



Kamil Jelínek, Jan Šlesinger  
a Michal Procházka

# **PRÁVNÍ ASPEKTY SDÍLENÍ DAT V RÁMCI INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ KONCEPTU SMART CITY V DOPRAVĚ**

**MASARYKOVA  
UNIVERZITA**



ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA  
EDITIO SCIENTIA

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



# **PRÁVNÍ ASPEKTY SDÍLENÍ DAT V RÁMCI INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ KONCEPTU SMART CITY V DOPRAVĚ A JEJICH DOPADY DO PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

Kamil Jelínek, Jan Šlesinger a Michal Procházka



Masarykova univerzita  
Brno 2020

Vzor citace

JELÍNEK, Kamil ; ŠLESINGER, Jan a Michal PROCHÁZKA. *Právní aspekty sdílení dat v rámci informačních technologií konceptu Smart City v dopravě a jejich dopady do práva veřejných zakázek*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 91 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, sv. č. 702. ISBN 978-80-210-9777-3 (brož.), 978-80-210-9778-0 (online).

CIP - Katalogizace v knize

Jelínek, Kamil

Právní aspekty sdílení dat v rámci informačních technologií konceptu Smart City v dopravě a jejich dopady do práva veřejných zakázek / Kamil Jelínek, Jan Šlesinger a Michal Procházka. – 1. vydání -- Brno: Masarykova univerzita, 2020. 91 stran. – Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, sv. č. 702. ISBN 978-80-210-9777-3 (brož.), 978-80-210-9778-0 (online)

711.4:004.89\* 351.712\* 625.7/.8\* 351.811\* 004\* 001.103\* (048.8:082)\*

- chytrá města
- veřejné zakázky
- pozemní komunikace
- informační technologie
- data
- kolektivní monografie

35 – Veřejná správa [15]

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Právní aspekty sdílení dat v rámci informačních technologií konceptu Smart City v dopravě a jejich dopady do práva veřejných zakázek“ číslo MUNI/A/1473/2019 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2020.

Rozdělení kapitol:

JUDr. Kamil Jelínek	1, 2, spoluautor kap. 3, 4, 8, 9
Mgr. Jan Šlesinger	1, 5, 6, 7, spoluautor kap. 3, 4, 9
RNDr. Michal Procházka, Ph.D.	spoluautor kap. 8

Recenzent: doc. Ing. Zdeněk Lokaj, Ph.D.

© 2020 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9778-0 (online ; pdf)

ISBN 978-80-210-9777-3 (print)

---

# OBSAH

<b>1 Úvod</b> .....	7
1.1 Úvodní slovo .....	7
1.2 Cíle a metody.....	9
<b>2 Smart City – podstata, pojem, oblasti</b> .....	11
<b>3 Mobilita, doprava</b> .....	15
<b>4 Informační a komunikační technologie – společný základ konceptu Smart City</b> .....	19
<b>5 Vlastnictví pozemních komunikací a související právní úprava</b> .....	21
5.1 Stacionární senzory – „chytrá“ infrastruktura .....	21
5.2 Rozdílní vlastníci pozemních komunikací.....	23
5.3 „Chytrá“ infrastruktura jako samostatná věc .....	26
<b>6 K zadávání veřejných zakázek, jejichž předmětem je zhotovení či provoz „chytré“ infrastruktury</b> .....	27
6.1 Zadavatelé podle zákona o zadávání veřejných zakázek .....	27
6.2 Úvodní poznámky k zadávání veřejných zakázek.....	27
6.3 Společné zadávání.....	31
6.4 Centrální zadavatel .....	34
6.5 Řízení o inovačním partnerství.....	37
6.6 Jednací řízení s uveřejněním.....	41
6.7 Shrnutí k problematice zadávání vícero zadavateli.....	42
<b>7 Právní regulace „inteligentních dopravních systémů“</b> .....	45
<b>8 Problematika vendor lock-in</b> .....	49
8.1 Vendor lock-in z důvodu ochrany autorských práva a technických důvodů – uzamknutí k jednomu dodavateli.....	52

8.2	Nezaviněný nešikovný postup zadavatele.....	57
8.3	Komunikační vendor lock-in – komunikační nekompatibilita mezi dodavateli v systému.....	59
8.3.1	Komunikační protokoly.....	63
8.3.2	Význam pro požadavky na komunikační kompatibilitu mezi jednotlivými vrstvami.....	66
8.4	Požadavek na kompatibilitu v zadávacích podmínkách.....	67
8.5	Možnosti řešení stavu vendor lock-in.....	71
<b>9</b>	<b>Závěr.....</b>	<b>81</b>
	<b>Summary.....</b>	<b>83</b>
	<b>Literatura a další použité zdroje.....</b>	<b>85</b>
	Právní předpisy.....	86
	Elektronické prameny.....	87
	Rozsudky a jiná rozhodnutí.....	90



---

# 1 ÚVOD

## 1.1 Úvodní slovo

Publikace, které s konceptem „Smart City“ (byť chápání tohoto pojmu, jak autoři dále naznačí, není jednotné) pracují, se v posledních letech objevují jako „houby po dešti“, a to nejen v rámci zahraničí, ale také v tuzemském prostředí. I autoři této monografie se připojují k nastolenému trendu a touto útlou publikací se pokusí rozšířit portfolio literatury zabývající se konceptem Smart City, konkrétně právními aspekty sdílení dat v rámci informačních technologií konceptu Smart City v dopravě a jejich přesahem do práva veřejných zakázek.

V první části publikace je čtenář seznámen se základními pojmy, jejichž vymezení je nezbytné pro další výklad (koncept Smart City). V kapitole druhé jsou předestřeny stávající možnosti či způsoby zapojení technologií při sběru dat o dopravě a jejich rychlé vyhodnocení pro následnou organizaci dopravy; tu se pokusí autoři vystříhat „technologického optimismu“, a zároveň se pokusí preferovat varianty šetřící další dotčená práva (lze jmenovat kupříkladu problematiku ochrany osobních údajů). Kapitola třetí je zaměřena na základní pojmy v oblasti informačních a komunikačních technologií pro účely konceptu Smart City. Navazující čtvrtá kapitola se v souvislosti s umístěním jednotlivých senzorů intenzity dopravy zabývá problematikou vlastnictví jednotlivých kategorií pozemních komunikací a na to navazujícími právními otázkami. Kapitola pátá je zaměřena na jednotlivé instituty práva veřejných zakázek (kupříkladu institut centrálního zadavatele v souvislosti s instalací zařízení pro sběr dat na pozemních komunikacích, které patří rozdílným vlastníkům), kterých lze využít pro sběr dat a jejich následné vyhodnocení a aplikaci takto získaných informací pro zefektivnění dopravy (nejen) ve městě. Další kapitola (kapitola šestá, včetně úvodu kapitola sedmá) ve stručnosti seznamuje čtenáře s právní úpravou „inteligentních dopravních systémů“, konečně kapitola sedmá rozvádí problematiku vendor lock-inu, to se zaměřením na standardizaci přenosových protokolů.

Snahou autorů bylo vyhnout se neduhům obdobných publikací. Tedy přemíře technologického optimismu, kdy jsou čtenáři předkládány futuristické vize plné moderních technologií, přestože je zřejmé, že stávající znalosti a technologie v blízké době dané úrovně nedosáhnou (zřetelný je tento optimismus kupříkladu u autonomních vozidel). Obdobně se autoři také snažili, aby výsledná publikace nepojímala koncept Smart City jako komerční produkt, který je subjektům veřejné správy nabízen jako převratná strategie řízení města, přestože je zjevné, že se jedná pouze o další z řady konceptů efektivního („chytrého“) využívání technologií při správě města (tu v oblasti dopravy). Jistě nemá být výsledkem konceptu Smart City v dopravě zpracování mnohostránkového strategického plánu obce s jednou světelnou křižovatkou. Obdobně nelze za úspěch aplikace konceptu Smart City v dopravě považovat jediný výstup (vyjma zpracování mnohostránkového dokumentu) spočívající v instalaci „chytrých“ zastávek veřejné hromadné dopravy, jejíž „chytrost“ spočívá ve schopnosti dobít telefon, případně nabídnout připojení k internetu.

Nadto autoři silně vnímají zásadní rozdíl mezi proponovanými technologiemi použitelnými pro získávání dat o dopravě a její následné řízení a realitou tuzemského prostředí. Pravidelně se lze setkat se situací, kdy to málo z moderních technologií nainstalovaných na tuzemských pozemních komunikacích nefunguje. Například elektronická návěstidla avizují na dálnicích kolonu v desítkách minut, která již v mezidobí zmizela, případně tatáž návěstidla řidiči sdělují informaci o bezproblémovém provozu v dálničním zúžení, načež několik set metrů za návěstidlem u sjezdu z dálnice je umístěna mobilní světelná tabule správce dálnice, která upozorňuje projíždějící řidiče na kolonu.<sup>1</sup> Je jistě dílem zlomyslné náhody, že tyto elektronické informační tabule jsou v tuzemském prostředí řazeny mezi „inteligentní dopravní systémy“ (tento legislativní pojem bude v navazujících kapitolách blíže rozveden).

Tato kniha je tedy pokusem o střízlivý pohled na možnosti využití moderních technologií v dopravě a její organizaci v rámci výkonu dobré správy při řízení

<sup>1</sup> Pro zajímavost lze zmínit, že Česká republika ostatně ani nemá vytvořenou strategii pro řešení rozsáhlých dopravních komplikací na hlavních silničních tazích. Zatímco v Rakousku proběhla debata o tom, zda při nenadálé uzavírci dálnice (dopravní nehoda) odklánět dopravu na silnice místního významu, v České republice ustálený názor na tuto problematiku není.

(nejen města), a to ve vztahu k právu veřejných zakázek. Zda byly shora předestřené cíle naplněny, nechť posoudí laskaví čtenáři této monografie.

