

HODNOTÍCÍ ZPRÁVA

Zadávací řízení v oblasti PPP projektů

Zpracováno v rámci Twinningového projektu CZ/2005/IB/FI/04



Verze: konečná verze ke schválení Řídícím výborem projektu



Obsah

1. Úvod	3
2. Institucionální rámec zadávacího řízení v oblasti PPP projektů	4
2.1 Transpozice Směrnice EU 2004/18/ES do národní legislativy	4
2.2 Soutěžní dialog	6
2.2.1 Za jakých okolností lze použít soutěžní dialog?	7
2.2.2 Struktura soutěžního dialogu	7
2.2.3 Organizace výběrového řízení	13
2.2.4 Transakční náklady	15
2.3 Hodnotící kritérium pro zadání zakázky pomocí soutěžního dialogu: hospodářsky nejvýhodnější nabídka	15
2.3.1 Pojetí kriteria „ekonomicky nejvýhodnější nabídky“	16
2.3.2 Teoretický pojem ekonomicky nejvýhodnější nabídky	16
3. Klíčové poznatky twinningových odborníků v oblasti zadávacího řízení	19
3.1 Legislativa upravující veřejné zakázky	19
3.2 Veřejná správa projektů	21
3.3 Hodnota za peníze (VfM)	21
3.4 Řízení projektu	22
4. Doporučení	23

Příloha 1: Přehled kategorií smluv a možnosti využití soutěžního dialogu u jednotlivých kategorií podle směrnice 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (dále je Směrnice)

Příloha 2: Transpozice terminologie Směrnice – typy smluv dle zákona č. 137/ 2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále též ZVZ) a zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon, dále též KZ)

Vysvětlivky:

ZVZ	Zákon č. 137/ 2006 Sb., o veřejných zakázkách
KZ	Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)
SD	Soutěžní dialog
EK	Evropská komise
EU	Evropská Unie
VÚD	Výzva k účasti na dialogu
ENN	Hospodářsky nejvýhodnější nabídka
MF	Ministerstvo financí České republiky
MSp	Ministerstvo spravedlnosti České republiky
ČS	Členský stát (zde: Nizozemí/ Velká Británie)
ČS STE	Krátkodobý expert členského státu
OBC	Koncesní projekt
OJEU	Úřední věstník Evropské unie
PPP	Partnerství veřejného a soukromého sektoru
PUK	Partnerships UK
RTA	Stálý twinningový poradce
STE	Krátkodobý expert
UK	Velká Británie
VfM	Hodnota za peníze
NL	Nizozemí



1. Úvod

Tato výchozí zpráva byla zpracována pro účely Ministerstva financí České republiky (MF ČR). Vznikla ve spolupráci se Skotskou exekutivou Velké Británie a s Ministerstvem dopravy, veřejných prací a vodohospodářství Nizozemí, pod záštitou twinningové iniciativy Evropské unie.¹ Projekt se skládá ze sedmi komponentů, které se zabývají jednotlivými aspekty problematiky PPP projektů. Předložená zpráva se soustředí pouze na komponent 3: Metodika zadávacího řízení PPP projektů.

Primárním cílem této zprávy je poukázat na některé problematické otázky vyplývající ze současného platného institucionálního rámce zadávacího řízení v PPP projektech v České republice a - na základě nejlepší praxe Nizozemí a Skotska – udělit některá doporučení k minimalizaci rizik spjatých se zadávacím řízením PPP projektů. V tomto ohledu se pojmem riziko myslí překážky dosažení očekávané hodnoty za peníze a možné zdroje nesouladu s evropskou legislativou.

K obsahu této zprávy: dokument se skládá z řady postřehů a doporučení vyplývajících z několika rozhovorů zprostředkovaných v rámci twinningového projektu. Těchto dialogů se za koordinace stálého twinningového poradce (RTA)² zúčastnili odborníci (STE ČR) v oblasti zadávacího řízení ze Skotské exekutivy³ a holandského Ministerstva dopravy⁴. Vedly se rozhovory s představiteli českého Ministerstva pro místní rozvoj (MMR)⁵, Ministerstva financí (MF)⁶, PPP Centra⁷, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže⁸ a právníkem ze soukromého sektoru⁹. Všechna setkání se konala v Praze dne 23. května 2007. Kromě toho STE ČR měli přístup k (neoficiálnímu) překladu klíčové české legislativy upravující zadávací řízení na PPP projekty.

Uspořádání zprávy je následující. V kapitole 2 se zpráva věnuje některým zásadním otázkám spjatým se zadáváním PPP projektů. Kapitola 3 uvádí poznatky expertů z rozhovorů. Kapitola 4 sumarizuje některá klíčová doporučení týkající se možných opatření, které by české veřejné orgány mohly případně zavést k dosažení žádoucího výsledku zadávacího řízení PPP projektů.

Poznámka: tato zpráva byla vypracována pouze za účelem poskytnutí odborné pomoci orgánům veřejné správy České republiky při zlepšování praxe při zadávání PPP projektů. Zpráva nehodnotí praxi zaměstnávání místních soukromých poradenských firem v zadávacím řízení na PPP projekty ani jejich roli či obsah jejich práce, jelikož by to přesahovalo rozsah mandátu starých členských států participujících v rámci twinningového projektu.

¹ Tento projekt byl zahájen 4. října 2006. Hlavním cílem je poskytnout odbornou pomoc české vládě ze strany špičkových PPP center starých členských států EU. Projekt si klade za cíl asistovat české vládě při vytváření vhodných metodik PPP v českém kontextu na základě postupů nejlepší praxe a pomoci při zavádění těchto metodik do praxe.

² Evert-Jan Schuurman

³ Andrew Caskie

⁴ Madelène van den Berg

⁵ Jaroslav Král a další

⁶ Kateřina Helikarová, Vladimíra Trojanová;

⁷ Filip Drapák (ředitel); Miroslava Moravcová

⁸ Jindřiška Koblihová, Pavel Herman

⁹ Richard Baček (Cameron McKenna Praha)



2. Institucionální rámec zadávacího řízení v oblasti PPP projektů

Směrnice 2004/18/ES (dále jen: „Směrnice“) zavádí nový postup pro zadávání zakázek veřejného sektoru. Je jím „soutěžní dialog“ (SD), který měl být implementován do národní legislativy členských států EU nejpozději do 31. ledna 2006. Ve Směrnici je soutěžní dialog zakotven v bodě odůvodnění č. 31 a upraven v článku 1 (definice) a 29 (postup). Postup SD by se měl používat při zadávání složitých zakázek, kdy je potřeba, aby zadavatelé prodiskutovali všechny aspekty návrhu zakázky se zájemci. Takový dialog není možné vést v rámci otevřeného ani omezeného řízení. Očekává se, že se proces SD stane standardem pro zadávání PPP projektů.

Tato kapitola se věnuje třem následujícím základním problematikám souvisejícím se zadáváním PPP projektů:

- Implementace Směrnice EU 2004/18/ES
- Rámec soutěžního dialogu (včetně nejlepší praxe v daných členských státech)
- Stručný přehled způsobu uplatňování kritéria „ekonomicky nejvýhodnější nabídky“ v praxi (kritérium ENN).

2.1 Transpozice Směrnice EU 2004/18/ES do národní legislativy

Směrnice EU musí být implementovány do národní legislativy. Implementace musí proběhnout v době stanovené ve směrnici, ale může být provedena různými způsoby. V zásadě si členské státy EU mohou vybrat, jaký způsob implementace zvolí. Při transpozici směrnic EU převládají především následující dva postupy: implementace za použití dynamického odkazu na danou směrnici nebo implementace za pomoci statického odkazu ke směrnici. V prvním případě se budoucí změny v ustanovení směrnice a terminologii do obsahu vnitrostátní legislativy promítnou automaticky bez toho, aniž by to vyžadovalo další kroky vnitrostátního zákonodárce. V druhém případě – tzn. v případě statického odkazu – bude transpozice provedena přejmutím stávajícího obsahu směrnice; v případě budoucích změn v ustanoveních směrnice musí být vnitrostátní právní předpisy náležitě upraveny.

V holandské a britské praxi (včetně skotské praxe) se při implementaci směrnic pojednávajících o veřejných zakázkách běžně uplatňuje právní přístup, který se snaží co nejlépe držet přesného textu směrnice. Hlavním důvodem pro tento přístup je snaha zamezit vypuštění či duplicitě některých ustanovení či terminologie. Druhým důvodem je omezené časové rozmezí vyhrazené na implementaci směrnic, které většinou neumožňuje rozpracovat problematiku detailněji, nebo dokonce ustanovení rozšířit o další témata. Nizozemí využívá pro transpozici směrnic EU dynamického odkazu, pokud to charakter a obsah příslušné směrnice umožňují. Při implementaci Směrnice 2004/18/ES se oba státy rozhodly držet kategorií smluv vymezených ve Směrnici: tzn. veřejné zakázky¹⁰ a koncese na stavební práce¹¹, a další skupiny už nezaváděly. U „koncesí na služby“¹², které nejsou

¹⁰ ‘Veřejné zakázky’ jsou úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavby, dodání výrobků nebo poskytování služeb ve smyslu této Směrnice

¹¹ ‘Koncese na stavební práce’ jsou smlouvy stejného typu jako veřejná zakázka na stavební práce s tou výjimkou, že protiplnění za provedenou stavbu spočívá buď výhradně v právu brání užitků z této práce nebo v tomto právu společně s platbou

¹² Koncese na služby’ je smlouva stejného druhu jako veřejná zakázka na služby s tou výjimkou, že



předmětem této Směrnice, postupují oba státy v zásadě podle pravidel platných pro zadávání koncesí na stavební práce.

U PPP zakázek nastává dilema, protože není vždy jasné, jaký režim se na ně vztahuje. V roce 2004 iniciovala Evropská komise vydání Zelené knihy o PPP projektech. Po konzultacích s veřejným a soukromým sektorem nyní zvažuje, zda je nutné, v souvislosti se snahou předcházet právním rizikům vyplývajícím z PPP smluv, ošetřit tuto oblast legislativně. EK (Generální ředitelství Vnitřní trh) na svých stránkách popisuje stručně současný stav věci následovně:

“Zelená kniha analyzuje fenomén PPP projektů s ohledem na právo Společenství v oblasti veřejných zakázek a koncesí. V rámci práva Společenství neexistuje specifický systém pro úpravu PPP. PPP projekty, které budou považovány za „veřejnou zakázku“ dle Směrnic koordinujících postupy zadávání veřejných zakázek, musí postupovat v souladu s podrobnými ustanoveními těchto Směrnic. PPP, které budou klasifikovány jako „koncese na stavební práce“, jsou upraveny pouze několika rozdílnými ustanoveními sekundární legislativy a PPP klasifikované jako „koncese na služby“ nejsou zakotveny ve „Směrnici o veřejných zakázkách“ vůbec. Nicméně veškeré zakázky udělené veřejnými subjekty, které zahrnují hospodářskou činnost prováděnou třetí stranou, musí být posuzovány ve světle pravidel a zásad Smlouvy o ES včetně konkrétních principů, jako je princip transparentnosti, rovného zacházení, proporcionality a vzájemného uznávání.”

