

DOPAD ZÁKONA O VEŘEJNÝCH SOUTĚŽÍCH NA KVALITU VODOHOSPODÁŘSKÝCH STAVEB

Ing. Oldřich Hladký, Ing. Bc. Milan Lindovský, MBA

VAE CONTROLS s.r.o. Ostrava

nám. Jurije Gagarina 1, 710 00 Ostrava, e-mail: info@vaecontrols.cz

Úvod

Na konferenci VODA ZLÍN 2006 byl přednesen příspěvek týkající se budoucnosti automatizace v českém vodárenství. Měl přimět širší odbornou veřejnost zabývající se vodárenstvím k zamyšlení nad skutečným postavením automatizace a z něho vyplývajícím ne zcela uspokojivým stavem. Souhlasná stanoviska z řad dodavatelů podílejících se na dodávkách souvisejících s výstavbou vodárenských objektů přiměla autory tohoto příspěvku k obecnějšímu pohledu na tuto problematiku.

V polovině minulého roku vyšel dlouho očekávaný Zákon č.137/2006 Sb. o veřejných zakázkách (ZVZ). Upravuje samostatně zadávání veřejných zakázek, samostatně soutěž o návrh, dohled nad dodržováním zákona, podmínky vedení a funkce seznamu kvalifikovaných dodavatelů. Za poměrně krátkou dobu platnosti zákona o veřejných zakázkách není možné očekávat jeho účinnost vždy a všude v plném rozsahu. Přesto už nyní je možné jeho působení v zadávání zakázek, výběrových řízení a realizaci staveb z hlediska dodavatelů posoudit. Tento příspěvek si klade za cíl poukázat na některá zpřesnění a novinky v zákoně o veřejných zakázkách právě z pohledu dodavatele a přispět tak k jeho pozitivnímu působení na kvalitu vodohospodářských staveb.

Základní terminologie a zúčastněné subjekty

V tomto příspěvku je používána výhradně terminologie ze ZVZ. Je vhodné upozornit na skutečnost, že některé termíny a slovní spojení jsou nové. V práci [1] jsou tyto novinky a zpřesnění v textu průběžně uváděny a vysvětlovány. Zájemcům o správný výklad a lepší orientaci v množství paragrafů je možno tuto přílohu rozhodně doporučit. V následujících odstavcích bude poukázáno převážně na ty části ZVZ, v němž se vyskytující termíny s nově definovaným významem nebo novinky týkající se výhradně vodárenství a jeho bezprostředních návazností. Pro lepší pochopení čtenářů, ne tak znalých problematiky, budou také v tomto článku v následujících odstavcích velmi stručně uvedeny základní významy použitého názvosloví.

Veřejnými zadavateli podle §2 jsou subjekty nacházející se pod vlivem státu nebo jiného veřejného zadavatele. Patří sem i ty subjekty, které ve škále svých třeba i komerčních činností plní alespoň jednu veřejnou funkci.

Dotovaným zadavatelem je pouze taková osoba, která zadává nadlimitní zakázku na stavební práce nebo s nimi souvisejícími službami z více jak 50 % hrazenou veřejným zadavatelem. Dotovaným zadavatelem se nestává příjemce veřejné zakázky, pokud není zadavatelem ve smyslu ZVZ z jiných důvodů.

Sektorový zadavatel je subjekt, který vykonává relevantní činnost. Do takové činnosti patří také vodárenství buď na základě zvláštního či výhradního oprávnění nebo pod dominantním vlivem veřejného zadavatele. Veřejný zadavatel zadávající zakázku související s výkonem relevantní činnosti postupuje jako sektorový zadavatel. Příkladem je obec zadávající podlimitní veřejnou zakázku na opravu vodovodní sítě, kdy nemusí postupovat podle ZVZ.

Centrální zadavatel je institut, jehož prostřednictvím mohou ostatní zadavatelé pořizovat zboží, služby a stavební práce aniž by organizovali sami zadávací řízení a odpovídat za dodržení ZVZ. Centrálním zadavatelem může být jen veřejný zadavatel nakupující v zadávacím řízení dodávky nebo služby na vlastní účet s následným předprodejem, avšak bez navýšení ceny. Předpokládá se, že centrální zadávání se bude realizovat na všech úrovních státní správy.