## 1.2 Cíle a metody

Základním cílem monografie je kriticky zanalyzovat současný stav zadávání veřejných zakázek v oblasti informačních technologií, především v souvislosti s konceptem strategického řízení města tzv. Smart City na úseku dopravy, s důrazem na požadavek komunikační kompatibility mezi jednotlivými prvky systému Smart Infrastructure/Mobility (typicky senzory pro sběr dat a dalšími vrstvami systému informačních technologií). Současně bude značná pozornost věnována nežádoucímu fenoménu vendor lock-in v oblasti informačních technologií, které jsou pro sběr a výměnu dopravních dat klíčové. Na analýzu bude navazovat návrh vhodných řešení stavu vendor lock-in a možnosti standardizace komunikačních protokolů.

Při snaze zasadit shora uvedené zejména právně-technické informace do širšího kontextu bude pozornost věnována i dalším přesahům dané problematiky do zákona o zadávání veřejných zakázek, a to zejména v souvislosti s mnohostí vlastníků pozemních komunikací a na to navazující možnosti synergie zadavatelů při společném zadávání veřejných zakázek (bude stručně rozveden institut společného zadávání a centrálního zadávání, neboť již zmíněná mnohost vlastníků pozemních komunikací představuje komplikaci při zadávání veřejných zakázek, jejichž předmětem je plnění související s informačními technologiemi pro systém Smart Infrastructure/Mobility. Dále pak budou přiblíženy technologické možnosti v oblasti dopravy a obecně sběru dat v dopravě, včetně navazující evropské a tuzemské právní úpravy (institut inteligentních dopravních systémů). Autoři avizují, že vzhledem ke složitosti některých dále rozebíraných technologií museli (s ohledem na zamýšlený rozsah publikace) přistoupit k výraznému zjednodušení popisovaných mechanismů; to je patrné kupříkladu v části týkající se fungování dopravních detektorů (senzorů).

Hlavní výzkumné otázky jsou tedy soustředěny primárně na oblast vendor lock-inu – jaké má formy, jak mu předcházet či jej řešit, jaké jsou jeho dopady – a to zejména ve vztahu k informačním technologiím a požadavku na jejich komunikační kompatibilitu v rámci konceptu Smart City na úseku dopravy.

Další skupina výzkumných otázek je pak zaměřena na samotné předpoklady pro řádné zadání veřejné zakázky v oblasti chytrých technologií pro dopravu ve městě; tedy jaký bude nejčastěji okruh zadavatelů pro tento typ veřejných zakázek a jaké nevhodnější nástroje (při zohlednění navazujících tuzemských a unijních právních předpisů) při zadávání (nejen) informačních technologií v městské „chytré“ dopravě lze využít.

Co do uplatnění metod při tvorbě monografie převažuje analytická a deskriptivní metoda, doplněná o indukci a studium dokumentů. V rámci dílčích témat monografie nabízí jejich kritické hodnocení, případně i návrhy řešení neuspokojivého stavu.

---

## 2 SMART CITY – PODSTATA, POJEM, OBLASTI

Snad nemůže být sporu o to, že v případě zajištění základních potřeb je přirozenou tendencí společnosti další vývoj, včetně kultivace životního prostoru, ve kterém se nachází. Právě na snahu o zlepšování současného stavu – tedy pokrok, vývoj a inovace – je vynakládáno obrovské množství zdrojů, a to jak lidských, tak přírodních; zkrátka lidé chtějí žít co možná nejlépe. V posledních dekádách tento elementární požadavek mnoha individuí, kdy jistě platí „tisíc lidí, tisíc chutí“ či možná trefněji tisíc představ o kvalitním životě, v kombinaci se skutečností, že čím dál větší počet lidí žije ve městech, začal nacházet svůj odraz v různých koncepcích rozvoje měst, snaze o shromáždění a využívání získaných informací o životě ve městě a dalších formách činnosti (především) orgánů veřejné správy.

Ač se tedy v poslední době čím dál častěji skloňovaný pojem „Smart City“ může jevit jako zcela nový koncept, není tomu tak – jedná se spíše o pojmenování aktuálních tendencí celé řady měst být dobrým místem pro život. Jednotná definice pojmu Smart City není zavedena a mnohdy dochází k záměně pojmu či spíše koncepce Smart City za jiné pojmy, především pak Intelligent City (inteligentní město), Digital City (digitální město) či Information City (informační město); těmito nuancemi se v této publikaci zabývat blíže nebudeme a svou pozornost upřeme k vybraným právním aspektům těchto koncepcí.

Právě v souvislosti s konceptem Smart City vznikla na institucionální úrovni v rámci Evropské Unie aktivity Smart Cities & Communities Industrial Initiative v roce 2011, která se zabývala snižováním ekologické náročnosti sektoru dopravy a energetiky. V roce 2012 zahájilo činnost Evropské inovační partnerství o chytrých městech a obcích – European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SSC), které vymezilo základní strukturu konceptu Smart City, včetně kladení důrazu na oblast informačních technologií.<sup>2</sup> V rámci České republiky se konceptu Smart City

---

<sup>2</sup> Cílem EIP-SSC je zlepšit městský život prostřednictvím udržitelnějších integrovaných řešení a řešit specifické problémy za účasti dotčených skupin (vedení měst, zástupců průmyslu, malých a středních podniků, bank, výzkumných institucí a veřejnosti). Smart cities. *European Commission* [online]. [cit. 30.10.2020]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en)

věnuje Pracovní skupina pro Smart Cities (PS pro SC) pod Radou vlády pro udržitelný rozvoj.<sup>3</sup>

Pokud jde o samotný pojem Smart City pak, dle Metodiky Smart City zpracované Ministerstvem pro místní rozvoj,<sup>4</sup> se jím rozumí koncept strategického řízení města, resp. obce nebo regionu, jehož primárním cílem je „*zajištění kvalitního života obyvatelům, kdy jsou jako nástroj využívány moderní technologie pro ovlivňování kvality života ve městě, a následně k dosahování hospodářských a sociálních cílů města. Přitom dochází k synergiím mezi různými aktivitami a veřejnými službami, díky nimž město funguje – především doprava, logistika, bezpečnost, energetika, správa budov, atd. V konceptu Smart Cities je současně kladen důraz na ‚tvrdé‘ i ‚měkké‘ aspekty řízení života ve městě a na soulad ‚šedé‘ a ‚zelené‘ infrastruktury města.*“

Dle Evropské komise lze za Smart City označit místo, kde se tradiční sítě a služby zefektivňují s využitím digitálních a telekomunikačních technologií ve prospěch svých obyvatel a podniků. V konceptu Smart City informační a komunikační technologie slouží pro lepší využití zdrojů a nižší emise, což znamená chytřejší sítě městské dopravy, modernizované zařízení pro zásobování vodou a likvidaci odpadu a účinnější způsoby osvětlení a vytápění budov. Současně jde o interaktivnější a citlivější správu města, bezpečnější veřejné prostory a uspokojování potřeb stárnoucí populace.<sup>5</sup>

Ted Lehr považuje za Smart City takové město, které objevuje, experimentuje a využívá (zejména informační a komunikační) technologie 21. století s cílem přispět vlastní komunitě, tedy zejména obyvatelům města. Výsledky by měly

<sup>3</sup> Cílem PS pro SC je především doplnění metodiky, organizace odborných seminářů, propagace zavádění konceptu Smart City, tvorba podkladů pro strategické dokumenty. Pracovní skupina pro SC. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: <https://mmr.cz/cs/microsites/sc/pracovni-skupina-pro-sc>

<sup>4</sup> Metodika pro přípravu a realizaci konceptu Smart Cities na úrovni měst, obcí a regionů. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. 2018 [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: [https://mmr.cz/getmedia/f76636e0-88ad-40f9-8e27-cbb774ea7caf/Metodika\\_Smart\\_Cities.pdf.aspx?ext=.pdf](https://mmr.cz/getmedia/f76636e0-88ad-40f9-8e27-cbb774ea7caf/Metodika_Smart_Cities.pdf.aspx?ext=.pdf)

<sup>5</sup> „*A smart city is a place where traditional networks and services are made more efficient with the use of digital and telecommunication technologies for the benefit of its inhabitants and business. A smart city goes beyond the use of information and communication technologies (ICT) for better resource use and less emissions. It means smarter urban transport networks, upgraded water supply and waste disposal facilities and more efficient ways to light and heat buildings. It also means a more interactive and responsive city administration, safer public spaces and meeting the needs of an ageing population.*“ [vlastní překlad autorů]. Smart cities. *European Commission* [online]. [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en)

vést ke zlepšení veřejné správy, služeb, ekonomiky a možností vzdělávání a sociální rovnosti členů komunity.<sup>6</sup>

Koncept Smart City tak dle autorů lze charakterizovat jako přístup zainteresovaných orgánů veřejné správy (zejména územní samosprávy), jehož cílem je v dlouhodobém časovém horizontu přispívat ke zkvalitňování života obyvatel daného regionu (zejména obce či kraje, ale i městské části či regionu) v klíčových oblastech, které je v daných konkrétních podmínkách možné označit za neuspokojivé, a to především prostřednictvím informačních a komunikačních technologií.

Právě s ohledem na skutečnost, že koncept Smart City by měl reflektovat konkrétní specifické potřeby obyvatel daného území a na tyto potřeby adekvátně reagovat, je logické, že se realizované koncepty Smart City se od sebe budou navzájem lišit. Ze zkušeností a praxe však je možné destilovat určité klíčové oblasti, které se budou v konceptu či strategii Smart City objevovat opakovaně či dokonce pravidelně; právě jednotlivé oblasti by spolu měly vytvářet ucelený systém, který synergiicky povede k dosahování vytyčených cílů. I pojetí těchto oblastí se v odborné literatuře různí, a to především s ohledem na abstraktnost jejich vymezení. Pro účely této publikace a demonstraci klíčových oblastí autoři volně vychází z kategorizace šesti základních pilířů<sup>7</sup>:

1. Smart People – adaptivní, kreativní a angažovaní obyvatelé, kteří dokáží pracovat a využívat informační a komunikační technologie,
2. Smart Economy – prostředí usnadňující podnikání, pružný pracovní trh a atraktivita pro podnikatele vytvářející inovace,
3. Smart Infrastructure/Mobility – řešení nežádoucích jevů v dopravě (zácpy, nehody, znečištění, zvýšená hluchnost), snížení nákladů (finanční i časových) na dopravu obyvatel, zvýšení bezpečnosti,
4. Smart Environment – podpora využívání obnovitelných zdrojů energie, měření a kontrola znečištění, snižování emisí,
5. Smart Living – snadný přístup ke kulturním a vzdělávacím institucím, dostupnost zdravotní péče, zajištění bezpečnosti,

<sup>6</sup> MCCLELLAN, Stan, Jesus A. JIMENEZ a George KOUTTAS (eds.). *Smart cities: applications, technologies, standards, and driving factors*. Cham: Springer, 2018, s. 3.