Pozn: Většina smluvních PPP v Nizozemí a ve Velké Británii (včetně Skotska) je považována za veřejné zakázky (vzhledem k tomu, že zadavatel platí služebné), a podléhá tudíž této Směrnici. V obou zemích vycházejí pravidla pro zadávání koncesí na stavební práce ze všeobecného rámce pro zadávání veřejných zakázek, s výjimkou specifických záležitostí spjatých s charakteristickou povahou koncesí na stavební práce.

Směrnice EU o veřejných zakázkách (2004/18/ES) se vztahuje na veřejné zakázky na služby, stavební práce a dodávky. Společný prvek těchto zakázek je to, že odměnu hradí daný subjekt. Koncese se v tomto směru liší. Hlavní odměnou je právo braní užitků ze stavby nebo služeb od třetí strany (např. uživatelé určitého druhu infrastruktury – mosty, parkoviště, atd.)

Ačkoli Směrnice obsahuje i několik ustanovení o koncesích na stavební práce, nevztahuje se na koncese na veřejné služby. Nicméně Evropský soudní dvůr rozhodl, že zadavatelé musí zajistit transparentnost výběrového řízení a rovné konkurenční podmínky i pro uchazeče o získání koncese na služby. Soud vyvodil tyto požadavky (v případech Teleaustria, Parking-Brixen a mnohých dalších případech) z několika principů obsažených ve Smlouvě o ES, konkrétně z těch, které se vztahují k nediskriminaci, rovnému zacházení, proporcionalitě a vzájemnému uznávání. Ve většině případů tyto zásady implikují povinnost uveřejnit koncese i v případech, kdy to Směrnice nebo legislativa příslušného členského státu, do níž je tato Směrnice implementovaná, vyloženě nevyžaduje.

**Příklad národní praxe: Koncese v právu VB**

Směrnice je ve Velké Británii implementována Vyhláškou o veřejných zakázkách z roku 2006 (Skotsko má samostatnou, velmi podobnou prováděcí vyhlášku). Vyhláška definuje koncese na veřejné práce/služby jako „veřejnou zakázku na stavební práce resp. služby, v rámci níž protiplnění poskytované zadavatelem spočívá buď v postoupení práva brát užítky z práce/služby nebo prací/služeb, které jsou předmětem smlouvy“ (Vyhl. § 2 odst.1).

Britská vyhláška se obecně nevztahuje na koncese na veřejné služby (Vyhl. § 6 odst. 2 písm. m), ale z části upravuje některé (nikoliv všechny) koncese na stavební práce (Vyhl. § 5 odst.3).

Prováděcí vyhláška VB upravuje koncese na veřejné služby, pouze pokud se jedná o konkrétní typ veřejného zadavatele (poskytovatele veřejných služeb), který udělí určité osobě zvláštní nebo exkluzivní právo poskytovat služby pro užítky veřejnosti. V takovém případě musí veřejný zadavatel výslovně této osobě uložit povinnost vyvarovat se národnostní diskriminaci při najímání pracovníků, pořizování zboží nebo při specifikaci požadavků na původ zboží z členských států.

Ve vztahu ke koncesím na stavební práce reguluje vyhláška VB pouze smlouvy nad určitou odhadovanou hodnotu (přibližně 5,3 mil. eur, přičemž odhad hodnoty je proveden na základě částky, kterou by zadavatel musel zaplatit, pokud by zadal práce jiným způsobem než koncesí). Vyhláška se nevztahuje ani na ty smlouvy s nadlimitní odhadovanou hodnotou, které spadají do jedné z vytyčených skupin (např. pokud je veřejný zadavatel veřejná služba; pokud je hlavním účelem smlouvy zajistit telekomunikační síť/služby; pokud je smlouva klasifikována jako tajná nebo se vztahuje k vnitřní bezpečnosti; pokud je udělení smlouvy upraveno jinými postupy, atd.).

Pokud se vyhláška aplikuje na koncesní smlouvy na stavební práce, ukládá veřejnému zadavateli pouze omezený rozsah povinností (ve srovnání s povinnostmi zadavatelů udělujících smlouvy, na které se předpisy vztahují úplně). Mezi tyto povinnosti patří požadavek uveřejnění zakázek v Úředním věstníku Evropské unie (OJEU), povinnost dodržet předepsanou minimální dobu, během níž mohou potenciální zájemci projevit svůj zájem nebo předložit nabídku a na vyžádání zájemců poskytnout určité informace o zadávacím řízení (Vyhl. § 36). Nicméně tato vyhláška nepostihuje všechna procesní pravidla pro udělování ostatních typů veřejných zakázek, například nestanoví přesná pravidla pro využití otevřeného řízení, omezeného řízení, jednacího řízení či soutěžního dialogu.

Pro informaci uvádíme kategorie smluv vymezené ve Směrnici v **Příloze č. 1** této zprávy. Tato příloha zároveň obsahuje diagram procesu zvažování, kdy je povinné/možné použít v případě uzavírání složitých smluv soutěžní dialog.

2.2 Soutěžní dialog

V následující podkapitole jsou popsány jednotlivé stěžejní fáze soutěžního dialogu. Twinningoví partneři se rozhodli připojit také doposud nasbírané zkušenosti, aby tak podpořili české veřejné zadavatele při vytváření nezbytných nástrojů pro bezproblémový průběh soutěžního dialogu. Hlavní rysy této nové metody zadávání zakázek jsou:

- je povoleno vést dialog s vybranými dodavateli, aby byla identifikována a definována řešení, která by uspokojila potřeby a požadavky zadavatele;
- zakázku lze udělit pouze na základě kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky (ENN);
- dialog může být veden v postupných kolech, s cílem snížit počet řešení/uchazečů;
- pro diskusi po předložení konečných nabídek existují přesná pravidla.



2.2.1 Za jakých okolností lze použít soutěžní dialog?

Směrnice 2004/18/ES, Článek 1, odst. 11, písm. c) stanoví, že se veřejná zakázka považuje za zvláště složitou, pokud veřejný zadavatel:

- nemůže objektivně vymezit technické prostředky, které by uspokojily jeho potřeby nebo cíle a/nebo
- nemůže objektivně stanovit právní nebo finanční rámec projektu.

Tato definice je podrobněji vysvětlena v bodě odůvodnění č. 31, věta první, která říká:

„Veřejní zadavatelé, kteří realizují zvláště složité projekty, mohou, aniž by sami pochybili, zjistit, že je objektivně nemožné vymezit prostředky, které by uspokojily jejich potřeby nebo zhodnotit, co může trh nabídnout s ohledem na technická a/nebo finanční/právní řešení.“

Bod odůvodnění č. 31 dále uvádí jako příklady složitých projektů, kdy veřejní zadavatelé mohou být v pozici, která jim neumožňuje jasnou představu o jejich požadavcích nebo nemohou znát možnosti trhu, například integrované projekty dopravní infrastruktury, projekty rozsáhlých počítačových sítí nebo projekty, jež obnáší složité financování, kdy nelze předem určit finanční a právní rámec.

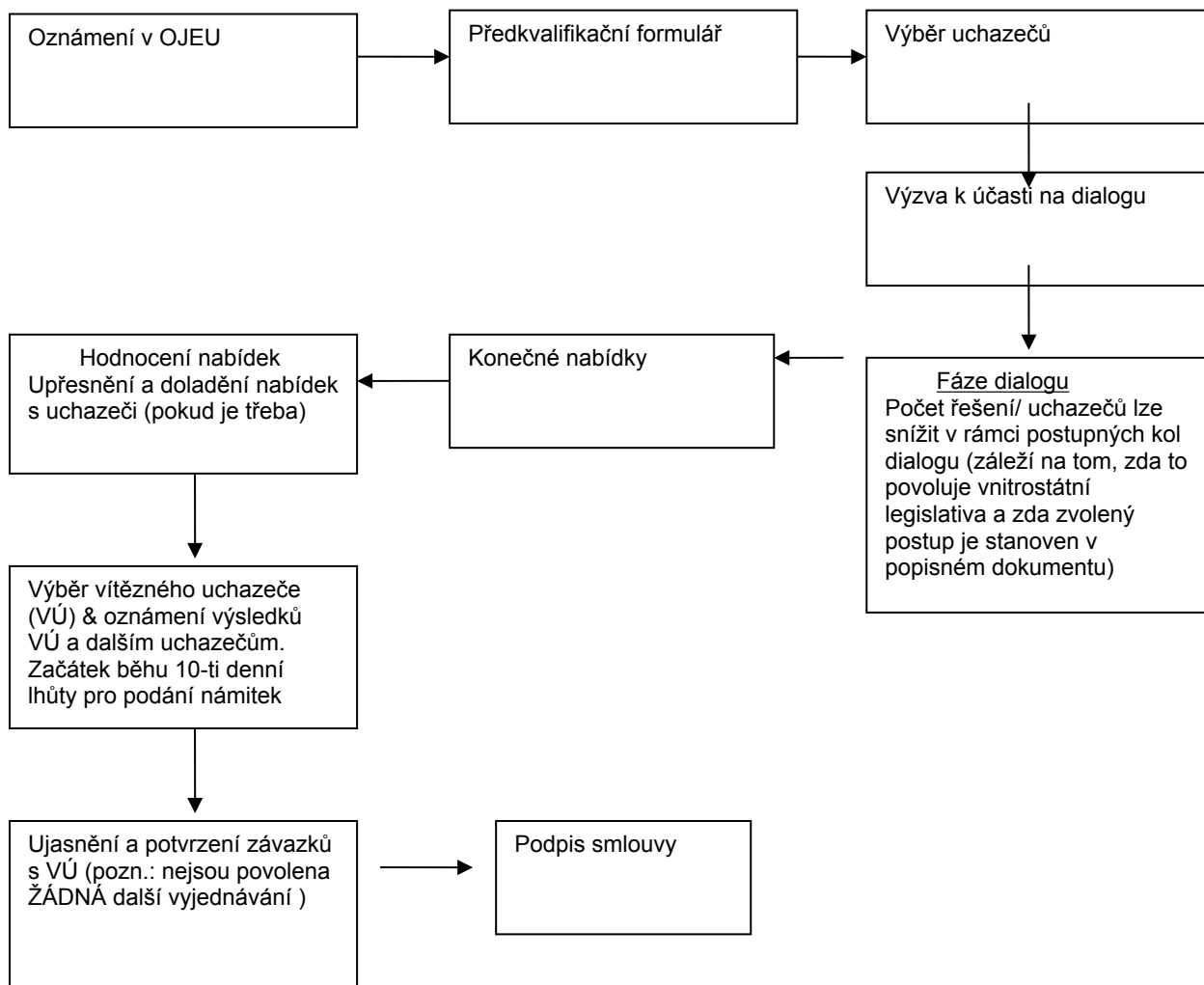
Ve většině složitých projektů veřejných investic se zadavatelé snaží najít nejlepší řešení, které by odpovídalo jejich potřebám. V důsledku toho se může stát, že veřejný zadavatel projektu zpočátku nedokáže určit, jaké technické prostředky uspokojí jeho potřeby, a v takovém případě bude technická komplexnost dostatečným důvodem pro použití soutěžního dialogu. U PPP často nelze předem stanovit finanční nebo právní uspořádání projektů, protože otázky, jako je alokace rizik, forma realizace projektu, financování projektu a rozdělení odpovědnosti za poskytování jednotlivých služeb, budou teprve předmětem vyjednávání s potenciálními dodavateli. Za příklad právní nebo finanční komplexnosti považuje Evropská komise případ škol Pimlico, kdy se zadavatel snažil najít řešení, která by umožňovala různé způsoby nebo kombinace způsobů, jak vyhovět takovým potřebám, jako je přestavba škol na stávajícím místě, nebo výstavba nové školy, renovace škol a/nebo prodej celého či části areálu školy. Stejně tak to platí o mnohých PPP projektech, které zahrnují aktivum i poskytování veřejných služeb, např. projekty škol, nemocnic či věznic, ve kterých nelze právní a finanční uspořádání určit předem. V takových případech je použití soutěžního dialogu odůvodněné. Bližší informace jsou uvedeny ve vývojovém diagramu, jež je součástí **Přílohy 1** této zprávy.

