

Zadávání inovativních veřejných zakázek v dopravní telematice podle nové právní úpravy

A. PŘEDMLUVA

Dopravní telematika resp. ITS (Intelligent Transport Systems) je obor spočívající ve využití inteligentních dopravních technologií služeb ve prospěch vyšší ekonomiky, bezpečnosti a ekologie dopravních a přepravních procesů. Systém ITS je obvykle rozsáhlý systém propojených informačních, komunikačních a expertních technologií implementovaných v rámci uceleného, koncepčního a organizačního modelu. Pokud aplikace ITS vykazuje slabiny na koncepční, organizační úrovni nebo v technické propojenosti, pak zdaleka nevyužívá svého potenciálu a nepředstavuje efektivní využití investovaných finančních prostředků. Koncepčně propracované implementace systémů a služeb ITS mají tyto vlastnosti:

- **ITS vhodného typu na správném místě:** ITS aplikace, např. řízení rychlosti, musí být vhodně navržena jen na místech, kde má možnost významně ovlivnit nehodovost nebo stabilizovat provoz.
- **Inteligentní centrální systém a kvalitní vstupy:** některé nejdůležitější ITS aplikace fungují na strategické úrovni - např. centrální systém řízení dopravy ve městě. Takový systém musí mít propracované, inteligentní a automatizované řízení, které realizuje vhodné reakce - např. v případě neočekávané události, nehody. Reakce na takovou událost může zahrnovat paralelní změny řízení světelné signalizace, využití proměnného dopravního značení, informačních tabulí.
- **Umění komunikace mezi dílčími sub-systémy a srozumitelnost reakcí systému pro uživatele:** je vhodné zavést povinné (multi-modální) standardy a obecnou architekturu celého řešení ITS systému. Nejdůležitější je interoperabilita (vzájemná propojitelnost) - „schopnost“ výměny dat potřebných, např. k efektivnímu řízení dopravy nebo pro elektronické poplatky, v otevřeném standardizovaném formátu.
- **Koordinovaná spolupráce napříč ekonomikou:** příprava koncepcí, plánování, výzkum, organizační a technické propojení, normy, legislativa, evropské agendy – to jsou společné úkoly více institucionálních jednotek, např. různých sekcí Ministerstva dopravy, Ministerstva vnitra, Ředitelství silnic a dálnic, Správy železniční dopravní cesty, krajů, měst, průmyslu, oborových asociací, vědecko výzkumných institucí a univerzit.
- **Jasná organizační odpovědnosti, role a struktury** pro spolupráci v procesu řízení dopravy: v procesu řízení dopravy často hraje na národní, regionální úrovni nebo ve městech vedoucí roli státní nebo veřejná instituce, správce dopravní infrastruktury nebo policie.
- **Definovaná symbióza činností soukromého a veřejného sektoru:** zadavatel zakázek z veřejného sektoru musí mít jasnou koncepci interakce se soukromým sektorem a umět využívat i netradičních finančních modelů pro různé ITS aplikace a zejména inovativních způsobů pořízení ITS systémů a služeb. **Právě zadávání inovativních veřejných zakázek v dopravní telematice podle nové právní úpravy je předmětem tohoto pozičního dokumentu.**

B. NOVELA ZÁKONA ZADÁVÁNÍ JE PŘÍLEŽITOST

1. Předmětem tohoto manažerského shrnutí je analýza nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek s ohledem na možnosti zadávání inovativních produktů.
2. Jak vyplývá z nových evropských zadávacích směrnic (směrnice č. 2014/23/EU, 2014/24/EU a 2014/25/EU), zadávání veřejných zakázek je klíčové pro podporu inovací, které mají velký význam pro budoucí růst v Evropě. V těchto směrnicích je výslovně uvedeno, že „výzkum a inovace, včetně ekoinovací a sociálních inovací, patří mezi hlavní hybné síly budoucího růstu a představují jádro strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Orgány veřejné správy by měly co nejstrategičtěji využívat zadávání veřejných zakázek za účelem podpory inovací. Nákupy inovativních výrobků, stavebních prací a služeb hrají klíčovou úlohu při zlepšování účinnosti a kvality veřejných služeb a zároveň řeší hlavní společenské problémy. Takové nákupy přispívají k dosažení nejlepšího poměru získané hodnoty a výše vynaložených veřejných prostředků, jakož i širších hospodářských, environmentálních a společenských výhod ve smyslu vytváření nových nápadů a jejich přeměny na inovativní výrobky a služby, a tím i k podpoře udržitelného hospodářského růstu.“.
3. Z tohoto důvodu nový **zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek** (dále jen „ZZVZ“), který nabývá účinnosti dne **1. 10. 2016**, v souladu s evropskými zadávacími směrnicemi upravuje zcela nové instituty, které mají podporovat zadávání inovativních veřejných zakázek.
4. Na druhou stranu je nutné taktéž připomenout i další instituty, které zná již současný zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“), a které mohou taktéž přispět k zadávání inovativních veřejných zakázek.

