

Prípadová štúdia

Inovatívne obstarávanie: praktické príklady, možnosti a príležitosti pre samosprávy

Východisková situácia

Zákon o verejnom obstarávaní definuje inováciu v § 2 ods. 5 písm. m) zákona č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní nasledovne: pod inováciou rozumieť nasledovné: „zavedenie nového alebo významne zlepšeného výrobku, služby alebo procesu, ktorý môže zahŕňať aj výrobný, stavebný alebo konštrukčný proces, novú marketingovú metódu alebo novú organizačnú metódu do podnikateľskej praxe, organizáciu pracovného prostredia alebo vonkajších vzťahov“.

Ide o relatívne všeobecne a široko ladenú definíciu tohto pojmu, ktorá sa svojou slovenskou právnou úpravou stotožňuje so znením v rámci článku 2 bodu 22 v smernici EÚ o verejnom obstarávaní z roku 2014.

ZVO následne spomína pojem inovácia konkrétne už len v rámci zmienky v súvislosti s § 42 ods. 12 druhej vety pri súťažných podkladoch kedy: „Osobitné podmienky plnenia zmluvy môžu zahŕňať ekonomické, sociálne, environmentálne hľadiská, hľadiská súvisiace s inováciou alebo zamestnanosťou; ak ide o zákazku v oblasti obrany a bezpečnosti, osobitné podmienky plnenia zmluvy sa môžu týkať aj subdodávateľov, bezpečnosti a ochrany utajovaných skutočností alebo bezpečnosti dodávok.“ Úrad pre verejné obstarávanie dňa 30.11.2020 vydal Všeobecnú metodiku verejného obstarávania inovatívnych riešení (ÚVO, 2022),

v rámci ktorej je uvedené nasledovné: „Verejné obstarávanie inovatívnych riešení je jednou z tzv. individuálnych zložiek v rámci strategického verejného obstarávania.

Je všeobecne žiadúce, aby sa v súvislosti s procesom verejného obstarávania táto zložka rozvíjala a bolo jej napomáhané zo strany vyhlasovateľov súťaží. Nato, aby verejný obstarávateľ obstarával inovatívne riešenia, je nutné aby rozmýšľal mimo bežne stanovených mantinelov, čo priamo vychádza zo znalosti trhu, ako aj v osvojovaní si inovatívnych myšlienok“.

Medzi základné faktory, odrádzajúce verejných obstarávateľov od použitia inovatívnych postupov verejného obstarávania je možné zahrnúť:

- absencia príkladov dobrej praxe na Slovensku, prípadne dokumentov v slovenčine s príkladmi dobrej praxe zo zahraničia
- časový faktor – viaceré inovatívne postupy verejného obstarávania sú pomerne časové náročné

- administratívna náročnosť – v porovnaní s „jednoduchou“ verejnou súťažou inovatívne postupy verejného obstarávania predstavujú nielen vyššiu administratívnu záťaž na proces verejného obstarávania ale kladú aj vyššie nároky na osoby zabezpečujúce procesy verejného obstarávania ako aj na kvalitu, zloženie a aktivity komisie na vyhodnotenie ponúk

Ako vhodný postup obstarávania inovatívnych riešení Úrad pre verejné obstarávanie v rámci Všeobecnej metodiky verejného obstarávania inovatívnych riešení identifikoval nasledovné (ÚVO, 2022, s. 8-10):

Vhodné postupy, rady a užitočné inštitúty

V nasledujúcej časti tohto dokumentu by sme radi upriamili pozornosť na vhodné postupy vo verejnom obstarávaní pri inovatívnych riešeniach, ktoré aj vďaka smerniciam EÚ o verejnom obstarávaní boli transponované do slovenskej legislatívy.

ZVO umožňuje v závislosti od limitu a typu obstarávaného viacero možných postupov.

Pre naše účely by sme radi vyzdvihli z pomedzi postupov tri z nich, vrátane niektorých ďalších vhodných zákonných inštitútov, ktoré naša právna úprava ponúka, a ktoré sú hodné zváženia zo strany verejných obstarávateľov.

