



Metodické doporučení ve věci zadávání veřejných zakázek v oblasti dopravní obslužnosti se zohledněním sociálních aspektů – stanovení minimálního finančního ohodnocení řidičů.

Toto metodické doporučení je zpracováváno na základě spolupráce Pracovní skupiny pro veřejné zakázky, která se zabývala možnostmi **zohlednění sociálních aspektů při zadávání veřejných zakázek**, jejichž prostřednictvím jsou poskytovány veřejné služby v přepravě cestujících. Jedná se o obecné vymezení zákonného rámce, ve kterém se musí zadavatelé pohybovat při zohlednění sociálních aspektů při výběru dodavatelů požadovaného plnění.

Základní doporučení lze shrnout do tří základních bodů, které jsou rozepsány níže v textu:

- 1. Zohlednění sociálního aspektu - stanovení minimálního finančního ohodnocení řidičů lze řešit požadavkem na dodržování právního řádu na základě pracovně – právních předpisů, tedy vyplácení odměny za práci na úrovni minimální mzdy na základě zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění, nařízení vlády č. 336/2016 Sb. a nařízení vlády č. 337/2016 sb. nebo možnou dohodou o nejnižší přípustné odměně za práci členů osádek autobusů v silniční dopravě a zaměstnanců městské hromadné dopravy formou kolektivní smlouvy vyššího stupně (KSVS) na základě zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, v platném znění.**
- 2. Zohlednění sociálního aspektu - stanovení minimálního finančního ohodnocení řidičů lze řešit možnou změnou smluv.** Změny smluv na autobusovou dopravu v regionech, považuje-li zadavatel za vhodné, lze řešit v nově uzavíraných smlouvách v nových zadávacích/nabídkových řízeních, ale i zpětně v již uzavřených smlouvách v těch případech, kdy smlouvy takové změny umožňují v souladu se zákonem. Předpokladem takové změny je, že ve smlouvách musí být zapracován mechanismus změn smluv a zároveň změna smlouvy nesmí být změnou podstatnou, která by byla ve prospěch vybraného dodavatele.
- 3. Zohlednění sociálního aspektu - stanovení minimálního finančního ohodnocení řidičů lze řešit zohledněním v rámci zadávacího či nabídkového řízení v zadávacích podmínkách a v hodnotících kritériích.**

Podrobnější postup k jednotlivým bodům je uveden níže v textu doporučení.

Právní úprava, na základě které je metodické doporučení zpracováno:

Metodické doporučení vychází ze směrnic Evropského parlamentu a Rady, které koordinují vnitrostátní předpisy a stanoví závazná pravidla pro realizaci zadávacích řízení a pro stanovování kritérií, na jejímž základě jsou nabídky posuzovány. Metodické doporučení dále vychází z české legislativy transponující výše uvedené směrnice, i ze znění nového zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, do kterého byla pravidla z evropských směrnic transponována.



V neposlední řadě metodické doporučení zohledňuje relevantní judikaturu Soudního dvora EU (dříve Evropský soudní dvůr, dále jen „SDEU“ nebo „Soudní dvůr“).

Možnost stanovení sociálních kritérií a norem zakotvuje též bod 17 preambule a čl. 4 odst. 5. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. 10. 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (dále jen „Nařízení č. 1370/2007“),

Zohlednění sociálních aspektů umožňovala již úprava směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES, např. v článku 26 a 27 směrnice.

Směrnice č. 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014, která navazuje na předchozí úpravu a stanoví standardní povinnosti zadavatelů, akcentuje sociální, ekologické a inovativní aspekty, bere v potaz faktory jako celková nákladová efektivita, kvalita, environmentální a **sociální aspekty**, obchodní podmínky a podmínky dodání, a umožňuje tak **možnost zohlednit sociální a environmentální kritéria** – platí, že kritériem kvality mohou být mimo jiné sociální, environmentální nebo inovační aspekty, přičemž se má za to, že kritéria kvality souvisejí s předmětem veřejné zakázky, pokud se vztahují k jakékoliv fázi životního cyklu předmětu veřejné zakázky.