C. ZCELA NOVÉ INSTITUTY V ZZVZ

C.1 Předběžné tržní konzultace

5. Zadavatel veřejné zakázky je výslovně oprávněn podle nové právní úpravy vést **tržní konzultace s odborníky**, ale i **dodavateli**, s cílem připravit zadávací podmínky a informovat dodavatele o svých záměrech a požadavcích. Podmínkou takového postupu je, že obsah takové konzultace musí být v dostatečné míře zdokumentován (zápisy, zvukové záznamy apod.).
6. Předběžná tržní konzultace se uplatní především v případě, kdy **poptávaný předmět plnění je natolik specifické povahy, že zadavatel nedisponuje dostatečnými vlastními informacemi o jeho provádění**, přičemž tyto informace nemusí být ani v dostatečné míře veřejně dostupné. Cílem předběžných tržních konzultací je tak zvýšení informovanosti zadavatele o poptávaném plnění veřejné zakázky, popřípadě identifikace jiných způsobů řešení, kterými lze splnit jeho potřeby, a to ve fázi přípravy samotného zadávacího řízení.

Pozice SDT

7. Domníváme se, že v rámci předběžných tržních konzultací existuje poměrně široký prostor pro uplatnění odborných znalostí a know-how SDT a jeho členů, když zejména v oblasti telematických veřejných zakázek lze vnímat omezený rozsah informací na straně zadavatele s negativním vlivem do zpracovanosti samotných zadávacích podmínek. SDT podporuje využívání tohoto institutu ze strany zadavatelů a vidí potenciál pro aktivní roli SDT. Přínosy vnímáme jako oboustranné (zadavatelé, SDT).

C.2 Řízení o inovačním partnerství

8. Nová právní úprava přináší také nový druh zadávacího řízení, kterým je řízení o inovačním partnerství. Základní výhodou, kterou použití řízení o inovačním partnerství nabízí, je možnost veřejného a soukromého sektoru vytvářet **dlouhodobá inovační partnerství pro vývoj a následnou koupi nových inovativních výrobků, služeb nebo stavebních prací, přičemž následné pořízení vyvinutého předmětu plnění může ze strany zadavatele probíhat již bez potřeby samostatného zadávacího řízení** (což v současné době vyjma specifických zakázek ve výzkumu a vývoji není možné).
9. Využitím řízení o inovačním partnerství tak může být v důsledku podněcován trh a spolu/financován vývoj zadavatelem požadovaných produktů. Inovační partnerství je tak určeno zejména pro případy, kdy náklady na žádaný výzkum či vývoj jsou buď velmi vysoké a dodavatelé by tento výzkum bez možnosti následných dodávek sami z vlastní iniciativy v daném čase neprováděli, nebo kdy výzkum či vývoj směřuje k vývoji specifického zadavatelem požadovaného produktu. Takové zakázky je nutné zadávat výhradně na základě nejlepšího poměru mezi cenou a kvalitou, neboť se jedná o nejvhodnější způsob srovnávání nabídek na inovativní řešení.
10. Zadavatel nebude moci zadat veřejnou zakázku v řízení o inovačním partnerství, pokud lze potřebu vývoje inovativního výrobku nebo služby nebo inovativních stavebních prací a následné koupě výsledných dodávek, služeb nebo stavebních prací uspokojit prostřednictvím řešení, která jsou na trhu již dostupná. **Z toho plyne nutnost pečlivého odůvodnění existence předpokladů pro zavedení inovačního partnerství.**

Pozice SDT

Institut inovačního partnerství vnímáme jako velice vhodný nástroj pro realizaci některých významných projektů z oblasti dopravní telematiky, kde dosud chybí na trhu řešení, které by pokrývalo potřeby zadavatele. Takový prostor vnímáme zejména v souvislosti s uvažovanou výstavbou sítí vysokorychlostních železnic, v oblasti propojování dílčích telematických informací v rámci existující i připravované infrastruktury (silniční, kolejové a další), kdy obecně vzrůstající požadavky na kapacitnější a rychlejší dopravní toky vyvolávají potřebu centralizovat, lépe řídit a vyhodnocovat informace. Domníváme se, že vhodným impulzem pro větší důvěru a

využívání tohoto institutu by mohla být úspěšná realizace menšího projektu. SDT je připraveno hrát aktivní roli při prosazování myšlenky inovativního partnerství, jeho členové pak samozřejmě v roli tzv. inovačního partnera. Přínosy vnímáme jako všestranné (zadavatelé, SDT, členové SDT).