<sup>7</sup> VINOD KUMAR, T. M. a Bharat DAHIYA. *Smart Economy in Smart Cities* [online]. 2017 [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: [https://doi.org/10.1007/978-981-10-1610-3\\_1](https://doi.org/10.1007/978-981-10-1610-3_1)

6. Smart Governance – transparentnost a digitalizace veřejné správy, široká možnost participace obyvatel na řízení města či kraje (rozvoji, plánová, strategii, vizi).



### 3 MOBILITA, DOPRAVA

Ze shora provedené rekapitulace jednotlivých pilířů konceptu (strategie) Smart City je zřejmé, že tato práce bude pracovat s konceptem Smart Infrastructure/Mobility, tedy řešení nežádoucích jevů v dopravě spolu se snahou o zvyšování komfortu dopravy ve městě spolu s jejím zefektivněním za využití pokročilých technologií; koncept Smart Infrastructure/Mobility tak může částečně splývat s pojmem „dopravní telematika“.<sup>8</sup>

Jen mezi lety 2011 a 2017 došlo k nárůstu počtu osobních automobilů v České republice o více než milion vozidel ze 4 587 332 v roce 2011 na 5 592 738 osobních automobilů v roce 2017.<sup>9</sup> To spolu s faktem, že téměř tři čtvrtiny obyvatel České republiky žije ve městech, vytváří enormní tlak na městskou dopravní infrastrukturu [příjezdem a cestováním (nejen silničním) vozidlem po městě počínaje a jeho parkováním konče]. Ostatně není bez zajímavosti, že problémy spojené s nárůstem intenzity silniční dopravy ve městech (lhostejno, zda osobní či nákladní) jsou obecně známé a nepředstavují nový fenomén. Kupříkladu již Bílá kniha Evropské unie „Evropská dopravní politika pro rok 2010“<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ten lze vymezit kupříkladu takto: „Dopravní telematika představuje spojení telekomunikačních a informačních technologií v podobě inteligentních dopravních systémů a jejich následné využití. Jedná se o prováděný systém, který sbírá data a následně je vyhodnocuje a příjemcům (řidičů, cestujících, správců komunikací) poskytuje relevantní výsledky a napomáhá ke zvýšení přepravních výkonů, zlepšení bezpečnosti a zkrácení čas strávený na cestách. Lze říci, že v globálním měřítku také inteligentní dopravní systémy přispívají k hospodářskému růstu. Příkladem takových inteligentních dopravních systémů budiž proměnlivé dopravní značení reagující na aktuální dopravní situaci (např. nehoda, hustota provozu), ukazatele volného počtu parkovacích míst, ale i křižovatky opatřené semaforem reagujícími na aktuální dopravní zátěž apod.“ FLAŠKÁR, Martin. *Problematické aspekty veřejných zakázek v oblasti dopravní telematiky a nové výzvy. Veřejné zakázky*, 2016, č. 6, s. 56.

<sup>9</sup> V ČR je 5,59 mil. osobních aut. ÚAMK [online]. [cit. 5. 8. 2020]. Dostupné z: <https://www.uamk.cz/aktuality/2186-v-cr-je-5-59-mil-osobnich-aut>

<sup>10</sup> Ve vztahu k ekonomickým a zejména zdravotním dopadům (které ovšem mají svůj dopad i na ekonomiku v podobě zvýšených výdajů ve zdravotnictví) zvýšené intenzity dopravy ve městech uváděla Bílá kniha mimo jiné následující: „...Z důvodu kongescí existuje vážné nebezpečí, že Evropa ztratí svou hospodářskou konkurenceschopnost. Nejnovější studie na toto téma ukázala, že externí náklady kongescí pouze u silniční dopravy dosahují výše 0,5% HDP Společenství. Dopravní prognózy pronásledujících deset let ukazují, že pokud nebude v této oblasti nic vykonáno, dojde do roku 2010 k výraznému nárůstu kongescí v silniční dopravě. Rovněž náklady, které je možno přisoudit kongescím, vzrostou o 142% a v absolutní výši dosáhnou 80 miliard EUR ročně, což je přibližně 1% HDP Společenství... Zvýšená intenzita dopravy a dopravní zácpy ve městech jdou ruku v ruce s rostoucím znečišťováním ovzduší a s emisemi hluku a s dopravními nehodami. Časté krátké cesty prováděné se studeným motorem exponenciálně zvyšují spotřebu pohonných hmot a emise mohou být trojnásobné či čtyřnásobné, zatímco rychlost dopravy je třikrát nebo čtyřikrát pomalejší...“.

publikovaná v roce 2001<sup>11</sup> kvantifikovala dopady zvýšené intenzity dopravy a s tím souvisejících kongescí; snahy o řešení tohoto fenoménu lze v Evropě zaznamenat i mnoho dekád zpět.

Nárůst intenzity dopravy v kombinaci se žalostnou situací na úseku územního plánování a stavebního řízení<sup>12</sup> vyvolává o to víc potřebu využívat dostupných moderních technologií. Před zahájením právního rozboru je nutné vymezit – pro tuto práci esenciální – prvky, které v rámci konceptu Smart City na úseku dopravy mohou prostřednictvím moderních technologií získávat a předávat informace (data<sup>13</sup>) o dopravě v reálném čase tak, aby takto získaná data mohla být operativně využita k řešení shora vymezených cílů podle konceptu Smart Infrastructure/Mobility.

Ústředním prvkem konceptu Smart City v dopravě bude nepochybně osobní automobil. Může jít o tzv. propojený automobil, který je schopen samostatně komunikovat s dalšími propojenými automobily (C2C) či s „chytrou“ infrastrukturou. Je zřejmé, že vozidla starších typů shora naznačené komunikace schopna nebudou. V takových případech bude nezbytné jednotlivé pozemní komunikace vybavit senzory, které by umožňovaly v reálném čase získávat a dále odesílat data o dopravě k dalšímu vyhodnocení.

Byť je v současnosti otázka běžného provozu autonomních (nezávislých/samoříditelných) vozidel na pozemních komunikacích velmi populární, autoři pochybují o reálných možnostech autonomních vozidel<sup>14</sup> účastnit se bezpečně provozu na evropských silnicích. Autoři tak vychází z toho, že v současnosti či blízké budoucnosti se na tuzemských silnicích

<sup>11</sup> Bílá kniha – „Evropská dopravní politika do roku 2010: čas rozhodnout“ (COM(2001)0370).

<sup>12</sup> Případné úvahy o důvodech, které podle přesvědčení autorů zdaleka nepramení pouze ze stávající právní úpravy (zejména zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu /stavební zákon/), jdou výrazně nad rámec této práce a vydaly by na samostatnou publikaci; autoři proto setrvávají na axiomatickém konstatování.

<sup>13</sup> Pro účely vymezení pojmu „data“ autoři vycházeli ze Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výrobu Regionů „Na cestě k prosperující ekonomice založené na datech“ (COM(2014)442), které definovala data takto: „...Podle normy ISO/IEC 2382-1 jsou data ,opakovaně interpretovatelná formalizovaná podoba informace vhodná pro komunikaci, vyhodnocování nebo zpracování‘. Data mohou vytvořit lidé nebo je mohou vygenerovat stroje/čidla, často jako ,vedlejší produkt‘. Příklady: geoprostorové informace, statistiky, data o počasí, výzkumná data, atd.“

<sup>14</sup> Srov. GLASSBROOK, Alex a kol. *A practical guide to the law of driverless cars*. 2. vyd. Minehead, Somerset: Law Brief Publishing, 2019, s. 14.

budou vyskytovat výlučně vozidla neautonomní, která budou vyžadovat neustálý dohled řidiče.<sup>15</sup> Nadto lze očekávat určitou rigiditu právní praxe ve vztahu k provozu autonomních vozidel. Soudy ve Spojeném království opakovaně zdůrazňují, že odpovědnost řidiče za následky způsobené vozidlem je naprosto zásadní.<sup>16</sup> Je tak otázkou, zda z právního hlediska bude možné v blízké budoucnosti uvažovat o masivním provozu plně autonomních vozidel. Nadto právní úpravy v zahraničí<sup>17</sup> neumožňuje řidiči ztratit dohled nad vozidlem, byť by se jednalo o vozidlo autonomního typu. Pro účely této práce však není rozhodné, zda je vozidlo autonomní či nikoli; podstatné může být pouze to, zda jde o vozidlo propojené nebo zda není schopno komunikovat s „chytrou“ infrastrukturou.

Základními prvky pro úvahy o komunikaci s využitím protokolů tak jsou jednak propojená vozidla, která komunikují mezi sebou a s „chytrou“ infrastrukturou, případně senzory a další zařízení tvořící „chytrou“ infrastrukturu, která sbírá data o provozu a sjízdnosti pozemních komunikací, a to od propojených vozidel, ale i od vozidel starších typů, aby takto získaná data v reálném čase byla odeslána k vyhodnocení a dalšímu zpracování za účelem naplňování cílů konceptu Smart City v dopravě.