Právní úprava dle směrnice č. 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014:

Bod 37 preambule směrnice: *S cílem začlenit do zadávacích řízení náležitě požadavky týkající se životního prostředí, sociální oblasti a pracovních podmínek, je zvláště důležité, aby členské státy a veřejní zadavatelé přijali příslušná opatření, jimiž zajistí dodržování povinností v oblasti environmentálního, **sociálního a pracovního práva**, které jsou platné v místě provádění stavebních prací nebo poskytování služeb a které vyplývají ze zákonů, nařízení, vyhlášek a rozhodnutí na vnitrostátní úrovni i na úrovni Unie, jakož i z kolektivních smluv, pokud jsou taková pravidla i jejich uplatňování v souladu s právem Unie.*

Bod 92 preambule směrnice: *Veřejní zadavatelé by měli při posuzování nejlepšího poměru mezi cenou a kvalitou vymezit ekonomická a kvalitativní kritéria spojená s předmětem veřejné zakázky, která za tímto účelem použijí. Tato kritéria by tudíž měla umožňovat srovnávací posouzení úrovně plnění, kterou jednotlivé nabídky nabízejí, s ohledem na předmět veřejné zakázky, jak je vymezen v technických specifikacích. V souvislosti s nejlepším poměrem mezi cenou a kvalitou tato směrnice stanoví demonstrativní výčet možných kritérií pro zadání, která zahrnují environmentální a **sociální aspekty**. Veřejní zadavatelé by měli být podněcováni k volbě kritérií, jež jim umožní pořídit stavební práce, dodávky a služby vysoké kvality, které dokonale vyhovují jejich potřebám.*

Bod 98 preambule směrnice: *Je zásadní, aby se kritéria pro zadání nebo podmínky plnění veřejné zakázky v **oblasti sociálních aspektů** výrobního procesu týkala stavebních prací, dodávek nebo*



služeb, které mají být v rámci veřejné zakázky poskytnuty. Dále by se měla tato kritéria uplatnit v souladu se směrnicí 96/71/ES, a to ve smyslu výkladu Soudního dvora Evropské unie, a neměla by být vybírána a uplatňována způsobem, který přímo či nepřímo diskriminuje hospodářské subjekty z jiných členských států nebo třetích zemí, jež jsou stranami dohody o vládních zakázkách nebo dohod o volném obchodu, jejichž stranou je Unie. **Proto by požadavky související se základními pracovními podmínkami upravenými ve směrnici 96/71/ES, jako je minimální mzda, měly zůstat na úrovni stanovené vnitrostátními právními předpisy nebo kolektivními smlouvami uplatňovanými v souladu s právem Unie v souvislosti s uvedenou směrnicí.**

Konkrétně je úprava možnosti zohlednění sociálních aspektů v zadávacích řízeních upravena v následujících ustanoveních:

Článek 18 směrnice

Zásady zadávání veřejných zakázek

1. (...)

2. Členské státy přijmou vhodná opatření k zajištění toho, aby hospodářské subjekty při plnění veřejných zakázek dodržovaly příslušné povinnosti v oblasti práva životního prostředí a **sociálního a pracovního práva, jež vyplývají z práva Unie, vnitrostátních právních předpisů, kolektivních smluv nebo z ustanovení mezinárodního sociálního a pracovního práva** a práva v oblasti životního prostředí uvedených v příloze X.

Článek 67 směrnice

Kritéria pro zadání veřejné zakázky

1. Aniž jsou dotčeny vnitrostátní právní a správní předpisy týkající se ceny některých dodávek nebo odměňování za určité služby, vycházejí veřejní zadavatelé při zadávání veřejných zakázek z ekonomicky nejvýhodnější nabídky.