Pod vyššie spomínanými tromi postupmi myslíme (ÚVO, 2016):

- inovatívne partnerstvo,
- rokovacie konanie so zverejnením,
- súťažný dialóg

V prípade rokovacieho konania so zverejnením je možné totiž ľahšie zaistiť spravodlivosť, transparentnosť a efektívnosť nakoľko ide o relatívne prehľadne štruktúrovaný postup, ktorý zabezpečuje rovnakú výmenu informácií medzi verejným obstarávateľom a uchádzačmi.

Sústred'uje sa na zlepšenie a prispôsobenie ponúk a zároveň ponúka verejným obstarávateľom účinné nástroje na to, aby pri takýchto rokovaniach získali čo možno najlepší výsledok obstarávania.

Pre finančne a technicky obzvlášť náročnejšie projekty je zasa vhodnejší súťažný dialóg ako postup (Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre podnikanie a priemysel, 2015). Oba tieto postupy môžu verejní obstarávatelia efektívne použiť vo všetkých situáciách, ktoré si vyžadujú rokovania.

K takýmto situáciám môže prísť v prípade zákaziek, pri ktorých nie je možné dostatočne určiť technické parametre, alebo pri zákazkách obsahujúcich prvok inovácie či dizajnu. Verejným obstarávateľom je tak umožnená väčšia miera flexibility pri výbere vhodného postupu vo vzťahu k ich potrebám. (Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre podnikanie a priemysel, 2015) Tieto postupy rovnako tak zabezpečujú väčšiu interakciu s trhom.

Od vydania Všeobecnej metodiky verejného obstarávania inovatívnych riešení, t. j. od 30.11.2020 bol vo vestníku verejného obstarávania realizovaných vyššie uvedenými postupmi nasledovný počet a druh zákaziek:

Inovatívne partnerstvo

Verejný obstarávateľ využije tento postup, ak potrebu vyvinúť inovačný výrobok alebo službu alebo inovačné práce

a potrebu následnej kúpy výsledného tovaru, služieb alebo stavebných prác nemožno uspokojiť na základe riešení, ktoré už sú dostupné na trhu.

Tento osobitný postup by mal verejným obstarávateľom umožniť vytvárať dlhodobé inovatívne partnerstvá zamerané na vývoj a následný nákup nových, inovačných výrobkov, služieb alebo stavebných prác pod podmienkou, že takéto inovačné výrobky, služby alebo stavebné práce môžu byť dodané na dohodnutej úrovni výkonu a pri dohodnutých nákladoch, a to bez toho, aby bol na tento nákup potrebný samostatný postup obstarávania. Zákazky sa zadávajú výlučne na základe najlepšieho pomeru kvality a ceny, keďže toto kritérium je najvhodnejšie na porovnanie ponúk inovačných riešení.

Bez ohľadu na to, či ide o veľmi veľké projekty alebo menšie inovačné projekty, inovatívne partnerstvo by malo byť štruktúrované takým spôsobom, aby sa dosiahol potrebný účinok na trh, pričom by sa mala vytvárať motivácia na vývoj inovačných riešení bez vylúčenia trhu.

Verejní obstarávatelia nesmú využívať inovatívne partnerstvá spôsobom, ktorý by bránil hospodárskej súťaži, obmedzoval ju alebo ju narúšal. Z uvedeného vyplýva, že motívom verejného obstarávateľa by malo byť uspokojenie svojich potrieb s cieľom obstaráť

inovačný výrobok, službu alebo stavebné práce. Môže ísť o požiadavku na vyvinutie nových materiálov, technológií alebo stavebných postupov a pod.

Verejný obstarávateľ súťažným obstarávaním prostredníctvom inovatívneho partnerstva vyberie partnerov, ktorí najlepšie spĺňajú kvalifikačné predpoklady (zamerané najmä na kapacity záujemcov v oblasti výskumu a vývoja a vypracovávanie a zavádzania inovatívnych riešení), a následne pokračuje v partnerstve podľa vopred stanovených pravidiel (napr. znižuje počet partnerov v závislosti od dosiahnutého pokroku v predmete výskumu).

