



Poskytování služeb fyzické ostrahy objektů MPSV



Zadavatel:

Česká republika
– **MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ**

Název:

**POSKYTOVÁNÍ SLUŽEB FYZICKÉ OSTRAHY
OBJEKTŮ MPSV**

K VEŘEJNÉ ZAKÁZCE

Širší společenské zájmy:

Požadavek zadavatele na zajištění důstojných a férových pracovních podmínek, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

Hodnocení:

Aspekty odpovědného zadávání nebyly předmětem hodnocení. Požadavky širšího společenského zájmu byly součástí obchodních a smluvních podmínek. Zadavatel se také snažil eliminovat rizika spojená s nepřiměřeně nízkými nabídkovými cenami.

Předpokládaná hodnota VZ:

19 000 000 Kč bez DPH

Nabídková cena vybraného dodavatele v Kč za hodinu služby:

134 Kč bez DPH

Počet nabídek:

7 nabídek (1 dodavatel ze zadávacího řízení sám odstoupil, nikdo nebyl vyloučen)

Právní předpis:

Dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění (ZZVZ)

PŘÍKLAD DOBRÉ PRAXE (2018)

Česká republika - Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“ či „zadavatel“) se již několik let hlásí ke konceptu odpovědného veřejného zadávání (dále jen „OVZ“). Základní principy OVZ pojal MPSV do své Strategie odpovědného veřejného zadávání a dalších vnitřních řídicích dokumentů a kontinuálně a systematicky zohledňuje ve vhodných případech principy a příležitosti OVZ při zadávání veřejných zakázek. Aktivně tak již několik let přispívá k naplňování usnesení vlády České republiky ze dne 24. července 2017 č. 531, o Pravidlech uplatňování odpovědného přístupu při zadávání veřejných zakázek anákupech státní správy a samosprávy.

ČÁST PRVNÍ HLAVA III Díl 3. Odst. 3) Zásady pro zadávání veřejných zakázek na Ministerstvu práce a sociálních věcí:

„V celém procesu zadávání veřejných zakázek je nutné klást důraz na výběr ekonomicky nejvýhodnějších řešení, která zohledňují kromě ceny i technické a kvalitativní aspekty, udržitelnost a náklady životního cyklu, či přínosy týkající se sociální oblasti a oblasti zaměstnanosti.“

MPSV vždy pečlivě zvažuje kontext a dopady veřejné zakázky, analyzuje rizika vznikající při plnění a hledá příležitosti OVZ, aby v konkrétních veřejných zakázkách dosáhla maximálního užitku za vynaložené veřejné prostředky (tzv. přístup value for money). Příkladem aplikace principů a příležitostí OVZ v zadávací praxi MPSV je i výše uvedená veřejná zakázka.

Oblast strážní služby (ostrahy) je oborem, v němž je dlouhodobě zvýšené riziko porušování předpisů v oblasti pracovníprávní a zaměstnanosti. Celá řada negativních zkušeností zadavatelů to bohužel jen potvrzuje. Pro MPSV tak bylo jednoznačné, že je nutné využít při zadávání veřejné zakázky takové řešení, které bude riziko porušování předpisů v oblasti pracovníprávní a zaměstnanosti eliminovat, resp. efektivně snižovat. Zadavatel zvolil

- pro plnění:** ustanovení v obchodních a smluvních podmínkách zajišťující zvýšenou kontrolu plnění a mechanismus přiměřených sankcí (smluvních pokut).
- pro zadávací řízení:** důsledné rozkrytí nabídkové ceny tak, jak požaduje ZZVZ a eliminovat tak mimořádně nízkou nabídkovou cenu.

POŽADAVEK NA DŮSTOJNÉ PRACOVNÍ PODMÍNKY:

Požadavek na zajištění důstojných a férových pracovních podmínek není pro MPSV nový, zadavatel jej již použil v řadě jiných zadávacích řízení (i když někdy s modifikacemi nezbytnými ve vztahu k předmětu, složitosti a charakteru konkrétního plnění).