2. Ekonomicky nejvýhodnější nabídka z hlediska veřejného zadavatele se stanoví na základě ceny nebo nákladů prostřednictvím nákladové efektivity, například podle nákladů životního cyklu v souladu s článkem 68, a může zahrnovat nejlepší poměr mezi cenou a kvalitou, který je posuzován na základě kritérií, jež zahrnují kvalitativní, environmentální a **sociální hlediska** spojená s předmětem dané veřejné zakázky. Mezi tato kritéria může patřit například:

a) kvalita, včetně technické úrovně, estetických a funkčních vlastností, přístupnosti, konceptu pro všechny uživatele, **sociálních**, environmentálních a inovačních vlastností, obchodu a jeho podmínek;

(...)

Článek 70 směrnice

Podmínky plnění veřejné zakázky

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.

Právní úprava v ČR v novém zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek:

§ 37

Podmínky účasti v zadávacím řízení

(1) Podmínky účasti v zadávacím řízení může zadavatel stanovit jako

- a) podmínky kvalifikace,
- b) technické podmínky vymezující předmět veřejné zakázky včetně podmínek nakládání s právy k průmyslovému nebo duševnímu vlastnictví vzniklými v souvislosti s plněním smlouvy na veřejnou zakázku,
- c) obchodní nebo jiné smluvní podmínky vztahující se k předmětu veřejné zakázky, nebo
- d) zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky, a to zejména v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí, **sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky, hospodářské oblasti nebo inovací.**

§ 48

Vyloučení účastníka zadávacího řízení

5) Zadavatel může vyloučit účastníka zadávacího řízení pro nezpůsobilost, pokud prokáže, že

- a) plnění nabízené dodavatelem by vedlo **k nedodržování povinností vyplývajících z předpisů práva životního prostředí, sociálních nebo pracovněprávních předpisů nebo kolektivních smluv vztahujících se k předmětu plnění veřejné zakázky,**

§ 116

Kritéria kvality

(1) Pro hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky podle kvality je zadavatel povinen stanovit kritéria, která vyjadřují kvalitativní, environmentální nebo sociální hlediska spojená s předmětem veřejné zakázky.

(2) Kritériem kvality mohou být zejména

- a) technická úroveň,
- b) estetické nebo funkční vlastnosti,
- c) uživatelská přístupnost
- d) **sociální, environmentální nebo inovační aspekty,**



- e) *organizace, kvalifikace nebo zkušenost osob, které se mají přímo podílet na plnění veřejné zakázky v případě, že na úroveň plnění má významný dopad kvalita těchto osob,*
- f) *úroveň servisních služeb včetně technické pomoci, nebo*
- g) *podmínky a lhůta dodání nebo dokončení plnění.*

Metodické doporučení vychází dále z judikatury Soudního dvora.

Ve věci **Concordia Bus** (C-513/99 ze dne 17. 9. 2002) SDEU posuzoval přípustnost „neekonomických“ hledisek při zadávání veřejných zakázek. Soudní dvůr v tomto případě přiznal zadavateli právo zahrnout ekologičnost dodávky mezi kritéria pro hodnocení nabídek a definoval podmínky, za nichž může toto právo využít: 1) kritérium bezprostředně souvisí s předmětem zakázky, 2) kritérium nedává zadavateli neomezenou možnost volby vítězné nabídky, 3) kritérium je jasně vyjádřeno v oznámení veřejné zakázky a zadávací dokumentaci, 4) kritérium není diskriminační ani není v jiném rozporu s právem Evropského společenství. Z uvedeného rozhodnutí Soudního dvora vyplývá, že **„zahrnutí sociálních/environmentálních hledisek do zadávání je naprosto legální, a to bez ohledu na to, zda je určitý požadavek zadavatelem zahrnut mezi zadávací podmínky, smluvní podmínky, kvalifikační předpoklady nebo hodnotící kritéria. Vždy však musí mít souvislost s předmětem veřejné zakázky, musí být formulován dostatečně jasně a hodnotitelně, nesmí zakládat diskriminaci nebo rozpor s právem Evropského společenství a musí být závazně oznámen již na samém začátku zadávacího řízení“**.