C.3 Rozšířená možnost využití jednacího řízení s uveřejněním a soutěžního dialogu pro zadání veřejné zakázky

11. Nový zákon daleko více podporuje používání jednacích řízení, při kterých je s dodavatelem jednáno ohledně výsledných podmínek předmětu veřejné zakázky. **Jednací řízení s uveřejněním a soutěžní dialog** je možné použít v případě klasických veřejných zakázek, pokud
- potřeby zadavatele nelze uspokojit bez úpravy na trhu dostupných plnění** - tato podmínka je splněna v případě, pokud zadavatel požaduje dodávky, služby nebo stavební práce, které na trhu sice již existují, ale pro naplnění potřeby zadavatele je nezbytná jejich určitá úprava či jiné doplnění. Konkrétní specifikace a podmínky úprav se budou v průběhu jednacího řízení s uveřejněním dále dotvářet a upravovat s ohledem na jednotlivé nabídky účastníků zadávacího řízení,
 - součástí plnění veřejné zakázky je návrh řešení nebo inovativní řešení** - jedná se o situaci, kdy úmyslem zadavatele je zadat takovou veřejnou zakázku, které dosud na trhu nemá obdoby a je tak nezbytné nejprve vytvořit návrh řešení nebo inovativního řešení, která má následně vést k zadavatelem požadovanému plnění. Příkladem možného postupu je například postup při zadávání veřejné zakázky na stavební práce metodou tzv. „design and build“ (viz i dále), kdy stavebník navrhuje dle určitých požadavků zadavatele nové řešení stavby, kterou následně sám realizuje,
 - veřejná zakázka nemůže být zadána bez předchozího jednání z důvodu **zvláštních okolností vyplývajících z povahy, složitosti nebo právních a finančních podmínek spojených s předmětem veřejné zakázky**, nebo
 - nelze stanovit technické podmínky odkazem na technické dokumenty** (tzn. zejména za situace, kdy zadavatel bude stanovovat technické podmínky, požadavky na výkon nebo funkci, např. opět v případě veřejných zakázek zadávaných metodou „design and build“).
12. Výše uvedené důvody tedy primárně směřují na situace, kdy zadavatelé nejsou schopni definovat způsob naplnění svých potřeb nebo posoudit, co může nabídnout trh z hlediska technických, finančních nebo právních řešení. Taková situace může nastat zejména u inovativních projektů, při realizaci velkých integrovaných projektů dopravní infrastruktury, rozsáhlých počítačových sítí nebo projektů zahrnujících složité a strukturované financování. V těchto případech může být jednání nezbytné k zajištění toho, aby příslušné požadované plnění odpovídalo potřebám zadavatele. Jednací řízení a soutěžní dialog by se neměl používat v souvislosti s již hotovými

Poziční dokument SDT

poskytovanými službami nebo hotovými dodávkami, které na trhu může poskytovat řada různých subjektů.

13. Pro doplnění uvádíme, že v případě sektorových veřejných zakázek (tedy při výkonu relevantní činnosti v odvětvových sektorech) může zadavatel využít jednací řízení s uveřejněním kdykoliv, i bez naplnění výše uvedených podmínek.