- V slovenskom vestníku verejného obstarávania nie je zverejnená žiadna zákazka označená ako inovatívne partnerstvo.
- Z publikačného vestníka EÚ vyplýva, že doteraz bolo v EÚ vyhlásených 46 súťaží, ktoré vykazujú znaky inovatívneho partnerstva.

- Príkladom môže byť Pražský inovační institut, z. ú., ktorý cez postup inovatívneho partnerstva obstarával Nájdenie inovatívneho riešenia spočívajúceho v návrhu, vývoji a implementácii modulárneho audiovizuálneho systému pre testovanie a podporu kognitívnych funkcií u osôb starších ako 65 rokov. Zmyslom vývoja systému je možnosť včasného rozpoznania a záchytu kognitívnych a mentálnych porúch (demencia, Alzheimerová porucha) u osôb starších ako 65 rokov, ktorých sociálna interakcia je často na ústupe a rizikové prejavy spojené s týmito typmi porúch sú pre okolie ťažšie odhaliteľné a rozpoznateľné, a včasný záchyt by znamenal pre tieto osoby možnosť včasnej lekárskej diagnostiky a rýchly nástup efektívnej liečby.

Link na zákazku:

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:100011-2023:TEXT:S K:HTML&src=0>



Rokovacie konanie so zverejnením:

Rokovacie konanie so zverejnením sa vyhlasuje pre neobmedzený počet hospodárskych subjektov, ktoré môžu predložiť doklady vyžadované na preukázanie splnenia podmienok účasti. Verejný obstarávateľ môže na základe objektívnych a nediskriminačných pravidiel obmedziť počet záujemcov, ktorých vyzve na predloženie ponuky, a to najmenej na tri tak, aby umožnil hospodársku súťaž.

Použitie rokovacieho konania so zverejnením verejným obstarávateľom je viazané na splnenie taxatívne stanovených podmienok na jeho použitie ustanovených v § 70 zákona o verejnom obstarávaní.

V prípade, že verejný obstarávateľ má v úmysle použiť postup rokovacieho konania so zverejnením, je povinnosťou verejného obstarávateľa nespochybniteľným spôsobom preukázať a náležite zdokumentovať opodstatnenosť použitia tohto postupu pri zadávaní zákazky.

Dôkazné bremeno odôvodnenia verejného obstarávania postupom rokovacieho konania so zverejnením je na verejnom obstarávateľovi.

Rokovacie konanie so zverejnením je možné použiť, ak ide o tovar, stavebné práce alebo služby spĺňajúce aspoň jednu z týchto podmienok:

- potreby verejného obstarávateľa nemožno uspokojiť bez prispôsobenia už dostupných riešení,
- ich súčasťou je návrh riešenia alebo inovačné riešenie,
- v dôsledku osobitných okolností, ktoré sa týkajú povahy alebo zložitosti predmetu zákazky, právnych alebo finančných podmienok zákazky alebo rizík s nimi spojených, nemožno zadať zákazku bez uskutočnenia rokovania,
- verejný obstarávateľ nemôže dostatočne presne určiť technické špecifikácie predmetu zákazky podľa § 42 ods. 2 písm. b) zákona, t. j. odkazom na technické špecifikácie,
- v predchádzajúcej verejnej súťaži alebo v užšej súťaži boli všetky ponuky neregulárne alebo neprijateľné; verejný obstarávateľ nie je povinný uverejniť oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania, ak rokuje so všetkými uchádzačmi, ktorí spĺňajú podmienky účasti a v predchádzajúcej verejnej súťaži alebo v užšej súťaži predložili ponuky zodpovedajúce formálnym požiadavkám verejného obstarávania.

Vo vestníku verejného obstarávania bolo zverejnených 152 zákaziek postupom rokovacie konanie so zverejneným od 30.11.2020.

V kontexte uvedeného počtu však uvádzame, že drvivá väčšina zákaziek zverejnených postupom rokovacie konanie so zverejnením je realizovaná obstarávateľom Slovenské elektrárne, a.s. (56 zákaziek), Železničná spoločnosť a.s. (34 zákaziek), Stredoslovenská distribučná a.s. (27 zákaziek), SPP (6 zákaziek).