Judikatura ESD/SDEU se dále zabývá přímo problematikou minimální mzdy. Ve věci **Bundesdruckerei** ze dne 18. 9. 2014 Soudní dvůr EU posuzoval požadavek zadavatele, aby subdodavatelé uchazečů předložili prohlášení, že jejich pracovníci budou pobírat minimální mzdu ve výši stanovenou právními předpisy spolkové země zadavatele i v případě, že dotýčný subdodavatel má sídlo v jiném členském státě a veškeré služby související s plněním dotýčné zakázky budou poskytovány v uvedeném jiném členském státě (kde je minimální mzda nižší). SDEU konstatoval, že požadavek na závazek vyplacení minimální mzdy dle právního předpisu spolkové země je nepřiměřený, a tedy neslučitelný s právem EU. Svůj závěr SDEU opřel mj. o argument, že vnitrostátní opatření vztahující se pouze na veřejné zakázky, není způsobilé dosáhnout cíle ochrany pracovníků a vyloučení tzv. sociálního dumpingu, jestliže nic nenasvědčuje tomu, že pracovníci, kteří působí na trhu soukromých zakázek, nepotřebují tutéž ochranu mezd jako pracovníci, kteří působí v rámci veřejných zakázek. Dále dodal, že obdobné stanovení povinnosti vyplacení minimální mzdy představuje pro subdodavatele z jiných členských států (s nižší minimální mzdou) dodatečnou hospodářskou zátěž, která může znemožnit, ztížit nebo učinit méně atraktivním poskytováním jejich služeb v hostitelském členském státě a představuje tak omezení volného pohybu služeb.

Problematikou kolektivních smluv se SDEU zabýval dále v případě **Rüffert** (C-346/06 ze dne 8. 4. 2008) a rozhodl ve smyslu, že **„v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, brání směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání**



pracovníků v rámci poskytování služeb, vykládaná ve světle článku 49 ES, opatření legislativního charakteru přijatému orgánem členského státu, které ukládá zadavateli, aby zadával veřejné zakázky na stavební práce pouze podnikům, které se při podání nabídky písemně zavážou, že svým zaměstnancům zaplatí jako protihodnotu za uskutečnění dotčených plnění přinejmenším mzdu stanovenou v kolektivní smlouvě platné v místě uskutečnění těchto plnění“. V tomto případě existoval konkrétní právní předpis spolkové země Dolní Sasko (zemský zákon) o zadávání veřejných zakázek, ve kterém byla stanovena povinnost zadávat veřejné zakázky pouze podnikům, které vyplácejí mzdu stanovenou na základě kolektivní smlouvy platné v místě uskutečnění plnění. Samotný zemský zákon výši minimální mzdy neupravoval. Existující kolektivní smlouva, vztahující se k oboru stavebnictví, na kterou zemský zákon odkazoval, však neměla charakter „všeobecně použitelné“ kolektivní smlouvy (obdobu kolektivní smlouvy vyššího stupně v ČR). SDEU dospěl k názoru, že stanovení požadavku na minimální mzdu (na základě kolektivní smlouvy) není provedeno způsobem, který odpovídá jednomu z možných způsobů uvedených v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci první a druhé odrážce a čl. 3 odst. 8 druhém pododstavci směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

Přípustnost požadavku na minimální mzdu je pak stěžejní otázkou rozsudku SDEU C-115/14 ze dne 17. 11. 2015 ve věci **RegioPost GmbH & Co. KG proti Stadt Landau in der Pfalz**, ve kterém SDEU konstatoval, že požadavek minimální mzdy byl v přezkoumávaném skutkovém a právním stavu přípustný, a to jako zvláštní podmínka pro plnění veřejné zakázky, která se týká sociálních faktorů ve smyslu čl. 26 směrnice.