Pozice SDT

14. **Zde lze okázat na pozici SDT uvedenou ve vztahu k institutu inovačního partnerství, přičemž častější využívání obou institutů (zejména pak soutěžního dialogu) vnímáme jako žádoucí pro popotání kvalitního a sofistikovaného plnění pro zadavatele. SDT obecně podporuje myšlenky propracovaných a sofistikovaných zakázek, využívajících potenciál stavu techniky v oblasti telematiky a efektivně řešících aktuální výzvy v oblasti dopravy. SDT a jeho členové jsou připraveni hrát aktivní roli při zadávání zakázek formou soutěžního dialogu (ale i jednacího řízení s uveřejněním) a prosazovat know-how, kterým disponují. Přínosy vnímáme jako všestranné (zadavatelé, SDT, členové SDT).**

D. VYUŽITÍ INSTITUTŮ, KTERÉ JIŽ UMOŽŇUJE SOUČASNÁ ÚČINNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA**D.1 Kritéria kvality pro hodnocení nabídek**

15. Zadavatel je oprávněn pro účely hodnocení nabídek využít tato kritéria kvality, která jsou v ZZVZ stanovena napříkladmo:
- 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.
16. Kvalitativní povaze těchto kritérií tak musí odpovídat především způsob jejich vymezení v zadávací dokumentaci i způsob jejich následného vyhodnocování ze strany zadavatele. Dále platí, že kritéria kvality souvisejí s předmětem veřejné zakázky, pokud se vztahují k jakékoliv fázi životního cyklu předmětu veřejné zakázky.

Poziční dokument SDT

17. V rámci hodnocení může zadavatel výslovně hodnotit inovace, které nabízené řešení přináší. Samozřejmě toto klade poměrně značné nároky na zadavatele při stanovení hodnoticích kritérií.
18. Zadavatel taktéž může stanovit pevnou cenu za předmět veřejné zakázky, přičemž bude hodnotit pouze kvalitu nabízeného plnění, tzn. možnost hodnotit i inovační aspekty za pevně stanovenou cenu předmětu veřejné zakázky.

Pozice SDT

19. **SDT dlouhodobě usiluje o posílení prvků kvality, technické úrovně, poměru cena-výkon a vyhodnocování celkového přínosu veřejné zakázky pro zadavatele. Tyto tendence nová právní úprava posiluje, což SDT a jeho členové vítají. SDT v pozici odborného poradce či konzultanta je pak připraveno aktivně napomáhat zadavatelům při nastavování parametrů hodnocení a jejich precizaci tak, aby přínosy investovaných veřejných prostředků byly maximalizovány. Přínosy vnímáme jako všestranné (zadavatelé, SDT, členové SDT).**

D.2 Náklady životního cyklu

20. Zadavatel může nabídky hodnotit taktéž podle nákladů životního cyklu, kde vedle nabídkové ceny bude hodnotit i další náklady zadavatele či jiných uživatelů v průběhu životního cyklu předmětu veřejné zakázky (zejm. náklady spojené s užíváním a údržbou předmětu veřejné zakázky, náklady spojené s koncem životnosti předmětu veřejné zakázky atp.). Dále může zadavatel hodnotit i tzv. externalitu na životní prostředí, pokud lze jejich hodnotu vyčíslit (např. emise skleníkových plynů apod.). Vláda je zmocněna k vydání nařízení, ve které může stanovit metody pro stanovení těchto nákladů a rozsah jejich používání (předpokládá se zatím jen pro náklady na dodávky automobilů kategorií M1 a N1).

Pozice SDT:

21. **Hodnocení nákladů životního cyklu SDT obecně podporuje, pokud parametry hodnocení budou kvalitně zpracovány a budou odpovídat požadavku na prosazování sofistikovanějších, tím i zpravidla z hlediska dlouhodobého efektivnějších a levnějších řešení. SDT v pozici odborného poradce či konzultanta je pak připraveno aktivně napomáhat zadavatelům při nastavování parametrů hodnocení a jejich precizaci. Přínosy vnímáme jako všestranné (zadavatelé, SDT, členové SDT).**

D.3 Podpora variant nabídek

22. Připouští-li to povaha předmětu veřejné zakázky, může zadavatel připustit nebo požadovat předložení variant nabídky, předběžné nabídky nebo řešení (dle zvoleného postupu, zejména pak druhu zadávacího řízení). Dle nových zadávacích směrnic z důvodu významu inovací by měli být zadavatelé podporováni v tom, aby umožňovali varianty tak často, jak je to jen možné. Na druhou

stanu je však vždy nutné vymezit minimální technické podmínky, jež mají tyto možné varianty splňovat.

Pozice SDT:

Využívání variantního zadávání vnímá SDT jako přínosné zejména pro zadavatele, když tento institut obecně umožňuje zadavateli zvolit pro něj nejvýhodnější variantu jeho potřeb až v době hodnocení nabídek, tedy již se znalostí konkrétních možností řešení. Na členy SDT v pozici uchazečů pak klade zvýšené nároky v oblasti přípravy nabídek. Přínosy vnímáme zejména na straně zadavatelů.