2.2.2 Struktura soutěžního dialogu

Obrázek 1 zobrazuje vývojový diagram procesu soutěžního dialogu. Toto řízení se skládá z několika navazujících kroků, které musí zadavatel provést. Každý krok by měl vyústit v určitý výstup. Závěry každého kroku lze vnímat jako jakési “milníky”, od nichž se bude odvíjet další jednání zadavatele.



Graf č. 1: Přehled fází soutěžního dialogu



Základní charakteristiky jednotlivých stádií, společně s přehledem vybrané nejlepší praxe členských států jsou stručně popsány níže. Vzhledem k tomu, že je nový legislativní rámec EU upravující soutěžní dialog v platnosti teprve necelý rok, většina členských států EU s ním ještě nemá tolik zkušeností.

Fáze 1: Oznámení v Úředním věstníku Evropské unie

Veřejní zadavatelé jsou povinni publikovat oznámení o veřejné zakázce v Úředním věstníku Evropské unie (OJEU) a stanovit své potřeby a požadavky přímo v oznámení samotném, nebo v tzv. „popisném dokumentu“ ve fázi Výzvy k účasti na dialogu (viz Fáze 4). Popisným dokumentem se zde rozumí dokument, který se od „zadávací dokumentace“ liší tím, že definuje potřeby zadavatele a požadavky na soutěžní dialog a na tyto obecné potřeby budou reagovat zájemci o zakázku svými nabídkami.

Fáze 2: Předkvalifikační formulář

Minimální zákonná lhůta pro vyjádření zájmu o zakázku je 37 dní ode dne uveřejnění ve věstníku OJEU. Vzhledem ke složité povaze PPP projektů a zadávacímu řízení dle nových pravidel se doporučuje vyhradit uchazečům alespoň 52 dnů k projevení zájmu.

Fáze 3: Výběr účastníků dialogu

Výběrové řízení, které následuje po vyjádření zájmu probíhá v souladu s danými ustanoveními článku 44 a 52 Směrnice; tyto články také upravují postup při výběru v rámci omezeného řízení a vyjednávacího řízení. Výběr soukromého uchazeče o zakázku může



usnadnit určitý mechanismus řazení nabídek: např. lze nabídkám udělovat body dle prokázané praxe, kterou může strana nabídnout.

V Holandsku a Velké Británii se provádí podrobný screening (nazývaný jako předkvalifikace) potenciálních účastníků, jehož cílem je zjistit, zda společnost a její management splňuje zásadu bezúhonnosti. Účel tohoto screeningu je dvojitý: za prvé probíhá proto, aby se orgány veřejného sektoru vyvarovaly spolupráce se společnostmi se špatnými úmysly, a za druhé proto, aby byla zajištěna korektní soutěž (aby byly dodrženy rovné konkurenční podmínky).

Fáze 4: Výzva k účasti na dialogu („popisný dokument“)

Po výběru zájemců následuje Výzva k účasti na dialogu (VÚD). VÚD by se měla sestávat z požadavků uvedených v článku 40 Směrnice. Cílem dialogu/iterační fáze je „identifikovat a vymezit prostředky, které jsou nejvhodnější pro uspokojení potřeb (zadavatele)“. Tyto potřeby by měl veřejný zadavatel určit v popisném dokumentu ještě předtím, než přistoupí k zadávacímu řízení. Dokument by měl podrobně stanovit také kritéria a postupy při dialogu. V širším pojetí by měl dokument vysvětlit průběh zbývajících fází celého řízení. Ve fázi samotného dialogu by mělo dojít k maximálnímu možnému upřesnění potřeb zadavatele, což usnadní fázi předkládání konečných nabídek. Soutěžní dialog by veřejné subjekty neměly zneužívat jako volně přístupnou možnost jak prověřit nápady na trhu.

Dobře připravený a komplexní popisný dokument je základním předpokladem pro hladký průběh soutěžního dialogu a pro udržení nákladů veřejného i soukromého sektoru v přípustném rozsahu. Kromě toho je třeba připravit standardní smlouvu o projektu, specifikaci výstupů, kritéria udělení zakázek (včetně stanovení váhy jednotlivých kritérií), platební mechanismus a další dokumenty tak, aby vyhovovaly řízení. VÚD je jedním z klíčových podkladů pro soutěžní dialog vzhledem k tomu, že stanoví rozsah, obsah a pravidla dialogu. Zanedbání fáze VÚD se může negativně odrazit v následujících fázích zadávacího řízení.

Veřejní zadavatelé mohou snížit počet kandidátů pozvaných k dialogu na tři za předpokladu, že bude zachována dostatečná konkurence. Pokud výběrová kritéria nesplní dostatečný počet uchazečů, zadavatel může pokračovat v zadávání s tím/těmi kandidátem/kandidáty, který/kteří tato kritéria splňuje/splňují.

Fáze 5: Fáze dialogu

Směrnice nestanoví průběh dialogu podrobně, ale říká, že lze s jednotlivými vybranými kandidáty diskutovat všechny aspekty zakázky, pokud nebude porušena zásada rovného zacházení. Ze současné praxe vyplývá, že se zadavatel a dodavatel pravděpodobně zaměří především na vlastní návrhy řešení. Je důležité si uvědomit, že právě tato fáze poskytuje největší prostor pro flexibilitu. V průběhu dialogu mohou zadavatelé požádat účastníky, aby své návrhy předložili v písemné podobě. Na základě písemných návrhů (např. „návrhu řešení“ nebo „projektového návrhu“) lze pomocí hodnotících kritérií uvedených v oznámení o zakázce nebo v popisném dokumentu zredukovat počet řešení. Počet uchazečů se pravděpodobně v důsledku snížení počtu řešení také zúží. Zaujetí tohoto přístupu musí být avizováno v oznámení o zakázce nebo v popisném dokumentu. Fáze dialogu končí v okamžiku, kdy zadavatel určí, která řešení (jedno či více) jsou vhodná pro splnění jeho potřeb.

Další důležité informace k fázi dialogu jsou:

- Postupná kola: dialog může probíhat v po sobě následujících kolech, což znamená, že lze postupně snižovat množství projednávaných řešení (jejichž počet se může shodovat s počtem navrhovaných nabídek) i počet zúčastněných uchazečů. Snížení počtu musí vycházet z hodnotících kritérií, která jsou buď stanovena v oznámení



uveřejněném v OJEU nebo ve VÚD nebo v „popisném dokumentu“, jež uchazeči obdrží na začátku fáze dialogu. Oznámení v Úředním věstníku EU nebo v popisném dokumentu musí informovat o tom, zda má zadavatel v úmyslu využít postupných kol. Počet těchto kol není nikterak omezen a zadavatel může tento postup využívat za předpokladu, že na konci dialogu zůstane v řízení dostatek uchazečů tak, aby byla zajištěna řádná konkurence (obvykle minimálně dva). To platí, pokud je dostatek řešení nebo vhodných kandidátů.

- Rovné zacházení: Veřejný zadavatel musí zaručit rovné zacházení během celého procesu a nesmí poskytovat informace diskriminačním způsobem, který může zvýhodňovat některé uchazeče na úkor jiných.
- Důvěrnost informací: Veřejný zadavatel nesmí prozradit řešení jednoho z uchazečů nebo další důvěrné informace ostatním uchazečům bez souhlasu tohoto uchazeče.
- Finanční kompenzace nákladů: Veřejný zadavatel může souhlasit (ale není povinen) s tím, že uchazečům jejich účast na dialogu zaplatí.

Nelze vyloučit, že se během fáze dialogu neobjeví některá rizika (vlastní předmětu dialogu nebo související s konkrétním navrhovaným řešením) neurčité pravděpodobnosti nebo dopadu. Zpravidla je nejlepší dohodnout se předem na způsobu identifikace rizik, jejich měření, kvantifikace a následné alokace. Tak se zabrání zbytečnému odkládání řešení důležitých otázek až do fáze podávání konečných nabídek. Mělo by se takto postupovat především proto, že během fáze konečné nabídky už nelze návrh/návrhy účastníků (ani v cenových nabídkách) výrazně měnit. Výsledky jednání s účastníkem budou zaznamenány písemně (blíže viz fáze 6).