Zadavatel indikoval zájem o zajištění důstojných a férových pracovních podmínek v Zadávací dokumentaci, jádro úpravy je však ve smlouvě. Zde se několik ustanovení zaměřuje na zvýšenou kontrolu plnění a je doplněno o mechanismus přiměřených sankcí (smluvních pokut).

MPSV na úvodním jednání s dodavatelem při podpisu smlouvy na plnění kromě standardních otázek věnovalo část tohoto jednání i pracovním podmínkám osob podílejících se na plnění veřejné zakázky. Dodavateli tak bylo od počátku zřejmé, že pro zadavatele je také klíčové, aby osoby podílející se na plnění veřejné zakázky měly zajištěny důstojné a férové pracovní podmínky a v případě jejich nedodržování bude zadavatel důsledně uplatňovat sankční mechanismus zakotvený ve smlouvě.

Pracovníci bezpečnosti MPSV běžně komunikují s pracovníky ostrahy. Vzhledem k tomu, že se jedná vždy o smlouvu minimálně na 2 roky, je díky pravidelnému kontaktu mezi zaměstnanci MPSV provádějícími kontrolu a zaměstnanci poskytovatele ostrahy vybudována dostatečná důvěra, kdy zaměstnanci poskytovatele ostrahy běžně komunikují i o způsobu jejich odměňování a pracovních podmínkách. K využití možnosti zadavatele ujednané ve smlouvě týkající se nároku zadavatele na předložení pracovních smluv či jiných dokladů ze strany poskytovatele ostrahy jako takového za účelem kontroly dodržování důstojných pracovních podmínek, nebo nutnosti zapojit i další orgány (např. SUIP), nebylo prozatím přistoupeno, neboť k takovému požadavku nevznikl impuls.

Důstojné pracovní podmínky též úzce souvisí s institutem mimořádně nízké nabídkové ceny řešeném níže.

Použitá textace pro inspiraci:

Ze Zadávací dokumentace:

„Účastník je při plnění veřejné zakázky povinen dodržovat pracovní právní předpisy, a to zejména, nikoliv však výlučně, předpisy upravující mzdy zaměstnanců, pracovní dobu, dobu odpočinku mezi směnami, placené přesčas, bezpečnost práce apod.“

Ze Smlouvy:

*„Poskytovatel je povinen zajistit, že jím poskytované plnění dle této Smlouvy, odpovídá všem požadavkům vyplývajícím z platných a účinných právních předpisů či příslušných norem, které se na dané plnění vztahují. **Poskytovatel se zavazuje, že při plnění předmětu Smlouvy bude dbát o dodržování důstojných pracovních podmínek osob, které se na jejím plnění budou podílet, jmenovitě, že bude ve vztahu k zaměstnancům zajištěno důsledné dodržování pracovních předpisů, a to zejména, nikoliv však výlučně, předpisů upravujících mzdy zaměstnanců (včetně odpovídající odměny za případnou práci přesčas, práci ve svátek atp.), pracovní dobu, dobu odpočinku mezi směnami, bezpečnost práce apod.** Poskytovatel se zavazuje v souvislosti s touto povinností za účelem kontroly na výzvu Objednatele předložit (či zajistit předložení) příslušných dokladů (zejména, nikoliv však výlučně pracovních smluv), a to bez zbytečného odkladu od výzvy, nejpozději však do 2 pracovních dnů. Totožné musí být zajištěno ze strany příp. poddodavatelů“*

*„Poskytovatel je povinen **zajišťovat ostrahu stálým týmem bezpečnostních pracovníků** a o případných změnách informovat kontaktní osobu Objednatele ve věcech realizace předmětu této Smlouvy uvedené v čl. 5 odst. 5.1 této Smlouvy.“*