V uvedeném případě SDEU konstatoval, že vnitrostátní opatření, které stanoví každému uchazeči a subdodavateli povinnost se vůči veřejnému zadavateli zavázat, že bude zaměstnancům pověřeným plněním dotčené veřejné zakázky vyplácet minimální mzdu stanovenou zákonem, musí být kvalifikováno jako „právní předpis“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce první odrážky směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, který upravuje „minimální mzdu“. V uvedeném případě se jednalo o zákon spolkové země (která má oprávnění takovou regulaci provádět), kterým byla minimální mzda regulována, nikoliv kolektivní smlouvou. SDEU dále konstatoval, že tento závěr nelze zpochybnit ani na základě toho, že se dané opatření vztahuje jen na veřejné zakázky a ne na soukromé zakázky, protože všeobecná použitelnost je vyžadována pouze v případě kolektivních smluv či rozhodčích nálezů.

Ustanovení Nařízení č. 1370/2007 se uplatní i v rámci zadávacích řízení v režimu zákona č. 134/2016 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění, a to na základě čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení a § 21 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.

Podrobnější postup k třem základním bodům doporučení:



Ad 1)

Vhodné řešení pro zohlednění sociálního aspektu - stanovení minimálního finančního ohodnocení řidičů, které by neodporovalo základním principům odměňování za práci, je možné spatřovat v oblasti pracovního práva, konkrétně v požadavku na dodržování vyplácení odměny za práci na úrovni minimální mzdy nebo v požadavku na vyplácení odměny za práci s odkazem na dohodu o nejnižší přípustné odměně za práci členů osádek autobusů v silniční dopravě a zaměstnanců městské hromadné dopravy (pojmy uvedené v nařízení vlády č. 589/2006 Sb., kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě) formou kolektivní smlouvy vyššího stupně (KSVS), pokud je její závaznost rozšířena ve smyslu zákona č. 2/1991 Sb. v platném znění, dle § 7 odst. 1 a 2 (tedy i pro ostatní zaměstnavatele v daném hospodářském odvětví). Takové řešení, resp. požadavek na vyplácení odměny za práci, je možné požadovat v zadávacích podmínkách dle nového zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek.

Pro celé území ČR platí právními předpisy upravená výše minimální mzdy. Do této výše musí zaměstnavatel platit zaměstnanci mzdu, které ve skutečnosti za výkon práce dosáhl. Z povahy věci je zřejmé, že stanovovat a diferencovat úroveň minimální mzdy selektivně pro jednotlivé profese není právně ani věcně možné.

Podle současné právní úpravy nelze stanovit hodnotu úrovně zaručené mzdy pro určitou profesi jinou, než činí pro skupinu, kam byla daná profese podle zákonem stanovených kritérií zařazena. Nelze ani účelově přearozovat konkrétní profese do jiných skupin, protože tím by byl porušen ústavní princip spravedlivé odměny za práci, který současně požívá i zvláštní zákonné ochrany vyjadřující hodnoty, které chrání veřejný pořádek, a byla by porušena i zásada rovnosti – stejná mzda za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty, jejíž dodržování je vyžadováno primárním právem EU, úmluvou MOP č. 100 a je promítnuta do § 110 zákoníku práce.

Ad 2)

Zohlednění sociálního aspektu - stanovení minimálního finančního ohodnocení řidičů formou změny smlouvy dle nového zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek:

S ohledem na problematiku řešené věci se doporučuje řešení, aby byl ve smlouvě vyhrazen případný mechanismus změn smlouvy. Možnosti vyhrazení změn smlouvy je upraven v § 100 (vyhrazené změny závazku) zákona č. 134/2016 Sb., případně lze využít pro změnu smlouvy § 222 (změna závazku ze smlouvy) zákona č. 134/2016 Sb. Smlouvy by měly mít upravený mechanismus potencionálních změn (tedy i podmínky změn ceny), zároveň platí ustanovení o nemožnosti podstatné změny. Pokud však budou dopředu nastaveny mechanismy změn, lze v souladu s tímto mechanismem změny provádět (např. změna zákonů, změna minimální mzdy, změna kolektivních smluv, inflace atp.) v průběhu realizace veřejné zakázky. V případě, že by změna smlouvy měla



takový charakter, že by nešlo dodržet postup, stanovený zákone (tedy podle § 100, resp. podle § 222), musí zadavatel postupovat podle § 223 i s možným využitím ustanovení § 51 odst.4, v případě, že zadavatel zahájí nové zadávací řízení.