Rozhodnutí o oficiálním prohlášení „ukončení dialogu“ je třeba důkladně zvážit. Po formálním uzavření dialogu (což musí být písemně zaznamenáno pro účely auditu a řízení) bude možnost ověřování předpokladů nebo možnost změn rozsahu projektu omezená. Pokud zadávání probíhá v postupných kolech, může být dialog uzavřen poté, co jsou podány, vysvětleny a vyhodnoceny první návrhy nabídek a na základě tohoto hodnocení je zúžen počet uchazečů (tzn. předtím, než je vydána formální výzva k podávání konečných nabídek). Je třeba upozornit, že zadavatel si musí být jist, že postupující účastníci mají dostatečné informace/přesnou představu o zadání, aby byli schopni předložit plně zpracované konečné nabídky během další fáze zadávacího řízení, ve které bude povoleno pouze potvrzení, upřesnění a doladění nabídek. Pokud se zjistí, že je při úpravách nutné překročit meze pouhého potvrzení, vysvětlení a doladění nabídek, může si to vyžádat zrušení stávajícího zadávacího řízení a bude třeba otevřít nové. Je to proto, že po podání konečných nabídek nedává soutěžní dialog už tolik prostoru pro další vyjednávání, a nelze tudíž nechávat některé otázky otevřené.

Fáze 6: Výzva k podávání konečných nabídek

Na základě zjištěných řešení během fáze dialogu vyzve veřejný zadavatel postupující uchazeče k podání konečné nabídky. Nemusí se jednat pouze o jedno řešení, a proto je povoleno předkládat i varianty nabídek. Jednotliví uchazeči podávají konečnou nabídku na základě řešení, které/která zpracoval během dialogu. Důvěrnost řešení musí být zachována (ledaže se uchazeč práva na utajení svého řešení vzdá).

Nová pravidla přímo povolují snižovat počet kandidátů a umožňují vést řízení v postupných kolech. Bylo by dobré zvážit zúžení okruhu kandidátů postupujících do fáze podání konečné nabídky na dva. Více kandidátů postupujících do konečné fáze by si vyžádalo vyšší náklady a větší nároky na zdroje, a to jak z hlediska veřejného, tak soukromého sektoru. Nicméně ve výjimečných případech je možné zvážit i účast tří kandidátů, záleží na konkrétních



okolnostech. Pokud jsou k účasti na dialogu vyzváni čtyři kandidáti, je vhodné zredukovat jejich počet ještě před předkládáním nabídek ze čtyř na tři. To bude záviset na povaze daného projektu a na atraktivitě zakázky pro kandidáty. Bylo by dobré vyhradit si právo postupovat tímto způsobem již ve VÚD (viz fáze 4).

Postupující kandidáti jsou vyzváni k podání svých konečných nabídek na základě řešení prezentovaných a projednávaných během dialogu. Formálně tak bude učiněno pomocí Výzvy k podání konečné nabídky. Tento dokument, ačkoliv není součástí VÚD, bude považován za dodatek nebo za přílohu K VÚD a měl by obsahovat alespoň následující části:

- všechny změny požadavků stanovených ve VÚD, ke kterým došlo v průběhu soutěžního dialogu nebo
- odkaz na předchozí úpravy nebo na dodatky, ve kterých jsou tyto změny průběžně zaznamenávány (dobrou praxí by bylo, kdyby se tyto dodatky uveřejňovaly po každém rozhodnutí k pozměnění požadavků)
- Podrobný obsah konečné nabídky
- Termín podání konečné nabídky a další formální požadavky
- Pro jednotlivé účastníky: jakékoli specifické podmínky dojednané s tímto účastníkem během soutěžního dialogu a ve vztahu k původně dodaným materiálům (nebo odkaz na dokumentaci a zápis, kde jsou tyto uvedeny). Neznamená to, že účastníci nesmějí změnit své postoje; spíše to účastníky upozorní na ty aspekty jejich budoucí konečné nabídky, které jsou žádoucí a vítané (např. upřednostňovaný design).
- Upřesnění kritérií pro udělení zakázky. V této fázi nelze kritéria stanovená ve VÚD měnit bez bližšího vysvětlení.

Tyto konečné nabídky musí obsahovat **VŠECHNY** požadované náležitosti nutné pro plnění zakázky. Je dobré, aby byly tyto nabídky co nejúplnější protože, ačkoliv po fázi předkládání nabídek bude prostor pro částečnou diskusi s uchazeči podávajícími konečné nabídky, budou tato jednání omezená, jak je uvedeno níže (viz fáze 7).

Zadavatelé mohou prozradit řešení nebo aspekty řešení jiných kandidátů pod podmínkou, že kandidát s tímto zveřejněním souhlasí. To znamená, že pokud se zadavatelé zamlouvá některé konkrétní řešení nebo část jednoho či více řešení, může ostatní uchazeče požádat, aby zahrnuli tento prvek řešení i do své nabídky. Pravidla sdílení informací je ale dobré stanovit na začátku fáze dialogu (viz fáze 5).

Možnost platit uchazečům náklady na zpracování nabídek (Směrnice, článek 29, odst. 8) se neomezuje pouze na soutěžní dialog, ale je zde výslovně uvedena vzhledem k tomu, že složitost těchto zakázek prodlužuje zadávací řízení a vznikají tak nemalé náklady. Není pochyb, že vysoké náklady na nabídky a zdouhavé zadávací řízení trápí nejen veřejný, ale i soukromý sektor. Nicméně náklady na nabídky by kvůli soutěžnímu dialogu neměly narůstat. Veřejní zadavatelé by se měli snažit během zadávacího řízení spolupracovat s uchazeči tak, aby byly náklady minimální a aby byla zajištěna hodnota za peníze, a to bez ohledu na způsob výběrového řízení.

Fáze 7: Diskuse s kandidáty po předložení jejich konečné nabídky

Pravidla diskuse (pozn. další vyjednávání již není možné!) s kandidáty, kteří podali konečné nabídky, a později s postupujícími uchazeči nebo vybraným uchazečem, který podal ekonomicky nejvýhodnější nabídku, jsou ustanoveny v článku 29 odst. 6 a 7 a v bodu odůvodnění 31 Směrnice. V obou případech je třeba dbát na to, aby během diskuse nedošlo k narušení konkurence nebo k diskriminaci.



Během posuzování konečných nabídek může veřejný zadavatel požádat o objasnění, upřesnění a zdokonalení či doplnění jejich obsahu za předpokladu, že se tím nezmění základní rysy nabídky, což by pravděpodobně vedlo k narušení hospodářské soutěže nebo by to mělo diskriminační účinek. Bod odůvodnění 31 Směrnice dodává, že by se neměly měnit základní aspekty nabídek. Z toho zřetelně vyplývá, že úpravy vyvstávající během debat po podání nabídky by měly sloužit pouze k objasnění, zdokonalení či doplnění informací, aniž by se zásadně změnily klíčové aspekty nabídky, jako je např. cena nebo alokace rizik. Jinými slovy, obchodní jednání jsou v této fázi už omezená. Stejně tak to platí i o změnách hlavních rysů designu. Vedený dialog by měl zaručit, že nedojde k žádným převratným úpravám v konečných nabídkách. Nicméně během doladování mohou vyplynout ještě další otázky, které lze z nejrůznějších důvodů vyřešit pouze po oficiálním vyhlášení preferované nabídky. Jedná-li se o takové oblasti, kde je důvodné uvažovat o bližším upřesnění či potvrzení závazků, doporučuje se, aby zadavatel nejprve zjistil, jaký vliv to bude mít na vyšší nákladů.

Směrnice neukládá podmínku vést formou dialogu celé řízení. Omezení interakce s uchazeči na jednání, ve kterých uchazeči pouze vysvětlí a prezentují své nabídky, pravděpodobně nezajistí dostatečnou podrobnost konečných nabídek pro finální výběr. Výhody plánování celého procesu upřesňování se projeví ve fázi konečných nabídek, konkrétně ve fázi podepisování smlouvy o financování. V minulosti se často v rámci soutěžního vyjednávacího řízení stávalo, že proces uzavírání smlouvy o financování trval déle, než bylo původně plánováno, protože se strany musely zabývat nedořešenými otázkami projektu. Tomu se lze vyvarovat díky dobře zpracovanému VÚD, dostatečné pozornosti věnované výstupům předběžných nabídek (včetně úplné zpětné vazby) a náležitému obchodnímu projednání všech aspektů jednotlivých návrhů uchazečů.

Stojí za povšimnutí, že připomínka podobného charakteru je vznesena i v článku 29, odst. 3 Směrnice. Zadavatel „*může s vybranými zájemci projednat všechny aspekty zakázky během dialogu*“, a to včetně ceny (viz fáze 5). Zkrátka pro dosažení požadovaných výsledků je nutné dát před zahájením dialogů zájemcům k dispozici vyčerpávající a vhodný popisný dokument.

Fáze 8: Výběr preferované nabídky

Nabídky jsou hodnoceny na základě předem daných hodnotících kritérií, která zajistí, že bude vybrána ekonomicky nejvýhodnější nabídka (ENN). Každé kritérium musí mít určitou relativní váhu¹³. Pokud nelze stanovit váhu předem, je lepší seřadit hodnotící kritéria sestupně dle významu a relativnímu vážení se raději vyhnout. Návrhy podané a hodnocené v průběhu dialogů nemusí pokrývat „všechny aspekty nezbytné pro plnění zakázky“, jelikož tento požadavek vyvstane až při podávání konečných nabídek. Například cenové návrhy je možné nechat stranou až do fáze konečných nabídek. Hodnocení takových návrhů musí být ale založeno na hodnotících kritériích vymezených v oznámení o zakázce v OJEU nebo v popisném/ých dokumentu/ech.