<sup>15</sup> Ostatně ani mediálně známá vozidla Tesla s funkcí „Autopilot“ neumožňují, aby řidič polevil v pozornosti při dohledu nad vozidlem (být k opaku často dochází a výsledkem jsou – zejména ve Spojených státech amerických – tragické dopravní nehody). Autorům není známo, že by k dnešnímu dni bylo v provozu sériově vyráběné vozidlo, které by podle všeobecně uznávané šestiúrovňové stupnice pro určení autonomnosti vozidel (počáteční stupeň je „0“, tj. vozidlo bez jakékoli automatizované asistence při řízení) dosahovalo alespoň stupně „3“ (tedy čtvrté úrovně), která je možné považovat za částečně autonomní pod podmínkou, že řidič je na výzvu systémů ve vozidle povinen ihned převzít řízení (již zmíněná vozidla Tesla patří do stupně „2“, tedy do třetí úrovně). V podrobnostech vizte SAE J3016 LEVELS OF DRIVING AUTOMATION. *Society of Automotive Engineers* [online]. [cit. 8. 8. 2020]. Dostupné z: <https://www.sae.org/news/press-room/2018/12/sae-international-releases-updated-visual-chart-for-its-%E2%80%9CLevels-of-driving-automation%E2%80%9D-standard-for-self-driving-vehicles>

<sup>16</sup> Srov. úryvek z odůvodnění rozsudku Odvolacího soudu pro Anglii a Wales ze dne 22. 5. 2002, ve věci *Lunt vs. Kbelifa* [2002] EWCA Civ 801: „...*But nonetheless, bearing in mind the fact that this court has consistently imposed on the drivers of cars a high burden to reflect the fact that a car is potentially a dangerous weapon...*“.

<sup>17</sup> Kupříkladu Spolková republika Německo. Ostatně také Vídeňská úmluva o silničním provozu v čl. 8 ve znění dle sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 83/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o silničním provozu, přijaté ve Vídni dne 8. listopadu 1968, předpokládá, že každé pohyblivé vozidlo musí mít řidiče, který podle čl. 13 musí věnovat náležitou péči a pozornost řízení (tu autoři ponechávají stranou snahy o změnu čl. 8 Úmluvy).



---

## 4 INFORMAČNÍ A KOMUNIKAČNÍ TECHNOLOGIE – SPOLEČNÝ ZÁKLAD KONCEPTU SMART CITY

Pod pojmem informační technologie je možné si představit technologie určené pro sběr, zpracování, řízení, kontrolu, zobrazení, vyhledávání a využívání dat a informací, zahrnující automatizaci těchto procesů.<sup>18</sup> Informační technologie můžeme rovněž chápat jako množinu prostředků a metod sloužících k práci s daty a informacemi, přičemž takto široce vymezený pojem informačních technologií zahrnuje nejen techniky a technologie pořizování a zpracování dat, ale také prostředky jejich přenosu, ukládání, využívání a následného vyhodnocování.<sup>19</sup> Informační a komunikační technologie lze vymezit jako technologie a nástroje, které lidé používají ke sdílení, distribuci a sběru informací a ke komunikaci mezi sebou prostřednictvím počítačů nebo propojených počítačových sítí.<sup>20</sup> Autoři práce především s ohledem na blízkost uvedených pojmů nebudou dále v této publikaci mezi oběma pojmy rozlišovat.

Z podstaty konceptu Smart City je zřejmé, že klíčovou roli prakticky ve všech oblastech budou hrát informační a komunikační technologie – právě jejich prostřednictvím bude docházet primárně ke sběru, zpracování, využívání a ukládání klíčových dat.<sup>21</sup> V souvislosti s využíváním informačních a komunikačních technologií dochází k vývoji nových aplikací a vzniku tzv. internetu

---

<sup>18</sup> POTÁČEK, Jiří. Informační technologie. *TDKIV: Česká terminologická databáze knihovnictví a informační vědy* [online]. Praha: Národní knihovna [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: <https://tdkiv.nkp.cz/>

<sup>19</sup> VYMĚTAL, Dominik. *Informační systémy v podnicích: teorie a praxe projektování*. Praha: Grada, 2009, s. 15.

<sup>20</sup> Základní pojmy informačních a komunikačních technologií. *Oakolin.eu* [online]. S. 10 [cit. 22. 6. 2018]. Dostupný z: [https://www.oakolin.eu/docs/ASYS\\_skripta\\_ECIDL.pdf](https://www.oakolin.eu/docs/ASYS_skripta_ECIDL.pdf)

<sup>21</sup> Angelidou obdobně uvádí, že výrazným charakterovým znakem v konceptu Smart City je centrální role technologií jak prostředku ke shromáždění, organizaci a zpřístupnění (zpracování) obrovského množství informací rostoucímu počtu osob a následnému využití těchto informací ke zlepšení funkčnosti města a šetření vynakládaných zdrojů. (Šrov. ANGELIDOU, Margarita. Four European Smart City Strategies. *International Journal of Social Science Studies* [online]. 2016, roč. 4, č. 4, s. 18-30 [cit. 31. 10. 2020]. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/profile/Margarita\\_Angelidou2/publication/297588483\\_Four\\_European\\_Smart\\_City\\_Strategies/links/5947bcf44585152be3659d8a/Four-European-Smart-City-Strategies.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Margarita_Angelidou2/publication/297588483_Four_European_Smart_City_Strategies/links/5947bcf44585152be3659d8a/Four-European-Smart-City-Strategies.pdf)).

věcí (IoT)<sup>22</sup> – jedná se o koncept, kdy mohou mezi sebou uživatelé a objekty, případně toliko objekty mezi sebou navzájem díky připojení k internetu (jednostranně i oboustranně) komunikovat, sdílet data, zpracovávat je a případně probíhat určité procesy.

V rámci internetu věcí tak primární dochází ke sběru dat velkým počtem senzorů, která jsou následně přenesena na server či cloud a uložena, dále zpracována a zaslána do příslušných aplikací, které je pak mohou toliko poskytovat uživatelům či umožňovat (automatické či manuální) spouštění odpovídajících procesů; v rámci internetu věcí tak vzniká obrovské množství dat, tzv. Big Data, u kterých existuje enormní riziko jejich zneužití, což pochopitelně klade na provozovatele infrastruktury značné nároky na jejich ochranu a otevírá diskuzi ohledně oprávněnosti sběru citlivých dat o jednotlivcích, zejména pak právě v konceptu Smart City. Ve vztahu k navazujícím procesům pak nelze odhlížet od skutečnosti, že tyto mohou být samozřejmě spouštěny člověkem, nicméně mohou být spouštěny i automaticky či na základě umělé inteligence.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Dle Rayese je hlavní myšlenkou internetu věcí v podstatě fyzické propojení věcí například senzorů, zařízení, strojů, osob, zvířat či stromů a zavedení procesů ke sledování a monitoringu daných funkcionalit. Procesy a standardy umožňují, aby se objekty připojovaly přes internet a docházelo tak k výměně dat. Jedná se většinou o automatizovaný proces (RAYES, Ammar a Samer SALAM. *Internet of Things From Hype to Reality: The Road to Digitization: The Road to Digitization*. Springer, 2016, 350 s.).

<sup>23</sup> Pojem „umělá inteligence“ nemá ustálený význam a jeho přesný obsah je rozostřen. Pro účely této práce není neurčitost tohoto termínu určující, a autoři tak nebudou pojem blíže definovat. Vzhledem k právnímu zaměření této práce lze jako zajímavost uvést, že byl výraz „umělá inteligence“ v dnešním (byť rozostřeném) významu použit teprve v 50. letech minulého století, poprvé bylo spojení „umělá inteligence“ (artificial intelligence) použito v britském právním magazínu v souvislosti předstíráním inteligence některými členy soudní poroty (ŠTĚDRON, Bohumír. *Právo a umělá inteligence*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 26).

---

## 5 VLASTNICTVÍ POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ A SOUVISEJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA

### 5.1 Stacionární senzory – „chytrá“ infrastruktura

Jak bylo shora naznačeno, jedním z možných způsobů sběru dat bez nutnosti vzájemné interakce s projíždějícími vozidly (V2I – vehicle-to-infrastructure), je vybavit vytípané pozemní komunikace chytrými senzory či jinými zařízeními určenými ke sběru dat, které budou schopny v reálném čase odesílat data o dopravě a stavu sledovaných pozemních komunikací k dalšímu vyhodnocení.

Je zřejmé, že takový způsob sběru dat má určité limity. Zatímco v rámci V2I systému jsou chytrá auta schopna se senzory infrastruktury „komunikovat“ (kupříkladu o cíli jízdy), při sběru dat samotnými senzory podél pozemních komunikací mohou tato zařízení získávat pouze omezené množství informací – typicky o množství aut (tj. zjišťovat na daném místě hustotu provozu), jejich přibližné rychlosti (je-li senzor vybaven i rychloměrem) či povětrnostní situací a jejich případnými důsledky na sjízdnost pozemní komunikace.

Na druhou stranu sběr dat o provozu založený výlučně na senzorech podél pozemních komunikací s sebou přináší také některé nezpochybnitelné výhody. I kdyby autoři připustili, že optimistické vize o brzkém nástupu autonomních a propojených vozidel (Connected and Autonomous Vehicles)<sup>24</sup> a jejich běžný výskyt v provozu na pozemních komunikacích je z hlediska časového otázkou uplynutí pouhých několika (málo) let, jistě není sporu o tom, že i poté se na (nejen) tuzemských silnicích bude objevovat velké množství „hloupých“ vozidel, která mezi sebou navzájem ani s případnými

---

<sup>24</sup> V odborné literatuře zabývající se „chytrými“ vozidly se často využívá označení „Connected and Autonomous Vehicles“ (propojená a autonomní vozidla), přičemž obvykle budou tato vozidla autonomní (k problematice stupňů autonomnosti vozidel lze odkázat na úvodní kapitoly této publikace), a zároveň i propojená. Není však vyloučeno, aby bylo vozidlo autonomní bez přídomku „propojené“ (tu bude vzhledem ke stavu vývoje autonomních vozidel patrně méně častý případ) či naopak není vyloučeno, aby bylo vozidlo propojené, přestože jej nelze zároveň označit jako vozidlo autonomní (respektive podle Wolmara jsou technologie autonomních vozidel a propojených vozidel odděleny zcela (WOLMAR, Christian. *Driverless cars: on a road to nowhere*. London: London publishing partnership, 2018, s. 52, Perspectives).

