchto stavebních prací či služeb. Členské státy mohou uložit povinnost poskytovat požadované informace přímo hlavnímu dodavateli.
- Veřejní zadavatelé mohou rozšířit, nebo po nich mohou členské státy požadovat, aby rozšířili povinnosti stanovené v prvním pododstavci například pro:
 - (a) veřejné zakázky na dodávky, jiné veřejné zakázky na služby, než jsou veřejné zakázky týkající se služeb, jež mají být poskytnuty v zařízeních pod přímým dohledem veřejného zadavatele, nebo v případě dodavatelů zapojených do veřejných zakázek na stavební práce či služby;
 - (b) subdodavatele subdodavatelů hlavního dodavatele nebo dále na nižší úrovni subdodavatelského řetězce.

Posouzení směrnice o zadávání veřejných zakázek

Pravidla pro subdodávky: čl. 71

- S cílem předejít porušení povinností uvedených v čl. 18 odst. 2 lze přijmout patřičná opatření, jako například:
 - (a) v případě, že vnitrostátní právní předpisy členského státu stanoví režim společné odpovědnosti mezi subdodavatelem a hlavním dodavatelem, zajistí dotčený členský stát, aby byla příslušná pravidla uplatňována v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 18 odst. 2;
 - (b) veřejní zadavatelé mohou ověřit nebo po nich mohou členské státy požadovat, aby ověřili, zda existují důvody pro vyloučení subdodavatelů podle článku 57 (podvod, zločinecké organizace apod.). V těchto případech veřejný zadavatel požádá hospodářský subjekt, aby nahradil subdodavatele, u něž se při ověření prokázalo, že existují povinné důvody pro vyloučení. Veřejný zadavatel může požadovat, nebo po něm může tento požadavek vyžadovat členský stát, aby hospodářský subjekt nahradil subdodavatele, u něž se při ověření prokázalo, že existují nepovinné důvody pro vyloučení.
- Členské státy mohou stanovit v rámci vnitrostátních právních předpisů přísnější pravidla odpovědnosti nebo přijmout v rámci vnitrostátních právních předpisů další opatření pro přímé platby subdodavatelům, například mohou stanovit přímé platby subdodavatelům, aniž by o tyto přímé platby subdodavatelé museli žádat.
- Zvláštní pravidla týkající se subdodávek mohou být omezena na určité typy veřejných zakázek, určité kategorie veřejných zadavatelů nebo hospodářských subjektů či určité částky.

Akce EFBWW (v budoucnosti)

- Vzhledem k tomu, že je směrnice o zadávání veřejných zakázek na jedné straně politicky velmi důležitá a citlivá a na druhé straně velmi technická, rozhodl se Stálý výbor pro stavebnictví zavést evropský projekt s cílem:
 - vytvořit příručku pro národní odborové svazy, která bude použita v diskusích na národní úrovni o implementaci a provádění této směrnice;
 - uspořádat 2denní evropský seminář, kde bude tato příručka prezentována, posouzena a projednána;
 - Vytvořit pro pracovníky pokyny s osvědčenými postupy k tomu, jak implementovat a provádět aktuální směrnici o zadávání veřejných zakázek v rámci rad zaměstnanců.

V této souvislosti se budou konat 4 regionální semináře pro členy rad zaměstnanců stavebního silničního průmyslu, kde budou výše uvedená příručka a pokyny použity jako výchozí bod s cílem posílit uplatňování směrnice o zadávání veřejných zakázek na nadnárodní úrovni, a zajistit, aby uplatňování této směrnice bylo prodiskutováno v příslušných radách zaměstnanců.
- To, zda získáme grand, závisí na Evropské komisi. Rozhodnutí se očekává v říjnu / listopadu 2014.

ZÁVĚREM

- Směrnice o zadávání veřejných zakázek obsahuje očividně určité prvky sociálního pokroku;
- V tomto okamžiku Evropská komise intenzivně školí státní úředníky, jak novou směrnici o zadávání veřejných zakázek implementovat;
- Je patrný jasný a přímý zájem na přímém zapojení odborů do implementace a provádění směrnice o zadávání veřejných zakázek;
- Vzhledem k omezeným lidským a finančním zdrojům EFBWW doufá, že získá finanční podporu od EK za účelem pomoci národním odborům;
- EFBWW důrazně vybízí stavební odbory, aby trvaly na tom, že jejich národní konfederace odborových svazů a ostatních federace budou informovány a povzbuzovány k činnosti;

DĚKUJEME

Máte-li jakékoli další dotazy, můžete je vznést buď nyní, na Stálém výboru pro stavebnictví, nebo je zaslat později poštou.