Ad 3)

Zadávací podmínky:

Zadavatel může stanovit do zadávacích/obchodních podmínek sociální aspekty veřejné zakázky jako minimální požadavky na plnění zakázky:

Minimální požadavek na finanční ohodnocení: Jako minimum lze nastavit buď minimální mzdu pro odpovídající skupinu, nebo částku, která odpovídá kolektivní smlouvě vyššího stupně, pokud taková kolektivní smlouva existuje a zároveň její závaznost je rozšířena ve smyslu zákona 2/1991 Sb. v platném znění, dle § 7 odst. 1 a 2. Nastavení musí mít vždy oporu v platném právním řádu.

Zadavatel je také oprávněn stanovit v rámci zadávacích/obchodních podmínek povinnost dodavatele hradit řidičům, kteří se podílí na realizaci veřejné zakázky, alespoň určitý přesně stanovený násobek minimální mzdy. Zadavatel tyto podmínky včlení do smlouvy a zároveň stanoví kontrolní a sankční mechanismus pro ověření dodržování této podmínky. Takové řešení, resp. požadavek na vyplácení určité výše odměny za práci, je možné požadovat v zadávacích podmínkách podle § 37 odst. 1 písm. d) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Zadavatel však musí zvážit, do jaké výše je požadavek na minimální odměňování řidičů zdůvodnitelný, aby tento postup nemohl být považován za nehospodárný.

Hodnocení nabídek:

V rámci hodnocení ekonomické výhodnosti nabídek lze hodnotit výši finančního ohodnocení řidičů jako ekonomické kritérium veřejné zakázky se sociálním aspektem. Pokud však zadavatel zvolí takové hodnotící kritérium (se sociálním aspektem), musí vždy takové kritérium vyjadřovat vztah ceny a užitné hodnoty a zadavatel musí být schopen odůvodnit, v čem spočívá přidaná hodnota takto zvoleného kritéria se sociálním akcentem:

Předmětem hodnocení tak může být například výše mzdy nad rámec stanoveného minimálního požadavku na mzdy – minimální mzdy nebo částky, která odpovídá kolektivní smlouvě vyššího stupně (tedy právní řád ČR). Předmětem hodnocení bude lepší nabídnuté ohodnocení řidičů (např. násobkem uvedené minimální částky za minimální mzdu nebo částku odpovídající kolektivní smlouvě vyššího řádu). V takovém případě (i s ohledem na článek 92 preambule směrnice č. 2014/24/EU, viz výše v textu) musí zadavatel velmi jasně odůvodnit, v čem spatřuje přidanou hodnotu zohlednění takového sociálního aspektu v hodnocení nabídek, který bude finančně náročnější (a který je zohledněn právě hodnotícím kritériem „vyšší kvalita za vyšší ceny za mzdy“), dobře vyvážit váhu mezi kritérii a systém



přidělování bodů za navyšování mzdy (takové hodnotící kritérium by mělo vždy vyjadřovat nejlepší vztah ceny a užitné hodnoty) a zcela jistě musí stanovit nějaký finanční strop, po jehož dosažení by další navyšování mezd nemělo být v hodnocení dále zvýhodňováno (od takové finanční hranice nabídky již nebudou dále zohledňovány v rámci hodnocení), neboť již bude ztrácet svůj smysl zohlednění sociálního opatření, a naopak by mohlo být považováno za nehospodárný postup zadavatele.