D.4 Centrální zadávání

23. Podporu inovací při zadávání veřejných zakázek dále může přinášet centrální zadávání, ačkoliv z pohledu nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek nedochází k žádnému výraznému posunu oproti předchozí právní úpravě. Jak vyplývá opět z evropských zadávacích směrnic, společné zadávání veřejných zakázek by mohlo hrát významnou roli přinejmenším v souvislosti s inovativními projekty, a to zejména s ohledem na úspory z rozsahu a sdílení rizik a přínosů, když inovativní projekty jsou zpravidla spojeny s velkou mírou rizika, kterou z racionálního hlediska nemůže nést jediný zadavatel. Centrální zadávání nově umožňuje, aby centrálním zadavatelem byl i zadavatel podle práva jiného členského státu Evropské unie.

Pozice SDT

24. Využívání centrálního zadávání SDT obecně podporuje, neboť centrálním zadáváním dochází ke sdružení většího počtu zadavatelů s větší alokací finančních prostředků, což z pohledu SDT může přispět k poptávání sofistikovanějších řešení. Využití vidíme zejména v oblasti propojování dílčích telematických informací v rámci existující i připravované infrastruktury (silniční, kolejové a další), kdy obecně vzrůstající požadavky na kapacitnější a rychlejší dopravní toky vyvolávají potřebu centralizovat, lépe řídit a vyhodnocovat informace – zde je pravděpodobný dopad na vícero zadavatelů. Přínosy vnímáme jako všestranné (zadavatelé, SDT, členové SDT).

D.5 Požadavky na technickou specifikaci předmětu veřejné zakázky

25. Zadavatel může stanovit technické podmínky na předmět veřejné zakázky mj. parametry vyjadřující požadavky na výkon, funkci, popisu účelu nebo potřeb, které mají být naplněny (to platí i v případě veřejných zakázek na stavební práce). Vypracování technických podmínek tak, aby stanovovaly požadavky na výkon a funkci, obecně umožňuje, aby bylo daného požadovaného cíle dosaženo co nejlépe. Provozní a výkonnostní požadavky jsou rovněž vhodným prostředkem podpory inovací v oblasti zadávání veřejných zakázek.

Poziční dokument SDT

Pozice SDT

26. Stanovení technických podmínek tak, aby stanovovaly požadavky na výkon a funkci, umožňuje členům SDT lépe využít svoje know-how a znalosti v oblasti telematických řešení, nabídky nejsou striktně limitovány omezujícími požadavky zadavatelů. Z těchto důvodů SDT takovýto způsob nastavení technických podmínek na předmět veřejné zakázky vítá a podporuje. Přínosy vnímáme jako všestranné (zadavatelé, SDT, členové SDT).

D.6 Stavební zakázky zadávané metodou Design and build

27. Metoda Design-Build je způsob zadávání výstavbových projektů vhodný jak pro pozemní stavby, tak i pro dopravní infrastrukturu. Pro tuto metodu je příznačná odpovědnost za projektovou dokumentaci na straně zhotovitele, přičemž zadavatel specifikuje ve svém zadání pouze účel, standardy, rozsah a další například výkonová kritéria plnění. Jedná se tedy o smlouvu s paušální cenou bez výkazu výměr. Při použití metody Design-Build může objednatel přesněji předvídat cenu i lhůtu pro dokončení. Přestože zhotovitel na sebe bere větší riziko v souvislosti s projektovou dokumentací, pro úspěch projektu je třeba optimálního rozdělení rizik podle principu: riziko nese ta strana, která ho dokáže lépe řídit.

Pozice SDT

28. Zde lze odkázat na předchozí bod, přenos odpovědnosti za řešení a jeho návrh na dodavatele SDT podporuje.

D.7 DOPORUČENÍ SDT

29. SDT doporučuje prosazovat výše popsané instituty a zvyšovat povědomí zadavatelů o jejich existenci a přínosu. SDT je připraveno plnit aktivní roli při šíření myšlenek podporujících inovativní zadávání v obecné (prezentace, workshopy, školení), jakož i v konkrétní (zejména z pozice odborníka při tržních konzultacích) rovině.

V Praze dne 30. 6. 2016

Text pozičního dokumentu připravil **ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o.**, člen SDT, ve spolupráci s kanceláří SDT. Prezidium SDT se s dokumentem seznámilo a vzalo dokument na vědomí v červenci 2017.