umístěnými senzory podél silnic nebudou schopny komunikace, a to po ještě velmi dlouhou dobu (minimálně dekádu, spíše více). I kdyby tedy již v krátké době byla masivně uvedena do provozu vozidla schopná vzájemné komunikace a se schopností odesílat údaje o svém pohybu a aktuálním umístění, nebyla by pro účely vyhodnocení aktuální hustoty dopravy takto poskytnutá data dostatečná, neboť na pozemních komunikacích by se i nadále vyskytovala (a zpočátku výrazně převažovala) pro tento systém „neviditelná“ starší vozidla.<sup>25</sup> Proto i při získávání informací přímo z „chytrých“ vozidel (V2I) by bylo nutné zajistit provoz zařízení, která by sbírala data od pohybu vozidel, která se systémem získávání a vyhodnocování dat o provozu nekomunikují. Nadto je zřejmé, že sběr dat prostřednictvím senzorů nainstalovaných podél pozemních komunikací je z povahy věci výrazně méně ohrožen možným zneužitím osobních<sup>26</sup> či jinak významných údajů týkajících se osob v jednotlivých zaznamenávaných vozidlech. Jestliže bude senzor zaznamenávat pouze údaje o počtu projetých vozidel včetně jejich případné rychlosti spolu aktuálními povětrnostními podmínkami, je evidentní, že možnosti zneužití těchto údajů jsou takřka nulové. Oproti tomu u propojených vozidel jsou tato vozidla jednoznačně identifikovatelná a množství přenášených dat (Big Data v rámci internetu věcí)<sup>27</sup>. Kromě toho lze očekávat, že systém senzorů umístěných podél silnic bude méně náročný co do požadavků na přenosovou síť

<sup>25</sup> Kupříkladu podle CHANNON, Matthew, Lucy MCCORMICK a Kyriaki NOUSSIA. *The law and autonomous vehicles*. Abingdon, Oxon: Informa law from Routledge, 2019, s. 47, Contemporary commercial law, bylo již v roce 2015 v provozu 150 až 200 milionů propojených vozidel. Tu je samozřejmě nutné zmínit, že vozidlo musí být vybaveno natolik sofistikovanou technologií, aby bylo možné propojení vozidla využívat pro účely konceptu Smart City v dopravě; tedy ne každé „propojené“ vozidlo je schopno odesílání dat pro účely chytrého řešení dopravy ve městech.

<sup>26</sup> Navíc podle čl. 5 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) je zpracování osobních údajů ovládáno zásadou přiměřenosti a minimalizace na nezbytný rozsah.

<sup>27</sup> K podrobněji k fenoménu Big Data u propojených vozidel a k možnostem jejich zneužití lze odkázat na CHANNON, Matthew, Lucy MCCORMICK a Kyriaki NOUSSIA. *The law and autonomous vehicles*. Abingdon, Oxon: Informa law from Routledge, 2019, s. 57, Contemporary commercial law.



oproti propojeným vozidlům. Byť nastupující technologie (typicky 5G síť<sup>28</sup>) budou umožňovat přenos násobně většího objemu dat oproti stávajícímu stavu, případná vzájemná komunikace mezi vozidly a „chytrou“ infrastrukturou by nepochybně představovala výraznou zátěž pro datové sítě, kterou by bylo možné eliminovat (či přinejmenším výrazně omezit) sběrem dat prostřednictvím senzorů podél silnic bez nutnosti výměny dat mezi vozidlem a „chytrou“ infrastrukturou.

Byť lze tedy v budoucnu očekávat alespoň částečný rozvoj propojených a autonomních vozidel a jejich výskyt na tuzemských silnicích, souběžný provoz těchto „chytrých“ vozidel spolu se staršími vozidly bude minimálně zpočátku vyžadovat zapojení také stacionárních senzorů zaznamenávajících data o vozidlech staršího typu.

## 5.2 Rozdílní vlastníci pozemních komunikací

Senzory snímající provoz dle předchozí kapitoly lze samozřejmě provozovat pouze se souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, resp. bude to patrně nejčastěji právě vlastník pozemní komunikace, který bude zajišťovat zbudování těchto senzorů. Tuzemská právní úprava<sup>29</sup> upravuje vlastnictví pozemních komunikací rozdílně podle toho, o jakou kategorii<sup>30</sup> pozemních komunikací jde, z nichž některé se dále dělí na jednotlivé třídy.<sup>31</sup> Právě mnohost vlastníků pozemních komunikací je „komplikací“, která v případě úvah o komplexním vybudování „chytrého“ systému sběru dat o dopravě v rámci města nebo kraje je zásadním faktorem při úvahách o způsobu zadání veřejné zakázky, jejímž předmětem bude vybudování a i případný provoz senzorů zajišťujících data o dopravě (k tomu kapitola věnovaná zadávání zakázek, je-li více zadavatelů).

<sup>28</sup> V marketingových materiálech klíčových společností podílejících se na výrobě a vývoji technologií pro 5G se lze pravidelně setkat s odkazy na koncept Smart City – srov. kupříkladu A 5G future: Not Just Smoke and Mirrors. *HUAWEI* [online]. [cit. 29. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.huawei.com/nl/industry-insights/outlook/mobile-broadband/insights-reports/5g-future>; či Smart vehicles and transport. *ericsson.com* [online]. [cit. 29. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.ericsson.com/en/5g/use-cases/smart-vehicles-and-transport>

<sup>29</sup> Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

<sup>30</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích rozlišuje 4 kategorie pozemních komunikací – dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.

<sup>31</sup> I dělení jednotlivých kategorií do tříd je pro účely této monografie podstatné, neboť v případě silnic různých kategorií může být vlastníkem stát nebo kraj.

Zatímco vlastníkem dálnic je vždy stát, v případě silnic je vlastníkem stát pouze u silnic I. třídy<sup>32</sup>, vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, vlastníkem místních komunikací je vždy obec, na jejímž území se místní komunikace nachází. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.<sup>33</sup> Nad rámec tématu této publikace autoři podotýkají, že i určení samotného vlastníka může být někdy problematické. Mimo případy, kdy dochází ke zbudování nové<sup>34</sup> pozemní komunikace (opět vyjma účelových komunikací, u nichž k jejich kategorizaci dochází ex lege naplněním zákonných znaků<sup>35</sup>), rozhoduje o zařazení pozemní komunikace do jednotlivé kategorie (vyjma účelových komunikací) příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení.<sup>36</sup> Dojde-li ke změně kategorie, je zřejmé, že musí dojít k převodu vlastnického práva. Případné vlastnické změny v průběhu zadávacího řízení nepochybně mohou představovat další komplikaci.<sup>37</sup> U účelových pozemních komunikací pak při určování vlastnictví může vyvstat otázka, zda je daná účelová komunikace součástí pozemku<sup>38</sup> a jejím vlastníkem tak je vlastník pozemku, jehož je komunikace součástí, či zda je zkoumaná účelová komunikace samostatnou věcí se svébytným právním osudem a tedy i hypoteticky s odlišným vlastníkem, než

<sup>32</sup> Podle § 5 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích jsou silnice I. třídy jsou určeny zejména pro dálkovou a mezistátní dopravu.

<sup>33</sup> § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

<sup>34</sup> K okamžiku „právního vzniku“ pozemní komunikace lze odkázat na výklad k § 3 zákona o pozemních komunikacích v ČERNÍN, Karel. § 3 (Zařazování do kategorií a tříd). In: ČERNÍNOVÁ, Michaela, Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Dostupné z: *ASPI*. Wolters Kluwer [cit. 20. 8. 2020]. *ASPI\_ID KO13\_1997CZ..*

<sup>35</sup> Rozhodnutí, kterým se určuje povaha účelové komunikace, tedy zda jde o účelovou komunikaci veřejnou či neveřejnou, je deklaratorním rozhodnutím ve smyslu § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Pozemní komunikace se tedy stává (veřejnou či neveřejnou) účelovou komunikací ex lege po naplnění jejích znaků (ke znakům veřejné účelové komunikace lze odkázat kupříkladu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99).

<sup>36</sup> § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

<sup>37</sup> Již zcela nad rámec upozorňují autoři ve vztahu k otázce vlastnictví (nejen) účelových komunikací na určitý nesoulad mezi soukromým a veřejným právem, a na to navazující judikaturu civilních a správních soudů (srov. kupříkladu rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 4. 2011, sp. zn. 20 Co 450/2008).

<sup>38</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2493/2011, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59.

je vlastník pozemku, na kterém se účelová komunikace nachází. Stavba dálnice, silnice a místní komunikace je samostatnou věcí ex lege.<sup>39</sup>

Byť by se mohlo zdát, že pro účely realizace konceptu Smart City v dopravě budou rozhodující pouze silnice vyšších kategorií a tříd, autoři se tak nedomnívají. Kupříkladu při zkusmém pohledu na web [doprava-brno.cz](http://doprava-brno.cz)<sup>40</sup>, který zobrazuje stupně provozu na vybraných pozemních komunikacích ve městě Brně, je patrné, že v časech dopravní špičky, tedy v ranních a pozdních odpoledních hodinách, jsou masivně využívány pozemní komunikace všech kategorií (s výjimkou účelových pozemních komunikací). To ostatně vyplývá také kupříkladu z veřejných podkladů města Brna zabývajících se koncepcí „záchytných parkovišť“, tedy parkovišť, která jsou situována při okrajích města na hlavních dopravních tepnách.<sup>41</sup> V rámci dopravních špiček v pracovní dny tak je nepochybně třeba zajišťovat data na pozemních komunikacích téměř všech kategorií – dálnic, silnic i místních komunikací.

Nadto se autoři domnívají, že pro efektivní sběr dat o dopravě je nutné zaměřit se ve specifických případech také na provoz na některých účelových komunikacích. Podle zkušeností autorů u vytípaných „objektů zájmu“ – typicky u velkých nákupních středisek během Vánoc – nárazově v průběhu roku dochází k enormním kongescím. Ukázkovým příkladem je výjezd vozidel z parkovišť<sup>42</sup> nákupních středisek, kdy by bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích zajisté výrazně prospělo, pokud by semafor<sup>43</sup> na navazujících křižovatkách byly provázány s čidly hustoty provozu u výjezdů z parkovišť těchto „objektů zájmu“ tak, aby podle údajů o hustotě vyjíždějících vozidel došlo k dočasné úpravě řízení provozu na křižovatce.

<sup>39</sup> Srov. § 9 odst. 1 in fine zákona o pozemních komunikacích: Stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku.