Postup rokovacie konanie so zverejnením samospráva v sledovanom období, t. j. od 30.11.2020 využila na nasledovné zákazky:

Názov verejného obstarávateľa	Názov súťaže	Link na súťaž
Mesto Stupava	Modernizácia verejného osvetlenia mesta Stupava s využitím garantovanej energetickej služby	www.uvo1.gov.sk
Hlavné mesto SR Bratislava	Energeticky efektívna rekonštrukcia budovy Zimného štadióna Ondreja Nepelu s využitím garantovanej energetickej služby – balík GES 06	www.uvo2.gov.sk
Technické služby mesta Trebišova	Dodávka elektrickej energie vrátane prepravy a distribúcie pre objekty verejného obstarávateľa na definované obdobie roku 2022.	www.uvo3.gov.sk
Mestský bytový podnik Nové Mesto nad Váhom s. r. o.	DODÁVKA A INŠTALÁCIA ENERGOBLOKU S VYUŽITÍM OZ ul. Bzinská	www.uvo4.gov.sk

V kontexte vyššie uvedeného je možné konštatovať, že samospráva reálne nevyužíva postup rokovacie konanie so zverejnením. V prípade jeho využitia v samospráve, sa postup rokovacieho konania so zverejnením obmedzuje len na projekty v oblasti energetiky.

Súťažný dialóg

Súťažný dialóg nachádza svoje opodstatnenie v prípade „obzvlášť zložitých zákaziek“, pričom platí, že verejným obstarávateľom môže byť tento postup použitý len za predpokladu, že predmetný tovar, stavebné práce alebo služby spĺňajú aspoň jednu zo zákonných podmienok uvedených v § 70 ods. 1 zákona , pričom predmetnú podmienku musí identifikovať a odôvodniť (podmienky použitia súťažného dialógu verejným obstarávateľom sú rovnaké ako pre použitie rokovacieho konania so zverejnením). V súvislosti s výberom súťažného dialógu ako postupu zadávania zákazky je potrebné uviesť, že na rozdiel od verejného obstarávateľa, obstarávateľ na použitie tohto postupu nemusí spĺňať ani jednu z podmienok uvedených v predmetnom ustanovení.

K predmetnému postupu je vhodné pristúpiť najmä vtedy, keď použitie verejnej alebo užšej súťaže neprichádza do úvahy, a to z dôvodu objektívnych ťažkostí pri popise a špecifikácii predmetu verejného obstarávania alebo pri stanovení a formulácii právnych alebo finančných podmienok daného predmetu verejného obstarávania, pričom tieto prekážky môže verejný obstarávateľ prekonať práve vďaka dialógu s odborne kvalifikovanými záujemcami, ktorým v informatívnom dokumente predstaví základnú predstavu požadovaných funkcií, komplexného výstupu vrátane jeho rámcových charakteristík.

Využitie súťažného dialógu zo strany verejných obstarávateľov je často (aj keď nie výlučne) spojené s realizáciou dlhodobej spolupráce subjektov v rámci projektov verejno-súkromného partnerstva (tzv. PPP projekty), pričom cieľom tejto spolupráce býva efektívne zabezpečenie kvalitnej verejnej infraštruktúry, verejných služieb pre občanov a zároveň efektívnejšie využívanie verejných zdrojov.

Vo vestníku verejného obstarávania bolo zverejnených 11 zákaziek postupom súťažný dialóg od 30.11.2020.