*„Poskytovatel je povinen zajistit, že bezpečnostní pracovníci jednotlivých objektů..... budou oblečeni v jednotném oděvu (uniforma, pracovní stejnokroj apod.) s viditelně označenou jmenovkou s vyznačením příslušnosti k Poskytovateli..... **Poskytovatel je povinen zajistit viditelné označení bezpečnostních pracovníků osobním identifikačním průkazem** (visačkou s fotografií, jménem a příjmením a osobním identifikačním číslem)....“*

*„Objednatel si vyhrazuje právo prostřednictvím oprávněných osob **vyhodnocovat alespoň jednou za měsíc průběh poskytování služeb ze strany Poskytovatele** a jeho bezpečnostních pracovníků. Poskytovatel je povinen případné zjištěné nedostatky a návrhy na jejich odstranění neprodleně vyhodnotit a přijmout odpovídající opatření k nápravě a odstranění vad.“*

*„Poskytovatel je povinen předat Objednateli k odsouhlasení nejpozději do 5 kalendářních dnů následujícího měsíce od ukončení kalendářního měsíce, v rámci něhož bylo poskytnuto plnění dle této Smlouvy, **výkaz rozsahu poskytnutých služeb**. Výkaz rozsahu poskytnutých služeb schvaluje kontaktní osoba Objednatele ve věcech realizace předmětu této Smlouvy včetně kontrol na místě uvedená v čl. 5 odst. 5.1 této Smlouvy. Kontaktní osoba Objednatele ve věcech realizace předmětu této Smlouvy včetně kontrol na místě uvedená v čl. 5 odst. 5.1 této Smlouvy výkaz rozsahu poskytnutých služeb neschválí, v případě, že služby v něm uvedené neodpovídají skutečnému stavu.“*

„Objednatel je oprávněn provádět kontrolu výkonu fyzické ostrahy, nepravidelně, každé stanoviště ostrahy samostatně. Záznam o kontrole, včetně zjištění je Objednatel povinen zaznamenat v souladu s Pravidly pro výkon ostrahy Objednatele.“

LIMIT PRO NABÍDKOVOU CENU:

Zadavatel stanovil limitní sazbu součtu mzdových a personálních nákladů ve výši 150 Kč za hodinu služby bez DPH, s tím, že nabídková cena nižší než zmíněná limitní sazba bude automaticky prověřována hodnotící komisí, zda není mimořádně nízkou.

MPSV limitní sazbu stanovilo jen pro tuto veřejnou zakázku. V potaz vzalo celou řadu faktorů individuálních pro tuto veřejnou zakázku, reagující na situaci v čase a místě. Tuto limitní sazbu tak nelze univerzálně využívat.

Představený způsob práce s institutem mimořádně nízké nabídkové ceny byl ze strany MPSV využit pro zakázku na ostrahu objektů již dvakrát. Dosažený výsledek lze považovat za úspěch. Přínos lze spatřovat v následujícím:

- **dodavatelé přemýšlí o souladnosti ceny s pracovní právními předpisy pečlivě a od počátku přípravy nabídky.** Dodavatelé byli již při sestavování nabídky nuceni zamyslet se nad tím, zda nabízí cenu souladnou s právními předpisy, a to jak díky apelování zadavatele na důstojné pracovní podmínky, tak díky sdělení konkrétní cenové hranice, od níž budou nuceni rozkrývat zadavateli v rámci prověřování mimořádně nízké nabídkové ceny, jak uvedené ceny hodlají dosáhnout. Tím si vysvětlujeme skutečnost, že v zadávacím řízení nebyly nabízeny zcela nereálné nabídkové ceny.
- **Dodavatelé jsou předem seznámeni s rámcem, ve kterém bude zdůvodňování nabídkové ceny probíhat.** Dodavatel předem ví, že se zadavatel bude ptát a na co se bude ptát, tudíž se zadavatel neseťká s tak silným následným odporem dodavatele, když informace, podstatné pro vyhodnocení, zda je cena souladná s právními předpisy a zadávacími podmínkami, vyžaduje. V oblasti ostrahy se zadavatelé běžně setkávají s neochotou poskytovat potřebné relevantní informace týkající se ceny, dodavatelé zadavateli sdělují opakovaně obecné nic neříkající fráze, zadavatel v důsledku nedostatku informací/nesrozumitelnosti informací/vágnosti informací váhá, zda si může dovolit takového dodavatele vyloučit anebo zda se přece jen nakonec vysvětlení nenajde – např. v rámci podávání námitek. Neochota poskytovat informace způsobuje neúnosné průtahy v zadávacím řízení a zadavatelé pak často uzavírají smlouvy, kdy nemají postaveno najisto, že cena sjednaná ve smlouvě je souladná s pracovní právními předpisy.