<sup>40</sup> Dopravní informační centrum. *Doprava-Brno* [online]. Brněnské komunikace, a. s. a město Brno [cit. 21. 9. 2020]. Dostupné z: <https://www.doprava-brno.cz/>

<sup>41</sup> Hromadné parkovací kapacity – parkoviště typu P+R. *Město Brno* [online]. [cit. 21. 9. 2000]. Dostupné z: <https://www.brno.cz/sprava-mesta/magistrat-mesta-brna/usek-4-naměstka-primatorky/odbor-dopravy/oddeleni-koncepce-dopravy/strategie-parkovani-ve-meste-brne-navrhova-cast/cast-d-hromadne-parkovaci-kapacity/parkoviste-typu-p-r/>

<sup>42</sup> Je-li parkoviště před obchodním domem odděleno závorou, jedná se o neveřejnou účelovou komunikaci (k otázce „uzavřenosti“ areálu srov. stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 17. 6. 2008, sp. zn. 5076/2007/VOP/DS).

<sup>43</sup> Řízení provozu na křižovatce za užití světelných signálů tříbarevné soustavy s plnými signály nebo se směrovými signály ve smyslu § 70 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu.

Je tedy zjevné, že při úvahách o realizaci a následném provozování sítě senzorů zajišťujících sběr a odesílání dat o provozu v reálném čase na území města za účelem jejich vyhodnocení a následného „chytrého“ řízení dopravy ve městě, je třeba počítat s tím, že vlastníky dotčených pozemních komunikací je nejen několik osob veřejného práva (veřejnoprávních korporací – stát, kraj a obec)<sup>44</sup>, ale také jimi může být blíže neohrazený počet osob práva soukromého (lhostejno, zda fyzických či právnických osob), které jsou vlastníky účelových komunikací. Tomu je třeba přizpůsobit i případný způsob zadávání veřejných zakázek.

### 5.3 „Chytrá“ infrastruktura jako samostatná věc

Co se týká vlastnictví samotných senzorů a dalších prvků „chytré“ infrastruktury, lze si představit dvě výchozí situace. V prvním případě je senzor umístěn (zabudován) přímo v pozemní komunikaci – tak je tomu třeba u indukčních smyček před semaforem pro zjištění, zda se před semaforem nachází dvoustopé vozidlo.<sup>45</sup> Za tohoto stavu jistě není sporu o tom, že senzor či obdobné zařízení budou součástí pozemní komunikace. Také v ostatních případech (tedy v případech, kdy je zařízení umístěno v bezprostřední blízkosti či na tělesu pozemní komunikaci – typicky půjde o kameru) bude vlastníkem zásadně vlastník pozemní komunikace<sup>46</sup> (s výjimkou účelových komunikací, kde mohou být vlastnické vztahy výrazně složitější). Je tak otázkou, zda technologicky (možná i stavebně) složitá zařízení (senzory) „chytré“ infrastruktury nevyžadují novelizaci právní úpravy příslušenství a součástí pozemních komunikací, neboť lze očekávat, že část přínáležejících technologií (kabeláž, zařízení pro bezdrátové připojení jednotlivých prvků) může zasahovat do práv třetích osob.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Tyto veřejnoprávní subjekty mohou v případě dálnic, silnic a místních komunikací výkon jejich správy zajišťovat prostřednictvím správce, jímž je právnická osoba jimi zřízená nebo založená – jako zadavatel v případném zadávacím řízení tak nemusí vždy vystupovat stát, kraj nebo obec.

<sup>45</sup> V minulosti docházelo k situacím, kdy indukční smyčka před semaforem nezaznamenala přítomnost cyklistky či motorkáře; z tohoto důvodu bývá systém „chytrých“ semaforů nebojma zmíněných indukčních smyček doplněn také o kameru spolu se softwarem, který je podle záběru kamery s to zjistit přítomnost těchto účastníků silničního provozu.

<sup>46</sup> Zákon o silničním provozu výslovně stanoví součástí a příslušenství dálnic, silnic a místních komunikací; je třeba mít na paměti, že pro průjezdní úsek dálnice a průjezdní úsek silnice jsou co do jejich součástí a příslušenství stanoveny odchylky.

<sup>47</sup> Ostatně částečnou nepromyšlenost právní úpravy příslušenství průjezdního úseku silnice a průjezdního úseku dálnice konstatoval již Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 11. 2016, č. j. II. ÚS 2200/15-1.

---

## 6 K ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK, JEJICHŽ PŘEDMĚTEM JE ZHOTOVENÍ ČI PROVOZ „CHYTRÉ“ INFRASTRUKTURY

### 6.1 Zadavatelé podle zákona o zadávání veřejných zakázek

O tom, že stát, kraje a obce (tedy vlastníci dálnic, silnic a místních komunikací) vystupují jako zadavatelé v rámci zákona o zadávání veřejných zakázek, jistě není sporu. Zákon řadí tyto veřejnoprávní korporace mezi „veřejné zadavatele“, tedy mezi zadavatele, na něž povinnosti podle zákona o zadávání veřejných zakázek dopadají v nejširším možném rozsahu.<sup>48</sup> Jako veřejní zadavatelé budou z pohledu zákona vystupovat také správci pozemní komunikace podle § 9 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, neboť veřejnými zadavateli jsou také jiné právnické osoby, které byly založeny nebo zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a vlastníci pozemních komunikací tyto jiné právnické osoby převážně financují, můžou v nich uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenují nebo volí více než polovinu členů v jejich statutárních nebo kontrolních orgánech.<sup>49</sup> Veřejným zadavatelem tak bude kupříkladu Ředitelství silnic a dálnic ČR či správa a údržby silnic (či jiné příspěvkové organizace) jednotlivých krajů. Na osoby soukromého práva (tu vlastníci účelových komunikací) by bylo nahlíženo jako na (dotované) zadavatele tehdy, jestliže by k úhradě použily veřejné prostředky<sup>50</sup> v zákonem stanovené výši.

### 6.2 Úvodní poznámky k zadávání veřejných zakázek

Lze předpokládat, že komplexní zbudování „chytře“ infrastruktury pro účely sběru dat o dopravě a jejich následné odeslání k vyhodnocení v reálném čase je natolik nákladnou veřejnou zakázkou, že předpokládaná hodnota přesáhne prahových limitů veřejné zakázky malého rozsahu, a na veřejné zadavatele

<sup>48</sup> § 4 [Zadavatel]. In: DVOŘÁK, David, Tomáš MACHUREK, Petr NOVOTNÝ, Milan ŠEBESTA, Darja KOSMÁKOVÁ, Filip KRUMBHOLC a David MAREŠ. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 25.

<sup>49</sup> Srov. § 4 odst. 1 písm. a), c), d), a e) bod 1. a 2. zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>50</sup> Podle již zrušeného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, je tento typ zadavatele označován za „dotovaného“ zadavatele.

(v řešené věci stát, kraj a obce) tak bude povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení dopadat zásadně vždy. Nadto autorům je z jejich praxe známo, že veřejní zadavatelé často prostřednictvím interních aktů (vnitřních předpisů)<sup>51</sup> dobrovolně snižují prahové hodnoty předpokládané hodnoty veřejné zakázky, při jejichž překročení postupují fakultativně podle „přísnějšího“ režimu zákona – typicky tedy v navazujícím režimu pro podlimitní veřejnou zakázku.

Jestliže bude docházet k budování „chytré“ infrastruktury zcela od základů („na zelené louce“), bude patrně předmětem veřejné zakázky nejen stavební zbudování potřebných zařízení (veřejná zakázka na stavební práce), ale také zajištění potřebného programového vybavení, a to dost často na míru danému městu (byť zadavatelů bude nejspíše více – k tomu další podkapitoly; půjde tedy také o veřejnou zakázku na služby) a při nutnosti dodání nezbytné výpočetní techniky nezbytné pro zpracování získaných dat bude předmětem veřejné zakázky také dodání hardwaru (veřejná zakázka na dodávky). Přitom finanční limity<sup>52</sup> odlišující jednotlivé režimy jsou u veřejných zakázek na stavební práce ve srovnání s finančními limity na dodávky a služby výrazně vyšší. Při úvaze o režimu veřejné zakázky je tak stěžejní posoudit, jaký druh veřejné zakázky bude v rámci poskytnutého plnění převažovat, zahrnuje-li v sobě veřejná zakázka více druhů.<sup>53</sup>

Instruktivní je při tomto určení důvodová zpráva k příslušnému ustanovení<sup>54</sup> zákona o zadávání veřejných zakázek: „...*Základní metodou určení postupu je stanovení hlavního předmětu veřejné zakázky. Při kombinaci dodávek a služeb v předmětu veřejné zakázky je rozhodující tzv. „princip těžiště“, tedy porovnání výše předpokládané hodnoty poskytovaných služeb a výše předpokládané hodnoty dodávek. Zadavatel požádá předmět veřejné zakázky pod ten její druh, jebož předpokládaná hodnota bude vyšší. Toto pravidlo se nepoužije pro veřejné zakázky na stavební práce, které v sobě zpravidla zahrnují dodávky i služby. V případě kombinace veřejné zakázky na dodávky nebo*

<sup>51</sup> Podrobněji k těmto normativním aktům ve veřejné správě, které slouží k řízení podřízených pracovníků a orgánů, kupříkladu PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 275.

<sup>52</sup> Finanční limity jsou stanoveny nařízením vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>53</sup> Zatímco zákon o zadávání veřejných zakázek používá dikci „více druhů veřejných zakázek“, čl. 3 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES používá označení „smíšené zakázky“.

<sup>54</sup> § 15 Zákona o zadávání veřejných zakázek.

*služby a veřejné zakázky na stavební práce se uplatní tzv. „princip základního účelu“, který stanoví, že o veřejnou zakázku na dodávky nebo služby se jedná tehdy, pokud současně poskytované stavební práce nejsou základním účelem veřejné zakázky, avšak jejich provedení je nezbytné ke splnění veřejné zakázky na dodávky nebo služby. „Princip těžiště“ se zde však neuplatní, tzn. [...] že veřejná zakázka na stavební práce zahrnuje i dodávku stavebního materiálu, a to bez ohledu na poměr její hodnoty v rámci ceny stavby...“<sup>55</sup>*

Ze shora uvedené citace je zřejmé, že byt' jsou obecná pravidla pro určení druhu veřejné zakázky srozumitelná, v praxi může určení „převahy“ jednotlivých činností činit potíže. Kupříkladu bude-li nutné v rámci „chytré dopravy“ ve městě krajského typu vyjma zbudování „chytré“ infrastruktury vytvořit zcela nový software pro zajištění, zpracování a vyhodnocení dopravních dat, lze si představit, že bude těžké určit základní účel veřejné zakázky.