Relevantní činnosti jsou činnosti v odvětvích energetiky, vodárenství, dopravy, hornictví a těžarství a poštovních služeb. Z tohoto úplného výčtu je patrné, jaké významné postavení zaujímá vodárenství a jaký má společenský význam. Relevantní činností ve vodárenství je nejen produkce vody a provozování vodovodní sítě, ale i její poskytování a tedy i její pouhé vlastnictví. Znamená to, že vlastník vodovodní sítě, aniž ji sám provozuje, musí podle ZVZ postupovat vždy když nakupuje na příklad její údržbu v hodnotě nadlimitní zakázky.

Relevantní činností podle ZVZ je i odvádění odpadních vod stokovou sítí sloužící veřejné potřebě, ale jen v případě poskytuje-li (právnícká) osoba současně i vodovod sloužící veřejné potřebě. Totéž platí i pro obor čištění odpadních vod. Na tomto místě je možno připomenout úzkou návaznost, nejen legislativní, oboru vodárenství a čištění odpadních vod. Jedním z hlavních společných průsečíků obou oborů jsou na příklad prostředky automatizace a přenosů dat. Je skutečností, že v období intenzivní výstavby čistíren odpadních vod, charakteristickém pro současné období, je převážně využíváno stávajících prostředků automatizace vodárenských objektů, kterými jsou vodárenské dispečinky. Ty slouží k přenosu vybraných provozních veličin z čistíren odpadních vod do již vybudovaných řídicích a informačních systémů vodárenských společností.

Novinky a zpřesnění zákona č. 137/2006 Sb.

Zásady v §6 jsou výrazným pozitivním rysem nové úpravy ZVZ. Jsou zdůrazněny přímo v samotném paragrafu: transparentnost, rovné zacházení a nediskriminace. V dalších částech ZVZ jsou na ně odkazy. Jejich porušení ze strany zadavatele vytváří prostor pro námitky dodavatelů. Prokázané porušení těchto zásad představuje porušení zákona a následná opatření orgánů činných v trestním řízení.

Veřejná zakázka je podle ZVZ zakázka realizovaná mezi zadavatelem a jedním nebo více dodavateli na základě písemné smlouvy. Novinkou ZVZ je zahrnutí zakázek menších než 2 miliony Kč také mezi veřejné zakázky. Podle předmětu se veřejné zakázky dělí na dodávky, služby a stavební práce. Dodávkami se rozumí zejména nákup, nájem nebo leasing věcí movitých. Stavební práce jsou v příloze 3 ZVZ určeny seznamem stavebních prací včetně evropských sjednocených kódů CPV. Společně s těmito pracemi je možné nově zadat jako jednu zakázku i související projektovou nebo inženýrskou činnost. To pak znamená, že bez ohledu na vzájemný poměr hodnot projekčních, inženýrských, stavebních, či montážních prací je zakázkou na stavební práce zhotovení takové stavby. Stejně je zakázkou na stavební práce nákup dalších dodávek či služeb, které se stavbou, resp. stavebními pracemi přímo souvisejí.

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky (bez DPH) je stanovena vždy před zahájením zadávacího řízení. Novinkou zde je, že zadavatel musí uvést podrobněji vše co do hodnoty započítává. Nadále trvá zákaz dělení veřejné zakázky na menší celky, které by mohlo vést k úniku zadavatele podle ZVZ. Avšak veřejnou zakázku, jejíž zadávací režim je zásadně určen předpokládanou hodnotou celku, lze zadat po částech jednomu nebo více dodavatelům. Tento záměr musí být uveden již v oznámení nebo výzvě o zahájení zadávacího řízení. Dále musí stanovit, zda je jeden dodavatel oprávněn podat nabídku na všechny nebo jen některé části (třeba jedinou) zakázky. Tyto části zadává

v oddělených zadávacích řízeních, ale v režimu, který odpovídá předpokládané hodnotě veřejné zakázky. To znamená, že vychází z předem stanovené hodnoty všech částí celé veřejné zakázky.

Proč je obsah předcházejícího odstavce pro efektivní provoz nově vybudovaných nebo zrekonstruovaných vodárenských objektů důležitý? Vytváří prostor pro uplatnění moderních a účinných prostředků technologie, lokální automatizace, prostředků řízení a datových přenosů z vodárenských objektů. Tyto prostředky mají významný vliv na optimální funkci všech instalovaných zařízení mající bezprostřední dopad na celkovou výši provozních nákladů. K tomuto cíli se lze přiblížit postupem podle §98, odst.5.