Je zřejmé, že pokud nebudou posuzovány všechny části návrhů při jejich hodnocení během dialogu, některá hodnotící kritéria zůstanou v dané fázi irelevantní. Například první fáze dialogu nebude posuzovat cenu, ačkoliv se cena později nevyhnutelně stane jedním z hodnotících kritérií pro udělení zakázky. Hodnotící kritéria samotná a jejich relativní význam by se v průběhu řízení neměl měnit - protože by to odporovalo zásadám rovného zacházení a transparentnosti. Nicméně je dobré vyhradit dostatečný prostor pro změnu vah přidělených jednotlivým kritériím a brát v úvahu pružnost fáze dialogu a fakt, že se nemusí posuzovat všechny elementy zakázky při vyřazování uchazečů nebo řešení v průběhu dialogů. Proto by bylo lepší vyjádřit váhu přidělenou jednotlivým kritériím pomocí určité škály/rozmezí (jak to

¹³ Ministerstvo dopravy Nizozemí má z ± 60% váhu cena a z 40% necenová kritéria pro udělení zakázky.



dovoluje Směrnice), aby byla případně ošetřena odchylka od vah přiřazovaných během postupných kol dialogu a procesu podávání konečných nabídek. Kromě toho v rámci dodržování zásad transparentnosti a rovnosti by zájemci (ať již během dialogu nebo později) měli znát kritéria, která se budou aplikovat při hodnocení návrhů, a jejich váhu v jednotlivých fázích procesu.

Poté, co je vybrána preferovaná nabídka, může být její autor vyzván k upřesnění aspektů své konečné nabídky nebo k potvrzení svých závazků obsažených v konečné nabídce. To lze provést jedině za předpokladu, že se tím nezmění důležité prvky konečné nabídky a nebude ohrožena hospodářská soutěž a nedojde k diskriminaci. Formulace „objasnění, potvrzení závazků“ a „zachování zásadních aspektů“ konečné nabídky znamená, že by zde měl být prostor pro změny a diskusi s preferovaným dodavatelem ještě před uzavřením smlouvy. Ačkoliv je to poněkud omezený prostor, je třeba ho vnímat v kontextu řízení, které bylo přímo určeno pro řešení „obzvláště složitých projektů“, a které tudíž vyžaduje vyšší flexibilitu například v porovnání s otevřeným nebo omezeným řízením.

Fáze 9: Upřesnění a potvrzení závazků s vítězným uchazečem

Při spolupráci s uchazečem, jehož nabídka byla vybrána jako ekonomicky nejvýhodnější, může veřejný zadavatel požádat vítězného uchazeče, aby upřesnil některé aspekty nabídky nebo potvrdil své závazky obsažené v nabídce za předpokladu, že jejich objasnění nebude mít za následek narušení hospodářské soutěže. Bod odůvodnění 31 Směrnice dále říká, že hospodářská soutěž nesmí být narušena ani omezena uložením dalších požadavků úspěšnému uchazeči, nebo angažováním jiného uchazeče než toho, jehož nabídka byla vybrána jako ekonomicky nejvýhodnější. To znamená, že se nedoporučuje, aby si zadavatelé ponechávali náhradního uchazeče v záloze. Jak správně interpretovat slova „upřesnit“ a „potvrdit“ je předmětem současné debaty. Jednoduše řečeno je povolen jakýkoliv výklad těchto slov, pokud upřesnění nebo potvrzení nezpůsobí *zásadní* změnu aspektů nabídky. Například v případě projektování nemocnic se doporučuje, aby bylo možné přesné dispoziční návrhy pokojů navrhnout v rámci upřesnění, pokud se jedná o takové prvky, které nebudou mít žádný nebo budou mít jen minimální dopad na celkový inženýrský projekt a v nabídce byla vyhrazena na tyto parametry pokojů cenová struktura. Z tohoto důvodu jsou podrobné modely dispozičního řešení pokojů vyžadovány při podání konečné nabídky.

V PPP projektech se tato část tradičně projednává pouze s vítězným uchazečem, aby bylo zajištěno, že náklady na irelevantní části nabídek nemusí nést všichni zájemci. Stejně se bude postupovat bez ohledu na to, kdo bude vybrán, a tudíž to není považováno za porušování pravidel hospodářské soutěže. Do oblastí těchto činností spadá např. zpřesnění designu, dokončování smluvních dokumentů, due diligence na instituce poskytující finanční krytí a závěrečné konzultace s realizačním týmem a jeho představiteli. Pokud je to nutné, může být vyhlášena soutěž na financování dluhu.

Fáze 10: Uzavření smlouvy

Veřejný zadavatel musí oficiálně informovat neúspěšné kandidáty o výsledku výběrového řízení předtím, než bude uzavřena smlouva s vítězným uchazečem. Je třeba dodržet 10-ti denní lhůtu pro podání námitek (viz rozsudek v případě Alcatel, nyní kodifikován Směrnicí).

2.2.3 Organizace výběrového řízení

Zvláště doporučujeme, aby byl před vydáním oznámení v OJEU ustanoven odborný tým expertů, který by se skládal z vedoucího zakázky (ekonom), odborníka v oblasti životního prostředí, technického odborníka, finančního specialisty a právníka. Tito lidé by měli být nabíráni z řad zaměstnanců daného veřejného subjektu. Další odborné znalosti je možné



získat ze strany soukromého sektoru, obzvláště pokud zadavatel nedisponuje dostatečnou odbornou základnou a/nebo pokud se jedná o projekt velkého rozsahu. Kapacita týmu musí být dostatečná, aby umožnila průběh celého řízení v souladu s přiměřenými požadavky. Měl by být vyhrazen dostatečný počet náhradníků pro případ nemoci, dovolené, atd., vzhledem k tomu, že nepřítomnost odborníků není legitimním důvodem zpoždění výběrového procesu.

Dále doporučujeme vytvořit oborové pracovní skupiny, které by měly na starosti vlastní kontrolní úkoly. Mezi skupinami by se měly postavit „neproniknutelné zdi“, které by zabránily případnému tendenčnímu jednání a prosakování informací. Systém přidělování kódů jednotlivým nabídkám tomuto postupu přispěje. V určitých okamžicích během různých fází výběru (tzn. před vyzváním k účasti v dialogu, během dialogu, během procesu výběru konečné nabídky, během upřesňování zakázky s vítězným uchazečem) by se měli klíčoví členové jednotlivých skupin sejit a diskutovat výsledky kontrol. Je vhodné jmenovat „auditora“, který by dohlížel na to, zda jsou správně dodržovány všechny postupy. Zapojení nezávislého auditora zvyšuje důvěru zúčastněných stran (jak veřejného, tak soukromého sektoru) v proces.

Klíčový význam pro úspěšný průběh výběrového řízení má rovné zacházení s účastníky/uchazeči. Anonymita účastníků by měla být garantována. Pokud budou nabídky kódovány a členové výběrové komise budou striktně dodržovat důvěrnost údajů, bude tento princip posílen.

Kromě toho, je v každém zadávacím řízení naprosto nezbytné zaručit všem zúčastněným/uchazečům přístup ke stejným informacím. V tomto směru sehraje významnou roli hodnotící komise.

Při komunikaci s účastníky/uchazeči je nutné, aby veškerá korespondence probíhala písemně. V tomto ohledu je důležité rozhodnout, jak pořizovat zápis z jednání a jaké informace by měl obsahovat. Na výběr je několik modelů, ale v žádném případě by neměl být proces dialogu ohrožen přehnaně formalistickým/legalistickým přístupem ze strany veřejného zadavatele. Zároveň je třeba mít na paměti, že veškeré informace, které zadavatel poskytne jednomu účastníkovi/uchazeči, musí být sděleny i ostatním účastníkům řízení. Nalézt rovnováhu mezi utajením důvěrných informací na straně jedné a rovným jednáním vůči všem na straně druhé může být pro hodnotící komisi nelehký úkol.

Členové hodnotící komise by měli být k dispozici, aby popřípadě vysvětlili závěry komise neúspěšným kandidátům, kteří chtějí znát důvody jejich vyřazení z následných kol. Členové hodnotící komise by měli být velmi vnímaví a snažit se pochopit, co chtějí soukromé strany skutečně kladenými dotazy naznačit.

Je těžké přesně odhadnout celkovou délku trvání soutěžního dialogu. Ze zkušeností vyplývá, že se může pohybovat mezi 8 měsíci až 2 roky. Bez pochyb lze říci, že dodržení časového plánu je pro hladký průběh výběrového řízení klíčové. Proto by měl vedoucí zakázky prokázat dostatečné schopnosti a odhodlání při své práci vzhledem k tomu, že jeho úkolem bude poskytovat informace příslušným veřejným orgánům, projednávat s nimi nedorušené otázky a zabezpečit, aby byly výsledky těchto debat dále sděleny účastníkům/uchazečům. Pravidlo úspěchu udržení zájmu účastníků zní: jakmile obdržíte od účastníka žádost o informace -> odpovězte písemně maximálně do 5 pracovních dnů. Hodnocení provádějte maximálně do 10 pracovních dnů. Nezapomeňte, že chybovat je lidské, a proto dodržujte zásadu „čtyř bdících očí“: předtím, než bude odeslána odpověď na vyžádanou informaci/upřesnění, ujistěte se, že informace uvedené v odpovědi zkontrolovala ještě alespoň jedna osoba.



2.2.4 Transakční náklady

Zadávací řízení na PPP projekty je velmi náročné, a to jak z hlediska finančních prostředků tak vynaloženého úsilí, protože podpisu smlouvy s vítězným uchazečem předchází celá řada úkonů. Výrazné výdaje bude mít jak zadavatel, tak uchazeči. Je třeba si uvědomit, že tyto náklady nepřímo zaplatí daňoví poplatníci. Vítězný uchazeč zahrne transakční náklady do služebného. Vyřazení účastníci se mohou domáhat kompenzace nákladů na účast v zadávacím řízení.

Transakční náklady na přípravu nabídky se týkají dvou položek:

- náklady spjaté s prováděním průzkumu a získávání informací
- náklady spojené s jednáními a rozhodovacím procesem

Aby byl proces efektivní, musí být náklady co nejnižší. Zadavatelé by při přípravě procesu výběru měli dbát na jeho účinnost a zároveň zachovat jeho účelnost. To znamená, že všechny podstatné informace musí být k dispozici v pravý čas, výběrový proces musí být dobře naplánován a je třeba kvalifikovaně rozhodnout, zda bude použit několikafázový výběrový mechanismus, aniž by tím utrpěla konkurence mezi soukromými subjekty. Např. požadovat po účastnících dialogu detailní zpracování konkrétních řešení (např. podrobný projekt), ačkoliv je předem známo, že se jedná o okrajová řešení, je způsob, jak zničit soukromý kapitál. Dvou-, nebo tříkolový dialog by měl předcházet vzniku těchto nákladů.