Použitá textace pro inspiraci:

Ze Zadávací dokumentace:

„Zadavatel požaduje rozkrýví nabídkové ceny účastníka za 1 hodinu střežení na jednoho pracovníka do takového detailu, aby byly zřejmé jak mzdové, tak personální náklady na jednoho zaměstnance ostrahy s tím, že v případě, že nabídková cena odpovídající součtu mzdových a personálních nákladů bude nižší než 150 Kč za hodinu služby bez DPH (tj. 181,50 Kč vč. DPH)¹ bude hodnotící komisí prověřována v souladu s § 113 ZZVZ v tom smyslu, zda se nejedná o mimořádně nízkou nabídkovou cenu dle daného ustanovení § 113 ZZVZ. V případě, že bude hodnotící komisí nabídková cena účastníka shledána ve vztahu k předmětu veřejné zakázky za mimořádně nízkou ve smyslu § 113 ZZVZ, bude postupováno v souladu s citovaným ustanovením zákona, tzn. účastník bude požádán o písemné zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny. Zda je zdůvodnění nabídkové ceny opodstatněné či nikoliv bude hodnotící komisí posuzováno vždy ad hoc a bude brán ohled na veškerá vysvětlení účastníka, a to jak jednotlivě, tak ve vzájemné souvislosti.

Pro rozkrýví nabídkové ceny je účastník povinen v Příloze č. 2 této zadávací dokumentace – Návrh smlouvy (závazný vzor) uvést samostatně mzdové a personální náklady na jednu hodinu práce bezpečnostního pracovníka. Mzdovými náklady se rozumí super hrubá mzda² na 1 hodinu střežení na jednoho pracovníka, která bude účastníkem následně garantována jako nejnižší přípustná hodinová mzda veškerých pracovníků podílejících se na plnění veřejné zakázky. V rámci mzdových nákladů je účastník povinen kalkulovat s náklady dle pracovní právních předpisů, tj. příplatky za práci přesčas, za práci ve svátek, za práci v noci, odměny za pracovní pohotovost. Personálními náklady se rozumí náklady na řízení a kontrolu výkonu práce, vybavení zaměstnanců výstrojí a nutnými OOPP, zajištění pracovních–lékařských služeb, nutného výcviku, školení, odborné přípravy, příp. další náklady a přiměřený zisk účastníka.

Zadavatel uvádí, že s ohledem na běžnou praxi v oblasti bezpečnostních služeb je při stanovení nabídkové ceny za 1 hodinu střežení na jednoho pracovníka preferován podíl mzdových a personálních nákladů 85:15. Nabídková cena musí být v nabídce uvedena v Kč bez DPH, i vč. DPH. Výše DPH musí být vyčíslena zvlášť. Nabídková cena bude uvedena v českých korunách. Nabídková cena účastníka bude definována jako konečná a nejvýše přípustná. V nabídkové ceně za 1 hodinu střežení na jednoho pracovníka musí být obsaženy veškeré práce a činnosti potřebné pro řádné plnění předmětu veřejné zakázky (včetně mzdových nákladů, provozních nákladů, nákladů na administraci, přiměřený zisk účastníka a dalších možných nákladů).“