Z toho samospráva realizovala postupom súťažný dialóg nasledovné zákazky:

Názov verejného obstarávateľa	Názov súťaže	Link na súťaž
Mesto Trnava	SMART križovatky	www.uvo5.gov.sk
Mesto Žilina	Nový Bulvár Žilina	www.uvo6.gov.sk
Hlavné mesto SR Bratislava	Námestie SNP a Kamenné námestie, Bratislava, súťažný dialóg 2019/2020	www.uvo7.gov.sk
Mesto Trnava	Parkovací dom na Ulici generála Goliána v Trnave (Modulárna parkovacia plocha)	www.uvo8.gov.sk Súťaž neukončená, prebieha
Mesto Trnava	Bytový dom s polyfunkciou Trnava - Halenárska, Dolnopotočná, Paulínska	www.uvo9.gov.sk Súťaž neukončená, prebieha

Z pohľadu charakteru zákaziek, ktoré samospráva vyhlasuje postupom súťažný dialóg sa ich charakterom jedná o stavebné zákazky, alebo zákazky bezprostredne súvisiace so stavebnými zákazkami (súťaženie projektovej dokumentácie).

Konkrétny príklad

Zákazka Mesta Trnava SMART križovatky
Verejný obstarávať Mesto Trnava vyhlásil súťažný dialóg na predmet zákazky SMART križovatky. Predmetom obstarávania je vypracovanie projektovej dokumentácie pre rekonštrukciu jednotlivých križovatiek, inžinierska činnosť spojená s prípravou a realizáciou stavieb jednotlivých križovatiek, realizácia a následná správa jestvujúcich a budúcich prvkoch SMART riešenia.

Verejný obstarávateľ stanovil nasledovné kritériá na vyhodnotenie ponúk:

Kritéria kvality

- Názov: Časový aspekt prípravy podkladov a realizačnej projektovej dokumentácie (PD) na schválenie/na odsúhlasenie verejným obstarávateľom.
- Relatívna váha: 9

- Názov: Časový aspekt realizácie plnenia
- Relatívna váha: 9

- Názov: Dokáže radič cestnej svetelnej signalizácie vyhodnocovať plynulosť cestnej premávky sám a následne ju aj sám optimalizovať alebo iba posielá údaje do centrály.
- Relatívna váha: 15

- Názov: Spôsob fungovania navrhovaného radiča z pohľadu procesu zberu a spracovania údajov a priradovania dĺžky zelenej na križovatkách
- Relatívna váha: 15

- Názov: Dohľadové videokamery. Či každý z videodetektorov bude/nebude riešiť analýzu dopravy a akým spôsobom sa súbor týchto kamier zapojí do aktívneho riadenia dopravy.
- Relatívna váha: 12

- Názov: Informačné tabule. Akým aktívnym spôsobom budú vplývať tieto tabule na plynulosť cestnej premávky.
- Relatívna váha: 12

- Názov: Centrála, aké sú jej základné výstupy, aké sú jej výstupy s pridanou hodnotou, aká je jej komunikácia s NSDI, čo sa poskytuje NSDI a čo môže poskytovať NSDI centrále z pohľadu veľkého mesta.
- Relatívna váha: 15

- Názov: Aká bude a ako bude prebiehať archivácia údajov a aký rýchly prístup bude k archivovaným údajom (počty klikov).
- Relatívna váha: 12
- Cena
- Relatívna váha: 0

Zhodnotenie príkladu

Predmetná zákazka vykazuje všetky znaky inovatívneho obstarávania. Verejný obstarávateľ zvolil postup, ktorý je priamo Úradom pre verejné obstarávanie odporúčaný ako vhodný postup pre obstarávanie smart riešení. Taktiež verejný obstarávateľ využil M.E.A.T. kritériá na vyhodnotenie ponúk (iné ako cenové kritériá), čím malo byť dosiahnuté práve obstaranie zmysluplného smart riešenia a nie nekvalitného riešenia s najnižšou cenou. V tejto časti je možné konštatovať, že predmetná case study napĺňa atribúty príkladu dobrej praxe obstarania smart riešenia inovatívnym postupom verejného obstarávania.