Veřejný zadavatel by měl bedlivě lpět na svých potřebách: Uspokojují nabízená řešení potřeby vymezené v popisném dokumentu, nebo je překračují? V druhém případě může dojít k tomu, že zadavatel nakonec vybere řešení, jehož specifikace si vyžádá další náklady. Vzhledem k posouzení finanční dostupnosti musí zadavatelé zajistit, aby byla konečná řešení slučitelná s potřebami vyslovenými dříve. Pokud se ukáže, že dříve zveřejněné potřeby nebyly stanoveny přesně, nebo se během procesu zadávání změnily, měl by zadavatel zvážit opakování celého procesu výběrového řízení. To by bylo nepochybně nákladné.

V neposlední řadě lze zjednodušit přípravu obsahové stránky oznámení ve věstníku OJEU nebo popisného dokumentu pomocí nástroje testování trhu, které by předcházelo jeho publikaci. Například, když si není zadavatel jist, jaké informace trh potřebuje, aby mohl nabídnout vysoce kvalitní vstupy při výběrovém řízení, může předcházející testování trhu zlepšit kvalitu a zkrátit délku trvání zadávacího řízení, čímž se sníží transakční náklady.

2.3 Hodnotící kritérium pro zadání zakázky pomocí soutěžního dialogu: hospodářsky nejvýhodnější nabídka

Směrnice 2004/18/ES, článek 29 odst. 1 vyžaduje, aby se při zadávacím řízení formou soutěžního dialogu nabídky hodnotily podle jediného kritéria, a to kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídky (ENN). Na první pohled se může zdát, že toto kritérium nepojímá obsahovou a praktickou stránku nabídky, ale obecně se při zadávání osvědčilo (lépe řečeno tato kritéria (plurál), protože termín „ekonomicky nejvýhodnější nabídka“ zahrnuje mnoho stránek nabídky, které mohou mít vliv na její posouzení). Na základě dlouhodobé praxe holandského Ministerstva dopravy uvádíme vysvětlení kritéria ENN. Cílem tohoto textu je podat obecný přehled aplikace tohoto kritéria. V této zprávě bohužel není dostatečný prostor na podrobnou diskusi o tom, jak tento termín chápat v praxi vzhledem k tomu, že věcná stránka tohoto kritéria se liší projekt od projektu a může být blíže specifikována jen po důkladné analýze.



2.3.1 Pojetí kritéria „ekonomicky nejvýhodnější nabídky“

Při zadávání projektu investic veřejného sektoru je hodnotící kritérium „nejnižší ceny“ považováno za primární srovnávací ukazatel při výběru nabídek. Výhodou tohoto kritéria je jeho jednoduchost a objektivita. Veřejný zadavatel však může přidělit hodnotu nejen reálné ceně nabídky, ale i kvalitativním prvkům návrhu. Zadavatel tak může zahrnout do balíčku hodnotících kritérií i ty prvky, které se vztahují ke kvalitativním aspektům. Mezi běžně používané příklady v oblasti dopravního sektoru patří:

- Inovace
- Udržitelnost
- Estetika
- Řízení procesů (např. řízení rizik, kontrola kvality)
- Způsob plnění zadání (např. realizační plán)
- Přerušování dopravního provozu
- Faktory životního prostředí
- Bezpečnost
- Rychlejší zajištění dostupnosti
- Funkčnost dodané práce

Výhodou kvalitativních kritérií pro udělení zakázky během výběrového řízení je, že přispěje k uspokojení potřeb veřejného zadavatele. Jinými slovy, uvažování také jiných než jen cenového kritéria, zvyšuje pravděpodobnost, že vítězná nabídka přinese produkty „šité na míru“. Na druhou stranu vyžaduje formulace transparentních, objektivních a ověřitelných necenových kritérií pro udělení zakázky více úsilí než cenové kritérium. Spolu se zařazením necenových kritérií pro udělení zakázky přichází také nárůst právních rizik. Veřejný zadavatel se může rozhodnout, jaká kritéria zahrne do hodnocení dle dané situace: buď nejnižší cenu nebo ENN. Nicméně v případě složitých projektů ve smyslu Směrnice 2004/18/ES je v rámci soutěžního dialogu jediným povoleným kritériem pro hodnocení nabídek ekonomicky nejvýhodnější nabídka. Předpokládá se, že většina PPP projektů bude zadávána formou soutěžního dialogu.¹⁴

2.3.2 Teoretický pojem ekonomicky nejvýhodnější nabídky

Zásada ENN

V případě použití kritéria ENN se nabídka hodnotí jak na kvalitativní, tak na kvantitativní úrovni. Kvalitativní kritéria se oznamují před výzvou k účasti v zadávacím řízení, nejlépe však ve fázi VÚD. Každé kritérium je vyjádřeno v peněžních hodnotách v místní měně (tzn. ke kritériím je přiřazena jejich hospodářská hodnota). Je třeba vědět, že ačkoliv necenová kritéria pro udělení zakázky nebývají uvedena v peněžních hodnotách, při jejich aplikaci je možné rozsah jejich přidané hodnoty vyčíslit v penězích. Z tohoto důvodu bývají hodnotící kritéria převedena na měřitelné jednotky.

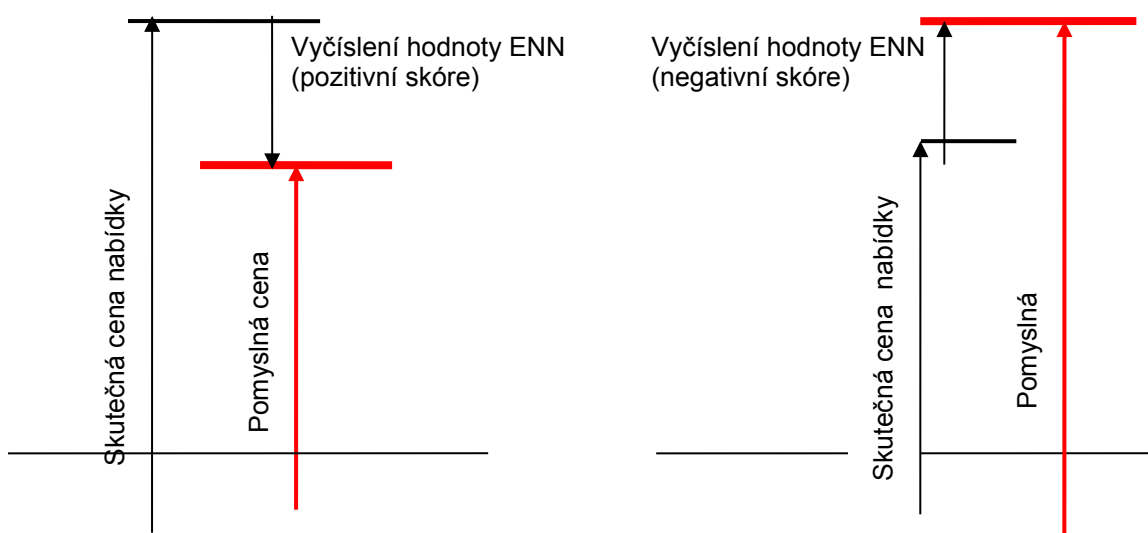
Aby bylo možné odhadnout ekonomickou hodnotu nabídky, je celkové skóre kritérií převedených na peněžní hodnoty připočteno ke skutečné ceně nabídky. Teoreticky může být dopad skóre ENN na celkovou cenu nabídky: pozitivní, neutrální, negativní. V případě pozitivního dopadu ENN na skutečnou cenu nabídky bude mít splnění tohoto necenového

¹⁴ V Nizozemí a Velké Británii je soutěžní dialog jediným řízením používaným k zadávání PPP projektů. V tomto ohledu nahradil soutěžní dialog dřívější jednací řízení s uveřejněním.



kritéria pro udělení zakázky kladnou přidanou hodnotu pro zadavatele. V případě negativního dopadu ENN to znamená, že splnění tohoto necenového kritéria pro udělení zakázky přidá ke skutečné ceně nabídky zápornou přidanou hodnotu. Pokud má kritérium ENN na nabídku neutrální dopad, znamená to, že necenové kritérium nebude mít vliv na skutečnou cenu nabídky. Je třeba si uvědomit, že hodnoty ENN jsou pouze pomyslné (existují pouze v myslí zadavatele a jsou použity pouze pro účely výběru). V každém případě skutečná cena nabídky je základem pro vypočtení hodnocení. Skutečná cena nabídky je peněžní částka uvedená v nabídce: cena, kterou podle uchazeče má zadavatel zaplatit, pokud jeho nabídka v soutěži uspěje.

Princip užívání kritérií ENN je poměrně jednoduchý. Skutečná cena nabídky (konkrétní) a peněžní hodnoty přidělené kritériím ENN (abstraktní) tvoří společně fiktivní cenu nabídky, kterou použije komise při jejím hodnocení. Hospodářsky nejvýhodnější nabídka je ta, která bude mít nejnižší fiktivní cenu pro zadavatele. V případě, že bude mít nabídka pozitivní vliv na peněžní hodnoty těchto kritérií, bude tato částka odečtena ze skutečné ceny nabídky; pokud nevyhovuje kritériím ENN bude skutečná cena nabídky navýšena o tuto peněžní částku. Obě situace (jak pozitivní tak negativní přidané hodnoty) jsou zobrazeny na **obrázku č. 2**.



Obr. 2: Princip výpočtu pomyslné ceny nabídky za použití kritéria ENN

S aplikací kritérií ENN jako všeobecného kritéria hodnocení nabídek jsou spjaté tři základní kroky:

1. Vymezení jednotlivých kritérií ENN;
2. Vytvoření bodového systému hodnocení, do jaké míry je dané kritérium splněno;
3. Navržení a zavedení transparentního a objektivního postupu hodnocení nabídek.

První dva kroky byly již shora popsány modelem ENN uvedeným v této kapitole. Třetí aspekt souvisí se správným řízením projektu a procesů během celého zadávacího řízení. V kapitole 2 této zprávy je uvedeno několik nástrojů pro sestavení transparentního a objektivního postupu při hodnocení nabídek. Bližší informace o řízení procesů a řízení projektu naleznete ve zprávách ke komponentu 2 a 4 tohoto twinningového projektu.¹⁵

V rámci modelu ENN rozlišujeme tři různé druhy kritérií pro udělení zakázky:

¹⁵ Zpráva ke komponentu 2 'Analýza rizik a řízení rizik v PPP projektech', a zpráva ke komponentu 4 'Metodika PPP procesů'.