Ze Smlouvy:

„Odměna Poskytovatele za 1 hodinu střežení na jednoho pracovníka dle této smlouvy bez DPH činí ____, - Kč, výše DPH činí ____, - Kč a odměna za 1 hodinu střežení na jednoho pracovníka vč. DPH činí ____, - Kč. Celková výše odměny Poskytovatele za 1 hodinu střežení na jednoho pracovníka dle této Smlouvy odpovídá součtu mzdových nákladů uvedených v odst. 1 a personálních nákladů uvedených v odst. 2 tohoto článku smlouvy. Poskytovatel prohlašuje, že výše mzdových a personálních nákladů uvedených v odst. 1 a 2 tohoto článku Smlouvy nebude v průběhu plnění této Smlouvy měněna, vyjma případů v této Smlouvě uvedených.

1. Mzdové náklady na 1 hodinu střežení jednoho pracovníka dle této Smlouvy bez DPH činí ____, - Kč, výše DPH činí ____, - Kč a mzdové náklady na 1 hodinu střežení jednoho pracovníka vč. DPH činí ____, - Kč.
2. Personální náklady (tj. náklady na řízení a kontrolu výkonu práce, vybavení zaměstnanců výstrojí a nutnými OOPP, zajištění pracovních–lékařských služeb, zajištění nutného výcviku, školení, odbornou přípravu, dopravu, případně další náklady a přiměřený zisk Poskytovatele) na 1 hodinu střežení jednoho pracovníka dle této Smlouvy bez DPH činí ____, - Kč, výše DPH činí ____, - Kč a personální náklady na 1 hodinu střežení jednoho pracovníka vč. DPH činí ____, - Kč.“

¹ Hranice pro posuzování mimořádně nízké nabídkové ceny byla stanovena s ohledem na aktuální výši základní hodinové sazby druhého stupně zaručené minimální mzdy, požadavek na nepřetržitě poskytované služby (do odpracované doby započítány přestávky pro odpočinek a oddech), rezervu na dovolenou, práci za zaměstnance na dovolené, práci ve svátek, práci přesčas, práci v noci a rovněž výši odvodů, čímž bylo dosaženo k částce odpovídající minimálnímu mzdovému nákladu na 1 hodinu střežení na jednoho zaměstnance.

S ohledem na skutečnost, že minimální mzdový náklad představuje pouze náklady na mzdu zaměstnance, nikoliv však již personální náklady nutné k řádnému poskytování služeb (tj. náklady na řízení a kontrolu výkonu práce, vybavení zaměstnanců výstrojí a nutnými OOPP, zajištění pracovních–lékařských služeb, nutného výcviku, školení a odborné přípravy), bylo stanoveno, že minimální cenu, za kterou je dle názoru zadavatele možno poskytovat bezpečnostní služby zaměstnanci v hlavním pracovním poměru, představují mzdové náklady a personální náklady v poměru 85:15.

² Super hrubá mzda je definována jako hrubá mzda pracovníka povýšená o sociální (25 % z hrubé mzdy) a zdravotní (9 % z hrubé mzdy) pojištění, které je povinen za zaměstnance odvádět zaměstnavatel.

█ ZKUŠENOST MPSV ZE ZADÁVACÍHO ŘÍZENÍ:

Nabídek bylo celkem 7. Ceny v předložených nabídkách se pohybovaly v rozpětí od 127 Kč bez DPH do 156 Kč bez DPH, přičemž tři účastníci nabízeli cenu ve výši 150 Kč bez DPH a více, a zbývající nabídli cenu pod 150 Kč bez DPH. Hodnocení nabídek předcházelo jejich posuzování.