Pre úplnosť však uvádzame, že verejný obstarávateľ celkom nepochopiteľne určil cene dodania relatívnu váhu s nulovou hodnotou

Je viac ako otáznosť, ako by v danom prípade verejný obstarávateľ odôvodňoval hospodárnosť daného verejného obstarávania. Máme za to, že cena ako imanentný znak odplatnosti zákazky by vždy mala byť jedným z hodnotiacich kritérií¹. Možno aj na základe uvedeného, t. j. že cena nepredstavovala žiadne kritérium hodnotenia danej zákazky, verejný obstarávateľ obdržal len jednu ponuku, čím daný postup môže vzbudzovať otázky o správnosti nastavenia celej zákazky. Nakoľko však ako sme uviedli vyššie v slovenskej praxi sa de facto nevyskytujú inovatívne postupy verejného obstarávania, tak ako ich chápe Úrad pre verejné obstarávanie, práve nami vybraná zákazka na Mesta Trnava SMART križovatky môže predstavovať odrazový mostík, pre ďalšie nastavovanie budúcich smart zákaziek a ich obstarávanie inovatívnymi postupmi

Návrh opatrení

Ako je vyššie zmienené v úvodnej časti tejto štúdie, v slovenskej praxi verejného obstarávania sa zatiaľ de facto nevyskytujú prípady obstarávaní inteligentných riešení inovatívnymi postupmi verejného obstarávania.

Pre zlepšenie uvedenej situácie sú navrhnuté konkrétne ciele, rozdelené na krátkodobé a dlhodobé:

Krátkodobé ciele:

- Legislatívne opatrenia – postupy verejného obstarávania inovatívne partnerstvo, rokovacie konanie so zverejnením ako aj súťažný dialóg sú postupy verejného obstarávania zakotvené na komunitárnej úrovni v smernici EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY 2014/24/EÚ, z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES. Napriek komunitárnej právnej úprave, viaceré novely zákona č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní odstraňovali tzv. goldplating.

V rámci projektu považujeme za vhodné vykonať analýzu využitia inštitútov verejného obstarávania inovatívne partnerstvo, rokovacie konanie so zverejnením ako aj súťažný dialóg v okolitých krajinách V4 a v danom členskom štáte, v ktorom sa predmetné inštitúty využívajú vo

zvýšenej miere na obstarávanie smart riešení, vykonať komparáciu právnej úpravy predmetných inštitútov voči slovenskej úprave. Je možné, že práve detaily môžu spôsobovať bariéru pri aplikačnej praxi v SR,

Dlhodobé ciele:

- Vytvoriť postupy, usmernenia a tzv. „best practices“ verejného obstarávania zohľadňujúce špecifický charakter obstarávania inovatívnych a inteligentných riešení, na základe konkrétnych verejných obstarávaní.
- Zanalyzovať a zaviesť do slovenskej praxe vhodné inovatívne, transparentné formy dialógu obstarávateľov s dodávateľmi a získavania poznatkov od potenciálnych dodávateľov (napr. metóda „meet the supplier“, platforma pre transparentný dialóg).
- Vytvoriť zborník príkladov dobrej praxe inovatívnych foriem VO zameraných na inovácie a inteligentné riešenia týkajúce sa témy inteligentných miest a regiónov, a sprístupňovať prehľad príkladov dobrej praxe, osvedčených postupov za účelom zdieľania skúseností.

- Poskytovať podporu a metodické usmerňovanie samospráv vo využívaní inovatívnych foriem verejného obstarávania, napr. prostredníctvom odborných kapacít, vzdelávania a workshopov, a praktickej aplikácie inovatívnych foriem VO v oblasti inteligentných miest a regiónov.

Bibliografia

- *Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre podnikanie a priemysel. (2015). Verejné obstarávanie ako hybná sila inovácií v malých a stredných podnikoch a verejných službách. Publications Office. doi:ISBN 978-92-79-40370-5*
- *EURÓPSKY PARLAMENT A RADA EURÓPSKEJ ÚNIE. (28. 03 2014). SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES. Úradný vestník Európskej únie.*
- *ÚVO. (2016). Metodika zadávania zákaziek.*
- *VO. (2022). Všeobecná metodika verejného obstarávania inovatívnych riešení. Dostupné na Internet: https://zevo.uvo.gov.sk/fileadmin/zevo/galerie/Vseobecna_metodika_VO_inovativnych_rieseni.pdf*