Cenové kritérium: cenové kritérium pro zadání zakázky vytváří přímý vztah mezi cenou nabídky a hodnotou ENN. Například se jedná o tyto souvztažnosti: skutečná cena nabídky, odpisování, zůstatková hodnota, efekt přelévání. Cenové kritérium je – za předpokladu, že je obsah nabídek srovnatelný – nejjednodušším kritériem pro hodnocení nabídek;

Výkonnostní kritérium: výkonnostní kritérium udělení zakázky je vyjádřené na základě jednotky výkonu. Hlavním důvodem pro zařazení výkonnostního kritéria je zvyšování funkčnosti, účinnosti, využití předmětu zadávacího řízení, prodlužování životního cyklu aktiva, nebo snižování vedlejších nákladů. Hodnota ENN se vypočítá vynásobením výkonnostní jednotky cenou za výkonnostní jednotku. Kritéria výkonu by měla být plně objektivní a transparentní. Je výhodné, protože si veřejný i soukromý sektor může vypočítat jejich dopad. Např. pokud bude dostupnost zajištěna o 4 týdny dříve, bude se hodnota ENN při ceně 10 000 eur/týden rovnat 40 000 eurům;

Kritérium kvality: Hodnotící kritérium kvality je založeno na přidělování bodů za jeho splnění. Poté se hodnota ENN vypočítá vynásobením přidělených bodů a předem definovaných peněžních hodnot za každý bod. Celková hodnota bodů spjatých s kritériem kvality v poměru k bodům přiděleným jiným kritériím (tzn. cenovému a výkonnostnímu) je stanovena předem. Výhodou kritéria kvality je fakt, že zadavateli umožňuje do posouzení nabídky zahrnout i těžko měřitelné aspekty. Nevýhodou ale je, že lze těžko najít správný poměr významu kvalitativních prvků nabídky a ostatních prvků. Řazení kvalitativních kritérií může být složité. Nicméně v praxi se toto kritérium také využívá. Např. zadavatelé používají při hodnocení nabídek 30% kvality a 70% ceny. Každá nabídka bude hodnocena podle tohoto schématu. Znamená to, že konečná podoba kritérií pro udělení zakázky musí být uveřejněna nejpozději v rozesílané výzvě k předkládání nabídek, nejlépe však ve fázi VÚD.

DŮLEŽITÉ: Kritéria ENN pro udělení zakázky lze aplikovat jenom na hodnocení nabídek, nikoliv na výběr uchazečů (tzn. předběžnou kvalifikaci). Kritéria spjatá s výběrem uchazečů (účastníků) se vztahují k profilu společnosti a hodnotí např. finanční důvěryhodnost či možnosti uvolnění dostatečné znalostní a odborné kapacity pro účely projektu. Kritéria spojená s hodnocením nabídek se týkají pouze aspektů nabídky samotné.



3. Klíčové poznatky twinningových odborníků v oblasti zadávacího řízení

Twinningoví experti zaznamenali několik postřehů s ohledem na současný přístup k zadávání PPP projektů v České republice. Vzhledem k tomu, že orgány ústřední státní správy zatím nedisponují žádnými zkušenostmi v oblasti zadávání PPP projektů, zaměřili se odborníci starých členských států především na institucionální otázky, které jsou pro vedení řádného zadávacího řízení na PPP projekty zcela neodmyslitelné. K daným závěrům došli experti na základě série rozhovorů s několika klíčovými činiteli z řad zaměstnanců orgánů ústřední státní správy, s právníkem uvedené soukromé firmy a na základě revize příslušné legislativy upravující zadávací řízení¹⁶. Výsledky rozhovorů jsou stručně popsány níže. Zjištění jsou rozdělena do následujících tematických celků:

- Legislativa upravující veřejné zakázky
- Veřejná správa projektů
- Hodnota za peníze (Vfm)
- Řízení projektů

3.1 Legislativa upravující veřejné zakázky

Poznatky

PPP projekty v České republice se řídí jedním ze dvou možných zákonů: Zákonem o veřejných zakázkách¹⁷ nebo Koncesním zákonem¹⁸. Zákon o veřejných zakázkách stanoví všeobecný právní rámec pro zadávací řízení na zakázky na stavební práce, na dodávky a na služby. Koncesní zákon stanoví rámec a širší parametry zadávacího řízení na koncese. Kromě toho upravuje Koncesní zákon i schvalovací postup (jednotlivé kroky a obsahovou složku) jak pro koncese, tak nadlimitní veřejné zakázky, které podléhají ustanovení § 156 Zákona o veřejných zakázkách. Oba zákony vstoupily v platnost 1.července 2006.

Charakter PPP projektu určí, jakým zákonem je třeba se při zadání projektu řídit. Většinou se používá Zákon o veřejných zakázkách, ale pokud projekt splňuje daná kritéria, je odůvodněné aplikovat Koncesní zákon. Přesto mezi odborníky panuje silný rozkol v názorech na to, která kritéria by se měla při rozhodování uplatnit. Většina českých právních odborníků se kloní k názoru, že Koncesní zákon platí pouze v případě, že podstatná část rizika poptávky je společně s právem soukromého partnera pobírat značnou část, nebo většinu příjmů ze smlouvy s veřejným zadavatelem převedena na soukromého partnera.¹⁹

Je zřejmé, že toto pravidlo je často zdrojem nespokojenosti jak veřejného i soukromého sektoru. Zadavatelé si nejsou jisti, jaký zákon mají pro projekty zvolit. Rozhodnutí o tom, který ze zákonů by měl platit zůstává na zadavatelích, jejichž zkušenosti se často značně liší. Špatná rozhodnutí mohou mít vážné následky: v případě, že některý kontrolní orgán shledá, že nebyl použit správný zákon, musí se zadávací řízení opakovat od začátku.

¹⁶ Na základě neoficiálního anglického překladu Zákona o veřejných zakázkách uveřejněném na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj (viz:

<http://www.mmr.cz/index.php?show=001023000000>)

¹⁷ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

¹⁸ Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)

¹⁹ Výklad požadovaného rozsahu pobírání poplatků od třetí strany se u českých právních odborníků liší.



Tato právní bigamie a provázanost obou zákonů působí zmatky, protože zákony často podléhají jeden druhému a požadavky na odbornost / metodiku se v zákonech různí. Hlavním důvodem je fakt, že terminologie Směrnice 2004/18/ES nebyla plně transponována do národní zadávací legislativy. Například termín „koncese na stavební práce“ a „koncese na služby“ v Zákoně o veřejných zakázkách nenajdete. Na druhé straně, zavádí Koncesní zákon termín „koncesní smlouva“. Ale uvedená definice blíže neurčuje, zda se tím rozumí koncese na stavební práce a/nebo koncese na služby. Právním nedostatkem je, že definice koncesní smlouvy dle §1 odst. 3 KZ neodkazuje ke kritériím stanoveným v §16 odst. 1 KZ týkající se – domnělé - koncesní smlouvy. Kromě toho se kritéria pro určení, zda se jedná o koncesní smlouvu či nikoli, liší od ustanovení uvedených ve Směrnici. Vše je ještě zkomplikované tím, že některé veřejné zakázky, jejichž koncesní projekty mají dané prvky, musí splňovat nejen požadavky Zákona o veřejných zakázkách, ale zároveň musí dodržet procesní ustanovení uvedená v Koncesním zákoně²⁰. V důsledku těchto nejasných kritérií pro odlišení mezi tzn. „veřejnými zakázkami dle §156“ a koncesními smlouvami nelze na začátku daného zadávacího řízení rozhodnout, podle kterého zákona by se mělo postupovat. Dále se zdá, že středem pozornosti Koncesního zákona je spíše stanovení pravidel rozpočtové kontroly a monitorování investičních rozhodnutí na ústřední, regionální a místní úrovni. Jinými slovy: Koncesní zákon chce upravovat jak zadávací řízení, tak rozpočtovou a politickou kontrolu nad určitým typem smluv zadávaných veřejnými subjekty. Výsledkem je, že kategorie smluv vymezené ve Směrnici nemají přímý ekvivalent ve vnitrostátní legislativě a že se směřují pravidla zadávacího řízení s vnitřními pokyny orgánů veřejného sektoru. V příloze 2 k této zprávě uvádíme přehled české terminologie zadávacího řízení a stanovených druhů smluv. Tato příloha dále obsahuje vývojový graf s otázkami, které je třeba si klást, aby bylo možné určit, jaký druh smlouvy je třeba zvolit a podle jakého typu zadávacího řízení je třeba postupovat. Při srovnávání těchto kategorií smluv se smluvními typy stanovenými ve Směrnici (viz Příloha 1) nalezneme značné nesrovnalosti v terminologii. Jak je vidět, rozdíly v definicích vyplývají z různé právní argumentace. Proto jsme došli k závěru, že současná česká právní úprava zadávacího řízení úplně obsah ani strukturu stanovené ve Směrnici neodráží.

Soutěžní dialog je možné uplatnit pouze podle Zákona o veřejných zakázkách. Vedle něho zde figuruje téměř identický koncesní dialog. Není jasné, proč zadání koncesní smlouvy nemůže probíhat formou běžného soutěžního dialogu. Kromě toho by se zdálo, že by výběr nejschůdnější cesty zadání koncesní smlouvy usnadnila jasná kritéria. V tomto ohledu Směrnice stanoví, že by se mělo postupovat podle soutěžního dialogu jedině za předpokladu, že projekty splní požadavek překročení spodní hranice technické složitosti, nebo požadavek nemožnosti rozhodnout o vhodném způsobu zadávacího řízení předem vzhledem k jejich právnímu nebo finančnímu uspořádání. V současné době Česká republika nemá ani metodiku (s výjimkou ustanovení v §24 Zákona o veřejných zakázkách) ani kritéria, na nichž by veřejní zadavatelé založili svá rozhodnutí. Výše zmíněné problematické oblasti jsou velmi důležité pro zachování hodnoty za peníze v zájmu veřejného sektoru, protože nesrovnalosti a nejednotný přístup při aplikaci obou zákonů a soutěžního dialogu mohou vyvolávat nejistotu na straně obchodu a trhu.

Ve Velké Británii a Nizozemí se většina PPP projektů zadává formou soutěžního dialogu, protože už samotná složitá struktura těchto projektů je považována za dostatečné odůvodnění pro jeho aplikaci.

Z rozhovorů s českými právními odborníky vyplývá, že zatím není jednotně a uceleně právně ošetřeno vlastnictví aktiva PPP projektů vzhledem k nedostatečné koordinaci zákonů. Poznámka: Ve Velké Británii a Nizozemí jsou aktiva vybudovaná v rámci PPP projektů po celou dobu právním vlastnictvím zadavatele veřejné zakázky, ačkoliv je pozemek/zařízení po

²⁰ Podle §156 Zákona o veřejných zakázkách



dobu koncese pronajato soukromému partnerovi a ten jej po jejím vypršení předá zpět zadavateli na základě PPP smlouvy. Přesto se v praxi ČR objevují i případy, kdy se zadavatelé veřejných zakázek rozhodnou pro zvláštní řešení (pokud je to možné nebo vhodné).