Účastník, který nabízel cenu 127 Kč bez DPH (tedy nejnižší cenu) zdůvodňoval výši nabídkové ceny zapojením osob se zdravotním postižením do plnění (jednalo se současně o **dodavatele zaměstnávajícího alespoň 50 % osob se zdravotním postižením** z celkového počtu zaměstnanců), avšak odstoupil ze zadávacího řízení během prověřování dokladovaných referencí u objednatelů (k prověřování referencí viz níže).

Účastník další v pořadí dle hodnocení s nabídkovou cenou 134 Kč bez DPH zdůvodnil nabídkovou cenu tím, že bude **část týmu zaměstnávat na dohodu o provedení práce**, v důsledku čehož bude mít nižší odvody za mzdové náklady a dále tím, že **tým, který bude k poskytování ostrahy využíván, nebude fungovat v rámci nepřetržitého pracovního režimu ve smyslu zákoníku práce, nýbrž v jednosměnném provozu ve smyslu zákoníku práce, čehož bude dosaženo právě tím, že budou v týmu fungovat též osoby zaměstnané na dohodu o provedení práce**. Od výpočtu hodinové mzdy zadavatele se tedy výpočet hodinové sazby účastníka liší v tom, že předpokládá dohody o provedení práce a tedy nižší mzdové odvody a 40 hodinovou týdenní pracovní dobu a tedy jednosměnný provoz u zaměstnanců na hlavní pracovní poměr. Zdůvodnění ceny s touto argumentací bylo akceptováno, neboť bylo vyhodnoceno jako souladné s pracovněprávními předpisy a zadávací dokumentací. Zadavatel má možnost pro kontrolu tvrzeného využití kontrolní mechanismy nastavené ve smlouvě (tj. zejména: povinnost účastníka předložit za účelem kontroly na výzvu zadavatele příslušné doklady - zejména, nikoli však výlučně pracovněprávní smlouvy; přehled zadavatele o přítomnosti osob vykonávajících ostrahu v rámci jednotlivých směn a tím ověření, zda osoby vykonávající ostrahu skutečně pracují v rámci jednosměnného provozu ve smyslu zákoníku práce a zda je dodržena stálost týmu, přestože jsou využívány osoby na dohodu o provedení práce). Pro případ zjištění, že skutečnosti tvrzené dodavatelem nejsou dodržovány, je ve smlouvě sjednána možnost smluvních pokut a odstoupení od smlouvy. Doporučujeme neopomenout požadavek na stálost týmu, neboť ten zajistí určitou limitaci množství dohod o provedení práce.

Další užitečný nástroj: Závěrem k prověřování referencí, které sice nesouvisí s tématem, ale ukázalo se právě během zadávacího řízení na ostrahu, že může být též užitečným nástrojem. Došlo k prověření referencí jak u prvního, tak u druhého účastníka v pořadí. U prvního účastníka bylo zjištěno, že tvrzené v nabídce se nezakládá na pravdě, což bylo nakonec též důvodem, proč účastník s nejnižší cenou nebyl vybrán (účastník sám odstoupil ze zadávacího řízení s vysvětlením, že administrativním pochybením došlo k uvedení nesprávného finančního objemu a objednatel služby nebylo na výzvu zadavatele vůbec reagováno).

Co bychom v dalším řízení udělali jinak? Dalšího prostoru pro zlepšování v zadávání veřejných zakázek na zajištění ostrahy objektů je jistě dostatek, nicméně v současné době jsme ve vztahu k nabídkovým cenám nenašli vhodnější, než využitý nástroj. Jedná se o poměrně měkký nástroj, avšak cesta k přísnějším musí být dle našeho názoru postupná. Příště v zadávacích podmínkách nezapomeneme uvést čas, kdy má docházet ke střídání směn. Tato informace by sice pravděpodobně při posuzování mimořádně nízké nabídkové ceny nic nezměnila, užitečnou však bezpochyby je.