Výjimku ze zákona o ZVZ v části §98, pokud předpokládaná hodnota samostatně zadávané části nepřesáhne stanovenou částku, může zadavatel zadat jako podlimitní, pokud celková hodnota takto zadávané části nebo částí nepřesáhne 20 % předpokládané hodnoty celé veřejné zakázky. Zde se vytváří opět prostor příkladně pro dodávku prostředků měření a řízení, řídicího systému nebo datového přenosu. Tato dodávka na vodárenských stavbách představuje v současné době v průměru 15 % celkových nákladů. [2] Zjednodušené podlimitní řízení je nově zavedeno v ZVZ.

Soutěžní dialog umožňuje veřejným zadavatelům nalézt přesně vymezené technické, právní a finanční podmínky zadání v dialogu s vybranými zájemci ještě před vlastním zadáním zakázky. Soutěžní dialog začíná oznámením zadavatele neomezenému počtu dodavatelů. Ti mohou zareagovat žádostí o účast a prokázáním požadované kvalifikace. S vybranými účastníky jedná zadavatel podle stanovených pravidel o všech aspektech řešení předmětu budoucí zakázky. Jakkoli se může zdát takovéto jednání zdlouhavé, neboť se všemi zájemci může probíhat i odděleně, přesto vytváří podmínky pro postupné zdokonalování předložených řešení.

K tomuto způsobu by mohl zadavatel sáhnout v případech, kdy se rozhodnutí o řešení některé z částí zakázky musí přizpůsobit řešením již ve vodárenské společnosti používaným. Častým případem jsou opět části měření a řízení, lokální automatizace a přenosu dat. Soutěžním dialogem by se zde mohlo dosáhnout sjednocení systémů řízení, minimalizace počtu typů přístrojů a zařízení. To by znamenalo pro odběratele snížení investičních a provozních nákladů. S touto novinkou nejsou však v ČR žádné praktické zkušenosti a navíc, podle vysvětlení Evropské komise, nejde o obecně použitelný druh zadávacího řízení.

Omezování počtu kvalifikovaných zájemců řeší ZVZ jasněji než předcházející. V případě většího počtu zájemců splňujících současně kvalifikační předpoklady kvalifikovaných, může zadavatel snížit jejich počet podle míry splnění ekonomických, finančních nebo technických předpokladů jednotlivých zájemců.

Jednací řízení s uveřejněním podle ZVZ může být sektorovým zadavatelem i bez splnění jakýchkoliv podmínek použito vždy. Veřejný zadavatel tak může postupovat jen u nákupu služeb. Zadavatel může při jednání s uchazeči o jejich nabídkách postupovat v několika kolech, ve kterých uchazeči vylepšují své nabídky. O počtu kol a vyhlášení ukončení jednání rozhoduje zadavatel. V závěru každého vyhotoví protokol a oznámí pořadí. V průběhu jednání zadavatel nesmí s výjimkou nabídkových cen sdělovat žádné informace o konkurenčních nabídkách. Veřejný zadavatel je oprávněn zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení s uveřejněním pouze za předpokladu splnění podmínek vymezených v tomto paragrafu. Výčet předpokladů pro použití jednacího řízení s uveřejněním je taxativní.

Jednací řízení bez uveřejnění je nejméně náročný a nejméně transparentní druh zadávacího řízení. ZVZ stanovuje že tento druh řízení lze použít jen v případě krajní naléhavosti, kterou zadavatel nezpůsobil. Dodatečné stavební práce nebo služby, které nepředvídaně vzrostly, a jsou neoddělitelné od původní zakázky, může zadavatel zadat tímto druhem řízení je-li to nezbytné pro dokončení zakázky. Jejich objem přitom nesmí u veřejného zadavatele překročit 20 % ceny původní zakázky. Podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění jsou vymezeny rovněž taxativně a takové řízení by mělo být využíváno zadavateli jen výjimečně jako krajní prostředek zadání veřejné zakázky.