V této souvislosti je vhodné upozornit na problematiku dělení veřejné zakázky. Právě v případě „smíšených“ veřejných zakázek na „chytrou“ infrastrukturu, u kterých dochází k realizaci více druhů veřejných zakázek, se institut dělení veřejné zakázky přímo nabízí (je tedy nepochybně splněna podmínka, že povaha předmětu plnění veřejné zakázky rozdělení umožňuje)<sup>56</sup>. Jazykovým výkladem<sup>57</sup> § 35 zákona o zadávání veřejných zakázek lze dospět k závěru, že je zcela na úvaze zadavatele, zda přistoupí k rozdělení veřejné zakázky na více částí (za podmínky, že tím neobejde povinnosti stanovené zákonem).<sup>58</sup> Tu je však nutné přihlídnout k tomu, že smyslem institutu dělení veřejné zakázky je umožnit (či usnadnit) přístup malých a středních podniků k veřejným zakázkám.<sup>59</sup> Krajský soud v Brně ve vztahu k již zrušenému

<sup>55</sup> S výkladem ustanovení § 15 Zákona o zadávání veřejných zakázek dle důvodové se ztotožnil také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém rozhodnutí ze dne 12. 3. 2020, č. j. ÚOHS-08274/2020/533/SWa.

<sup>56</sup> Mutatis mutandis rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2010, č. j. 62 Af 7/2010.

<sup>57</sup> Který je však pouhým prvotním přiblížením k aplikované právní normě (mutatis mutandis náleží Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/03.

<sup>58</sup> Obdobně také důvodová zpráva k § 35 uvádí, že zadavatel je oprávněn rozdělit veřejnou zakázku na části.

<sup>59</sup> To je explicitně uvedeno i v preambuli směrnice 2014/24/EU v odst. 78: „...v zájmu posílení hospodářské soutěže by měli být veřejní zadavatelé vybízeni zejména k tomu, aby rozsáhlé veřejné zakázky rozdělovali na části. Toto dělení by mohlo probíhat na množství základů, díky čemuž by rozsah jednotlivých veřejných zakázek lépe odpovídal kapacitě malých a středních podniků, nebo na základě kvalitativním a v návaznosti na jednotlivá dotčená odvětví a specializace, aby mohli být obsah jednotlivých veřejných zakázek lépe uzpůsoben specializovaným oborům malých a středních podniků, nebo v návaznosti na různé následné fáze projektů...“.

zákonu (zdá se však, že jsou obecné závěry vyplývající z rozsudku i nadále aktuální)<sup>60</sup> dovedl, že nevyužití práva k rozdělení veřejné zakázky by mohlo být skrytou diskriminací dodavatelů, jestliže by rozdělení veřejné zakázky rozšířilo okruh potenciálních dodavatelů (resp. nerozdělení veřejné zakázky by vedlo k zúžení okruhu potenciálních dodavatelů).<sup>61</sup> „Povinnost“ rozdělit veřejnou zakázku neplatí absolutně; zadavatel není povinen rozdělit veřejnou zakázku, jestliže by rozdělení pro zadavatele znamenalo neúměrné riziko nebo nepřiměřené obtíže.<sup>62</sup>

Podle autorů není téměř žádných pochyb o tom, že případné rozdělení veřejné zakázky na zajištění kompletní „chytřé“ infrastruktury v kontextu konceptu Smart City v dopravě by jistě rozšířilo okruh potenciálních dodavatelů. Při důsledném zpracování vzájemné návaznosti mezi stavební, hardwarovou a softwarovou částí veřejné zakázky, by nemělo být na překážku, aby minimálně softwarová část veřejné zakázky (tedy veřejná zakázka na služby) byla samostatnou částí veřejné zakázky. Dozajista si lze představit množství potenciálních dodavatelů IT služeb, které by odrazovala stavební část veřejné zakázky.

<sup>60</sup> Srov. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 11.5.2020, č. j. ÚOHS-13871/2020/541/PDz.

<sup>61</sup> K „povinnosti“ zadavatele rozdělit veřejnou zakázkou Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 1.11.2012, č. j. 62 Af 57/2011-96, mimo jiné uvedl: „...ZVZ skutečně explicitně nestanoví, že by v určitých případech měl zadavatel povinnost veřejnou zakázku rozdělovat. Na straně druhé je-li zadavatel povinen postupovat vždy tak, aby neporušoval žádné ustanovení ZVZ, a tedy ani jeho § 6, který zakotvuje shora uvedené základní zásady, pak pokud by určitým postupem zadavatele došlo k porušení některé ze základních zásad zadávacího řízení, nesmí zadavatel takového způsobu využít a naopak je povinen nalézt postup jiný, byť jej ZVZ konkrétně nepředepisuje. V tomto ohledu je třeba dát zapřítel žalobci v jeho odkazu na rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 62 Af 7/2010 ze dne 2.3.2010 a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 Afs 59/2010 ze dne 18.1.2011, kde bylo judikováno, že takovým postupem, který by porušení zásady zakázky diskriminace z důvodu omezení konkurence dodavatelů vyloučil, by mohl být právě institut rozdělení veřejné zakázky na části podle § 98 ZVZ. I kdyby bylo plnění důvodně zadáváno jako jediná veřejná zakázka, přípouštěla-li by povaha předmětu veřejné zakázky rozdělení na části, bylo by podle uvedené judikatury namístě, aby zadavatel institutu rozdělení veřejné zakázky na části využil, a to bez ohledu na to, že ZVZ jeho využití výslovně neukládá. V opačném případě by totiž omezil hospodářskou soutěž mezi dodavateli a porušil tak § 6 ZVZ...“

<sup>62</sup> PODEŠVA, Vilém a kol. § 35 Veřejné zakázky rozdělené na části. In: PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. Dostupné z: *ASPI*. Wolters Kluwer [cit. 29.10.2020]. *ASPI\_ID* KO134\_2016CZ.



### 6.3 Společné zadávání

Již dříve naznačená „mnohost“ vlastníků pozemních komunikací, z nichž většina je veřejnými zadavateli, klade nepochybně zvýšené nároky na vzájemnou koordinaci postupu (nejen veřejných) zadavatelů.<sup>63</sup> Jedním z institutů zákona o zadávání veřejných zakázek, který počítá se vzájemnou spoluprací, je společné zadávání.<sup>64</sup> Využívání tohoto institutu na úseku pozemních komunikací přitom není ojedinělé, jak je patrné i z rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.<sup>65</sup>

Podstatou společného zadávání<sup>66</sup> je, že zadavatelé zadávají veřejnou zakázku společně. Není přitom podstatné, zda jde o jednorázovou spolupráci vážící se ke konkrétnímu projektu, či zda jde o dlouhodobé společné zadávání.<sup>67</sup> U rozsáhlých a složitých prvků Smart City v dopravě (tu konkrétně „chytré“ infrastruktury), které sestávají z velkého množství senzorů sbírajících data (typicky o intenzitě silničního provozu) rozmístěných podél pozemních komunikací rozdílných kategorií (a tedy i ve vlastnictví odlišných subjektů),

<sup>63</sup> Nad rámec tématu práce lze pouze okrajově zmínit, že v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie je stále větší množství veřejných prostředků určených k implementaci moderních technologií, mezi které lze nepochybně zařadit také dopravní telematiku, přerozdělováno prostřednictvím dotačních titulů (tuzemskou definici pojmu „dotace“ upravuje § 3 písm. a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů). To vede k tomu, že v případě koordinovaného postupu většího množství zadavatelů nemusí všichni účastníci společného postupu obdržet finanční prostředky (či jejich příslib) ve stejný okamžik, což může komplikovat vzájemnou spolupráci. S tím souvisí také následná kontrola a krácení poskytnutých dotací, kdy z důvodu existence více kontrolních orgánů (kromě Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže také Finanční úřady ve vztahu ke kontrole dodržování dotačních podmínek – rozpočtové kázně) dochází k nedůvodným rozporům ve výkladu ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek, což ubírá na právní jistotě příjemců dotací (zadavatelů).

<sup>64</sup> § 7 zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>65</sup> Například rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 21. 2. 2020, č. j. ÚOHS-05747/2020/553/LHL, či rozhodnutí ze dne 25. 9. 2018, č. j. ÚOHS-S0331/2018/VZ-27744/2018/512/ŠMr, dokládají spolupráci mezi různými veřejnými zadavateli. V prvně uvedeném rozhodnutí je to spolupráce obce a příspěvkové organizace státu (Ředitelství silnic a dálnic ČR), ve druhém z uvedených rozhodnutí to je příspěvková organizace kraje (Správa a údržba silnic Plzeňského kraje) a obce.

<sup>66</sup> V již zrušeném zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, byli v § 2 odst. 9 spolupracující zadavatelé označeni jako „sdružení zadavatelů“.

<sup>67</sup> § 7 [společné zadávání]. In: MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem a judikaturou*. Dostupné z: CODEXIS. Ostrava: CODEXIS publishing, 2016 [cit. 30. 10. 2020].

je rozhodující vzájemná kompatibilita jednotlivých prvků. Tu lze zajistit nejlépe tak, že bude veřejná zakázka na „chytrou“ realizována najednou. Další výhody takového postupu jsou také nasnadě; dojde k rozložení administrativní zátěže i nákladů na jednotlivé zadavatele a „menší“ zadavatelé (kupříkladu městské části<sup>68</sup>), kteří nemusí mít zkušenosti se zadáváním rozsáhlejších veřejných zakázek, mohou čerpat poznatky od ostatních spolupracujících zadavatelů.