3.2 Veřejná správa projektů

Poznátky

Ministerstvo pro místní rozvoj je orgánem odpovědným za tvorbu veškeré politiky a legislativy zadávacího řízení, včetně PPP. Přestože má MMR za úkol monitorovat dodržování této legislativy, ústavní uspořádání delegované správy rozpočtů vede k tomu, že MMR prakticky nemá ze své moci kontrolu nad zadavateli veřejných zakázek ústřední státní správy ani místní samosprávy.

Ministerstvo financí je odpovědné za finanční otázky spjaté s PPP v České republice, ale ani MMR ani MF se zadávacího řízení na projekty běžně neúčastní, ani jako člen řídicího výboru ani jiným způsobem.

Zdá se, že spolupráce mezi těmito orgány v této oblasti není příliš silná, a proto je značně pravděpodobné, že může docházet k překrývání některých jejich činností a opomíjení jiných.

Není známo, zda existuje nějaký koordinační mechanismus, který by zajistil společnou strategii při institucionalizaci zadávání významných projektů (včetně PPP) na úrovni ústřední státní správy. V zásadě by bylo možné buď založit centrální zadávací jednotku, která by udělovala veřejné zakázky za odvětvová ministerstva (pozn. podobnou pozici má CFCU jako kontraktační jednotka pro twinningové projekty EU pro české příjemce), nebo vytvořit decentralizovanou jednotku na úrovni ministerstev. V každém případě doporučujeme vybudovat si nějaké odborné středisko, které by se specializovalo na veřejné zakázky.

3.3 Hodnota za peníze (VfM)

Poznátky

Veřejný zadavatel, který shledá potřebu nové infrastruktury, se nemá při rozhodování o nejvhodnějším způsobu zadávání o co opřít. V rámci snahy o transparentnost musí být hodnota za peníze nadřazeným principem před finanční dostupností a dalšími. Neexistuje manuál, který by vysvětlil problematiku hodnocení projektových rizik, což by zadavateli usnadnilo výběr optimálního způsobu zadávacího řízení. Navíc není jasné, do jaké míry musí být tato volba opodstatněna.

Hodnotící kritéria nabídek se do značné míry liší. Úřad na ochranu hospodářské soutěže doporučuje, aby se při všech zadávacích řízeních striktně dodržovaly zásady účinnosti, účelnosti a hospodárnosti. Není jednoznačné jak posuzovat cenu versus kvalitu a zdá se, že vláda k tomu zatím nevydala žádné formální stanovisko.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže má ze zákona za úkol prověřovat projekty podle vlastních právních a protidiskriminačních pravidel, ale chybí zde iniciativa standardizovat kritéria hodnocení nabídek.



3.4 Řízení projektu

Poznátky

Twiningoví odborníci starých členských států se během této pracovní návštěvy nesetkali s organizacemi realizujícími projekty. Nicméně z poskytnutých informací zřetelně vyplývá, že zatím nikdo neprojevil opravdový zájem rozšiřovat odborné znalosti o PPP na straně veřejného sektoru a že většina úkolů (včetně role projektového manažera) je bohužel zadána externím konzultantům z řad soukromého sektoru.

Externí konzultanti hodnotně přispívají svou prací týmu veřejného zadavatele, ale nemohou zaujmout pozici silného manažera a převzít politickou odpovědnost, která přísluší klíčovými osobám či skupinám veřejného sektoru, a nemohou nést rizika místo veřejného sektoru.

Za tímto účelem zřídilo MF PPP Centrum, a.s., které ale – v současné době – nefinancuje a PPPC tedy musí pracovat na komerční bázi. PPP Centrum může poskytovat poradenství pouze klientům z řad veřejného sektoru. Pro veřejný sektor představuje vynikající nástroj a zdroj znalostí, ze kterého ale momentálně orgány napříč vládním sektorem nemohou čerpat praktické informace o zadávání zakázek optimálně a který nemůže v současné době vykonávat roli zvláštního orgánu pro mapování nových forem zadávání (např. způsob využívání soutěžního dialogu).



4. Doporučení

Ze získaných poznatků bychom chtěli v následující kapitole vyvodit několik doporučení, která jsou stručně popsána níže.

A. Doporučení k legislativě upravující veřejné zakázky

Má se za to, že oba zákony budou muset být novelizovány v listopadu tohoto roku vzhledem k tomu, že budou muset odrazit změny limitů veřejných zakázek v EU. Doporučujeme zvážit možnost samostatného Koncesního zákona, který by nebyl vázán na Zákon o veřejných zakázkách, nebo dokonce zvážit vytvoření zákona se zaměřením na PPP. Další alternativou by bylo úplné zakomponování zadávání koncesí do Zákona o veřejných zakázkách. Tak by vznikl jeden zákon, který by upravoval zadávání všech typů smluv. V případě této poslední zmiňované cesty by se Koncesní zákon soustředil pouze na aspekty rozpočtové kontroly PPP smluv udělených podle Zákona o veřejných zakázkách. Pochybnosti o aplikaci těchto dvou zákonů je potřeba rozptýlit. Doporučujeme dodržovat terminologii Směrnice 2004/18/ES. Odchytky od těchto definic mohou způsobit zmatky při přesném chápání používané vnitrostátní terminologie zadávání veřejných zakázek. Vývojový graf uvedený v příloze 1 může usnadnit tyto legislativní úpravy.

Pro veřejné zadavatele připravuje MMR podrobnou metodiku použití Koncesního zákona při zadávání PPP projektů; Pro ústřední orgány státní správy bude tento manuál závazný, pro místní samosprávu bude jeho použití pouze doporučující. To je bezesporu užitečné, ale pokud nebude připravena a schválena samostatná legislativa upravující PPP, bude třeba zpracovat podobný manuál i pro použití Zákona o veřejných zakázkách. V kapitole 2 této zprávy jsou uvedeny základní informace, které mohou posloužit při přípravě příručky k soutěžnímu dialogu.

B. Doporučení veřejné správě projektů

Není jednoznačně stanoveno, který subjekt veřejného sektoru nese celkovou zodpovědnost za PPP politiku. Rozdělení kompetencí mezi MMR a MF není transparentní, oba subjekty si přitom navzájem střeží hranice svých kompetencí. Doporučujeme, aby hlavní odpovědnost za PPP politiku převzala pouze jedna z těchto organizací tak, aby bylo možné zahájit silnou a důslednou implementaci PPP politiky v rámci ústředních orgánů státní správy i místních samospráv. Je třeba pevně řídit politiku PPP z jednoho střediska v rámci vládního sektoru tak, aby se v pravidlech, kritériích, postupech a v nejlepší praxi v oblasti zadávacího řízení snadno orientoval jak soukromý, tak veřejný sektor. Dalším přínosem by byl vznik jediného kontaktního úřadu na úrovni státní správy.

Dále se doporučuje udělat radikální opatření ve výběru institucionálního modelu řešení zadávacích řízení. Bez ohledu na to, jaký model bude zvolen, výsledkem by měla/y být silná/é zadávací jednotka/y. Z pohledu praxe členských států můžeme dodat, že ve Skotsku zprostředkovává veškeré zadávání na úrovni vlády tato centrální jednotka. Na druhé straně v Nizozemí je zadávání zakázek decentralizováno a prováděno odvětvovými ministerstvy. V obou případech jsou ale tyto jednotky sestavené tak, aby mohly řešit složitá zadávací řízení samy. Externí právní poradenství se využívá pouze při řešení specifických a technických otázek, nebo pro kontrolu práce provedené státními zaměstnanci v případě vysoce rizikových projektů jako jsou právě PPP.

C. Doporučení k hodnotě za peníze

Je třeba vytvořit závazný procesní manuál, který by zadavatelům podal návod, jak komparativně hodnotit hodnotu za peníze. Tato posouzení by měla probíhat v průběhu přípravy a zadávání projektu a měla by brát v úvahu jak kvantitativní, tak kvalitativní stránku



všech možnostech. Hlavní myšlenkou takového hodnocení je ubezpečit zadavatele, že zvolený způsob zadávacího řízení je a nadále zůstane vhodný. Skotská exekutiva (oddělení Finančních partnerství) vypracovala rozsáhlý manuál k Hodnotě za peníze²¹, který by mohl sloužit jako základ pro podobný dokument v České republice.

Stejně jako u ostatních doporučení význam zdroje odbornosti v oblasti PPP na úrovni státní správy je zcela zásadní. Základní kritéria pro hodnocení nabídek by měla být na celém trhu České republiky stejná. Přítomnost a využití jednotných, přiměřených a opodstatněných kritérií pro udílení veřejných zakázek by také usnadnila práci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Model hospodářsky nejvýhodnějšího kritéria využívaný MD Nizozemí, který naleznete v kapitole 2, je příkladem toho, jak je možné postupovat při sestavení manuálu hodnotících kritérií.

D. Doporučení k řízení projektů

Zadavatelé veřejných zakázek by měli co nejdříve přikročit k najímání svých vlastních interních projektových manažerů z důvodu prohlubování a rozvíjení znalostí o PPP v rámci veřejného sektoru. Pokud budou veřejné subjekty rozhodnými chytrými klienty, zadávací řízení se zefektivní a veřejný sektor si vyjedná ekonomicky výhodnější podmínky.

V souladu s první částí této zprávy doporučujeme, aby vláda co nejdříve zvážila převedení odpovědnosti za PPP politiku na jeden jediný subjekt a aby začala financovat a rozvíjet silnou jednotku odborných znalostí veřejného sektoru, která by monitorovala projekty a vydávala příručky a příklady dobré praxe. Jak se zdá, PPP centrum by ideálně splňovalo tuto důležitou roli, která by měla pomoci rozvoji trhu PPP v České republice za předpokladu, že si udrží status nekomerční organizace.

Příloha 1: Přehled kategorií smluv a možnosti využití soutěžního dialogu u jednotlivých kategorií podle směrnice 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby

Příloha 2: Transpozice terminologie Směrnice – typy smluv dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále též ZVZ) a zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) (dále též KZ)

²¹ Ke stažení na: www.scotland.gov.uk/ppp - pod odkazem "publications"