Rámcová smlouva představuje zásadní novinku rozšíření možností uzavírat rámcové smlouvy na veřejné zadavatele. Jde o písemnou smlouvu uzavřenou s jedním nebo více dodavateli na dobu určitou. Rámcová smlouva upravuje podmínky jednotlivých dílčích plnění vlastních veřejných zakázek. Vlastní veřejné zakázky na základě rámcové smlouvy může sektorový zadavatel zadávat v jednacím řízení bez uveřejnění. Veřejný zadavatel musí přitom postupovat podle §§91-92 ZVZ. Pokud rámcová smlouva je uzavřena jen s jedním dodavatelem, adresuje zadavatel výzvu k plnění. V případě více dodavatelů se postupuje tak, že se zašle výzva k plnění nejprve k účastníkovi, který se v soutěži o vlastní rámcovou smlouvu umístil na prvním místě. Zadavatel nesmí ve fázi podání nabídek jednotlivými účastníky již hodnotit jejich kvalifikaci.

Dynamický nákupní systém je dalším novým postupem při otevřeném zadávacím řízení a je zcela elektronický. Je určen pro pořizování běžně dostupného zboží, plnění dodávek, služeb a stavebních prací na dobu maximálně čtyř roků. Po celou dobu trvání systému musí být dálkově přístupna zadávací dokumentace a všichni zainteresovaní dodavatelé musí mít možnost podat nabídku a prokázat kvalifikaci. Zadání vlastní veřejné zakázky je zahájeno zjednodušeným oznámením zadavatele. Potom následuje výzva zadavatele zájemcům zařazeným do systému k podání konkrétních a závazných nabídek. Následně se provádí posouzení a hodnocení nabídek standardním postupem. Dynamickým nákupním systémem nelze uzavřít rámcovou smlouvu a nelze si touto cestou předem vybrat dodavatele, kteří budou následně vyzváni k nabídce plnění. Z projektů realizovaných v členských státech EU vyplývají úspory nových metod zadávání za předpokladu, že by byly plně využity všechny prvky elektronického zadávání ve spojení se společným zadáváním a rámcovými dohodami. [3] Ze zákona však nevyplývá (bohužel?) České republice žádná povinnost dynamický nákupní systém zavádět. Zákon zde pouze otevírá prostor pro budoucí vývoj.

Elektronická aukce (§§96-97) je druhou elektronickou novinkou ZVZ. Má umožnit předkládání zlepšených hodnot aukčních nabídek a sestavování aktuálního pořadí uchazečů. Aukce je určena pro zakázky s vyčíslitelnými parametry. Nejsou vhodné pro zakázky vyžadující kreativitu a originalitu. Výsledek elektronická aukce je pro zadavatele závazný a nesmí být jeho rozhodnutím měněn.

Elektronické aukce mohou zadavatelé využít při pořizování všech druhů veřejných zakázek, vyjma případů veřejných zakázek na stavební práce či služby, jejichž předmětem je plnění týkající se práv duševního vlastnictví. Další podrobnosti jsou v práci [3]. Jejich uvádění by překročilo značně rámec příspěvku. Navíc se zdá, že elektronické aukce v dohledné době nebudou do stávající praxe zaváděny.

Zahájení řízení (§§26, 86-88, 146-147) ukládá zadavateli nyní zákon ZVZ odesláním oznámení nebo výzvy o zahájení zadávacího řízení na odpovídajícím formuláři k uveřejnění způsobem určeným druhem zakázky. Novinkou je přímé použití formulářů z nařízení Evropské komise. Vinou rozdílné terminologie vyžaduje její pochopení další vyhlášku MVR. U klasických předběžných oznámení přináší ZVZ zjednodušení v tom, že musí být provedena jen v případě zkrácení lhůty podání nabídek pod minimum uvedené v zákoně.

Pro oznámení o zahájení zadávacího řízení na nadlimitní veřejnou zakázku je zadavatel povinen použít jednotný formulář pro uveřejňování oznámení a vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie. Pro podlimitní veřejné zakázky používá veřejný zadavatel na národní úrovni obdobný formulář. V případě veřejných zakázek na stavební práce budou uveřejňovány formou předběžného oznámení pouze nadlimitní veřejné zakázky. Pro uveřejňování vyhlášení na národní úrovni je využíván informační systém o veřejných zakázkách dle § 157 ZVZ. Podrobný postup pro přímé odeslání vyhlášení Úřadu pro úřední tisky Evropských společenství a jeho náležitosti jsou uvedeny na internetové adrese.

Lhůty představují v ZVZ velkou změnu oproti dosavadní úpravě. Zadavatelům je zde uložena povinnost poskytnutí dostatečné lhůty dodavatelům ke zpracování nabídky nebo žádosti o účast a shromáždění kvalifikačních dokladů. Veškeré lhůty určené veřejným zadavatelem musí být stanoveny s ohledem na předmět veřejné zakázky. ZVZ nově zavádí pojem zadávací lhůta, po kterou jsou dodavatelé po kterou jsou uchazeči vázáni svými nabídkami a jsou povinni poskytnout součinnost k uzavření smlouvy.

V celém zákoně je obecně preferována elektronická forma komunikace z důvodu zkrácení jednotlivých lhůt. Pro uskutečnění procesu sestávajícího se z následného posouzení a hodnocení nabídek a pro rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky nestanoví zákon jakoukoliv maximální lhůtu. Podstatnou odlišností je skutečnost, že lhůta pro podání nabídek v užším řízení a v jednacím řízení s uveřejněním může být stanovena na základě dohody sektorového zadavatele se všemi zájemci. V případě podání společné nabídky více dodavateli se na dodavatele podávající společnou nabídku pohlíží jako na jednoho uchazeče.

Zadávací podmínky a dokumentace obsahují veškeré požadavky zadavatele. Jsou to soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek vymezujících předmět veřejné zakázky, za jejíž správnost odpovídá zadavatel, aniž by ZVZ stanovil jejich minimální obsah. Patří sem i způsob hodnocení nabídek podle hodnotících kritérií. Bez náhrady byla totiž zrušena vyhláška č.240/2004 Sb. upravující metody hodnocení podle ekonomické výhodnosti.

Zadavatel může jako dosud v zadávací dokumentaci po uchazeči požadovat uvedení částí zakázky zadané subdodavatelům. Nově má zadavatel právo požadovat na uchazeči uvedení identifikačních údajů subdodavatelů a také to, že některá část zakázky nesmí být plněna subdodavatelem. Zadavatel ale nesmí účast subdodavatelů na zakázce zcela vyloučit. Nabídku může podat pouze uchazeč, který požádal zadavatele o dokumentaci. ZVZ usiluje o to, aby zadávací dokumentace byla přístupná dodavatelům v otevřeném řízení a zjednodušeném podlimitním řízení elektronickými prostředky od samotného zahájení zadávacího řízení. V případě nejasností mohou dodavatelé předložit zadavateli písemnou žádost o poskytnutí dodatečných informací k zadávacím podmínkám.

Další části zákona č. 137/2006 Sb.

V práci [1] jsou pro uvedeny, včetně jejich obsáhlého výkladu, další části ZVZ: Nabídka, Kvalifikační předpoklady a jejich prokazování, Seznam kvalifikovaných a systém certifikovaných dodavatelů, Jistota, Otevírání obálek, Posouzení a hodnocení nabídek, Zrušení zadávacího řízení a Námitky dodavatelů. Představují v souhrnu obsáhlý a zasvěcený výklad ZVZ spolu s doplňujícím komentářem. Jejich uvedení pro značný rozsah není v tomto příspěvku možné.

Závěr

Nový ZVZ vytváří příznivější prostředí pro dodavatele částí technologické, měření a regulace, lokálního řízení a datových přenosů u nově budovaných vodárenských objektů. ZVZ představuje ve srovnání s předcházejícím zákonem možnost žádoucího udržení a zlepšení kvality vodohospodářských staveb. Bez náhrady byla zrušena vyhláška upravující metody hodnocení podle ekonomické výhodnosti. ZVZ preferuje elektronický způsob komunikace mezi účastníky v budoucnosti.

Literatura

- [1] ŠMEJKAL, V.: Novinky a zpřesnění, EKONOM 41/2006, příloha, str. 2- 8
- [2] LINDOVSKÝ M., HLADKÝ O.: Nejistá budoucnost kvality vodohospodářských staveb, Vodní hospodářství 10/2006, str.360-361
- [3] Důvodová zpráva k zákonu č.137/2007 Sb., <http://www.verejne-zakazky.cz>