Konečně další výraznou výhodou je, že se do spolupráce v rámci společného zadávání mohou zapojit také osoby, které nemají povinnost postupovat podle zákona o zadávání veřejných zakázek. To má význam pro vlastníky účelových komunikací (typicky parkoviště oddělená závorou u obchodních středisek), kteří se tak dobrovolně můžou podřídit zákonu o zadávání veřejných zakázek, což jim umožní participovat na projektu „chytřé“ infrastruktury. Tu je vhodné zmínit, že dobrovolné podřízení dalšího postupu zákonu o zadávání veřejných zakázek s sebou pro tyto osoby soukromého práva bez jakékoli vazby na veřejné zadavatele nese riziko následného postihu ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Nabízí se pak otázka, zda mezi soukromoprávními subjekty vlastníci účelové komunikace, jejichž zapojení do systému „chytřé“ infrastruktury by bylo žádoucí, bude existovat skutečná motivace k zapojení do projektu Smart City v dopravě skrze institut společného zadávání, neboť i v případě, že by veškerá administrativa spojená se zadávacím řízením byla smlouvou o spolupráci přenesena na veřejné zadavatele, stále by mohl být tento „dobrovolný“ zadavatel sankcionován v rámci případného řízení pro porušení zákona o zadávání veřejných zakázek Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

I kdyby se jednotliví zadavatelé dohodli, že budou plnění popotávat samostatně bez formální koordinace za využití institutu společného zadávání veřejné zakázek, při určování předpokládané hodnoty veřejné zakázky bude třeba vycházet ze součtu předpokládaných hodnot těchto dílčích zakázek, byť formálně oddělených, neboť ve vztahu k jednotě předmětu veřejné zakázky bude třeba posuzovat otázku funkční či technologické souvislosti jednotlivých plnění.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Bude-li jim statutem svěřena správa místních komunikací ve smyslu § 130 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>69</sup> Mutatis mutandis rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 10. 2018, č. j. ÚOHS-R0141/2018/VZ-30828/2018/321/ZŠ, a tam v odst. 77. zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Evropského soudního dvora.

Za tohoto stavu je zřejmé, že pro zadavatele může být společné zadávání (není-li možné zadat veřejnou zakázku prostřednictvím centrálního zadavatele – k tomu následující kapitola) výhodnou alternativou.

Limitujícím faktorem stávající právní úpravy společného zadávání nepochybně je, že smlouva o spolupráci<sup>70</sup> mezi kooperujícími zadavateli musí být uzavřena před zahájením zadávacího řízení. Po zahájení zadávacího řízení tak již není možné, aby se připojil další – do té doby váhající – zadavatel. Lze si kupříkladu představit situaci, kdy finanční prostředky na vybudování „chytré“ infrastruktury budou na úrovni obcí (městských částí) a krajů distribuovány ve formě účelových dotací tak, že jednotliví zadavatelé se do společného projektu zapojí teprve poté, kdy budou mít potvrzené finanční krytí celé akce, což již může být z hlediska plynutí času pozdě a zadávací řízení již bude zahájeno. V komentářové literatuře se lze setkat s názorem, podle kterého lze smlouvou o spolupráci uzavřít až po zahájení zadávacího řízení, a byť se jedná o porušení zákona, nemá toto porušení vliv na průběhu zadávacího řízení. I kdyby autoři připustili, že dodatečné uzavření smlouvy o spolupráci ve specifických případech dosahuje pouze nízké intenzity porušení zákona o zadávání veřejných zakázek bez vlivu na průběh zadávacího řízení, v případech společného zadávání veřejné zakázky na realizaci „chytré“ infrastruktury smlouvu o spolupráci dodatečně uzavřít z důvodu nutnosti jistoty rozsahu budované sítě senzorů nelze.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Typicky půjde o smlouvu o společnosti podle § 2716 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Srov. [PODEŠVA, Vilém a kol. § 7 Společné zadávání. In: PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. Dostupné z: *ASPI*. Wolters Kluwer [cit. 29. 10. 2020]. *ASPI\_ID KO134\_2016CZ*.

<sup>71</sup> Podle komentářové literatury (§ 7 [Společné zadávání]. In: DVORÁK, David, Tomáš MACHUREK, Petr NOVOTNÝ, Milan ŠEBESTA, Darja KOSMÁKOVÁ, Filip KRUMBHOLC a David MAREŠ. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 54) „... [z]ákon výslovně neřeší situaci pro případ, kdy by se jednalo o společné zadávání veřejné zakázky, ale příslušná smlouva byla uzavřena až po zahájení zadávacího řízení. Domníváme se, že se v daném případě sice jedná o porušení zákona, nicméně bez vlivu na průběh samotného zadávacího řízení, pokud je zřejmé, že dodavatelé jasně a zřejmým objem plnění a okruh osob, které požadované plnění společně zadávají (pořizují)...“. I podle tohoto konstruktu je zřejmé, že od počátku (i bez uzavření smlouvy o spolupráci) by měl být jasně stanoven okruh zadavatelů a objem plnění. To by však v případě „chytré“ infrastruktury patrně nebylo možné, neboť lze předpokládat, že okruh zadavatelů by byl postaven najisto teprve po zajištění dotačních titulů. Od okruhu zadavatelů se pak odvíjí rozsah (objem zakázky) – to lze příkladmo demonstrovat podle účasti jednotlivých městských částí, neboť lze předpokládat instalaci „chytrých“ senzorů podél místních komunikací pouze u těch městských částí, které se do projektu skutečně zapojí.

Zmíněnou smlouvou o spolupráci jsou upravena vzájemná práva a povinnosti související se zadávacím řízením včetně stanovení způsobu jednání vůči třetím osobám. Lze tak smluvně upravit, aby zvýšenou administrativní zátěží nesl zadavatel, jenž je pro vedení zadávacího řízení personálně i znalostně lépe vybaven a poskytoval tak administrativní servis „menším“ zadavatelům, případně aby vybraný zadavatel komunikoval s dodavatelem či Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže v případně navazujícím správním řízení.

Lze uzavřít, že institut společného zadávání je vhodným nástrojem pro realizaci „chytré“ infrastruktury v rámci spolupráce zadavatelů, kteří jsou rovnocennými partnery. Byť lze smlouvou o spolupráci přesunout výraznou míru administrativní zátěže na konkrétního zadavatele, v případě odpovědnosti za porušení zákona o zadávání veřejných zakázek odpovídají všichni zapojení soutěžitelé zásadně společně.<sup>72</sup>

## 6.4 Centrální zadavatel

Další možností, jak může více kooperujících zadavatelů zadat veřejnou zakázku, je využít institutu centrálního zadavatele.<sup>73</sup> Centrálním zadavatelem je veřejný zadavatel, sektorový zadavatel<sup>74</sup>, případně zadavatel podle práva jiného členského státu, který zajišťuje centralizované zadávání (provádí zadávací řízení nebo zvláštní postupy<sup>75</sup>) a pořizuje dodávky nebo služby, které následně přenechá jednomu nebo více zadavatelům za cenu nikoliv vyšší, než za kterou byly pořizeny, nebo v centrálním zadavatelem prováděných zadávacích řízeních nebo zvláštních postupech umožňuje pořizování dodávek, služeb nebo stavebních prací jinému zadavateli. Jinými slovy institut slouží k tomu, aby centrální zadavatel provedl pro jiného zadavatele centralizované zadání veřejné zakázky.

<sup>72</sup> Byť by kupříkladu spolupracující zadavatelé ve smlouvě o spolupráci pověřili vyřízením případných námitek jediného konkrétně určeného zadavatele, případná odpovědnost za vyřízení námitek v rozporu se zákonem by dopadala na všechny zapojené zadavatele (srov. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 9. 2013, č. j. ÚOHS-S167/2013/VZ-17891/2013/512/JH1, ve vztahu k nezákonnému odmítnutí námitek pověřeným zadavatelem a dopadu na zbylé účastníky sdružení zadavatelů).

<sup>73</sup> § 9 zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>74</sup> Ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek, tedy osoba zadávající sektorové veřejné zakázky dle § 151 odst. 2 tamtéž.

<sup>75</sup> Zvláštními postupy podle části šesté zákona o zadávání veřejných zakázek – uzavření rámcové dohody, zavedení dynamického nákupního systému a soutěž o návrh.

Stěžejním rozdílem ve srovnání s institutem společného zadávání je nerovné postavení centrálního zadavatele a zbylých zadavatelů. Centrální zadavatel při centralizovaném zadávání odpovídá za dodržení zákona o zadávání veřejných zakázek – jednotliví zadavatelé odpovídají za dodržení povinností dle zákona o zadávání veřejných zakázek pouze tehdy, jestliže zadávají veřejné zakázky v rámci dynamického nákupního systému provozovaného centrálním zadavatelem nebo na základě rámcové dohody uzavřené v rámci centralizovaného zadávání. Pro účely zadání veřejné zakázky, jejímž předmětem je vybudování – byť jen části – „chytré“ infrastruktury, není dynamický nákupní systém vhodným prostředkem (být lze zaznamenat narůstající oblibu tohoto nástroje mezi zadavateli), neboť je určen zejména pro zadávání veřejných zakázek, jejichž předmětem je pořízení běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací<sup>76</sup>. Jde tedy o taková plnění, které není třeba upravovat, není nijak specifické a ojedinělé.<sup>77</sup> Přitom vytvoření sítě dopravních senzorů a jejich propojení za účelem zasílání dat v reálném čase je (alespoň v současnosti) navýsost specifickým plněním a dynamický nákupní systém je tak pro popisovaný účel naprosto nevhodným nástrojem.

Ani institut rámcové dohody nepovažují autoři pro účely konceptu Smart City v dopravě ve vztahu k „chytré“ infrastruktuře za vhodný nástroj – respektive vhodnost tohoto institutu se odvíjí od toho, zda je záměrem zadavatelů vybudovat kompletní (a komplexní) systém „chytré“ infrastruktury, případně zda již existující systém „chytré“ infrastruktury má být doplněn o další senzory či má být zajištěna dlouhodobá průběžná údržba systému. Má-li systém senzorů poskytujících aktuální informace o dopravní situaci plnit svoji úlohu efektivně, tedy aby jím zaslaná data poskytovala plastický obraz o aktuální dopravní situaci ve městě (případně o aktuálních podmínkách sjízdnosti pozemních komunikací), je žádoucí, aby byly senzory umístěny na všech předem vytipovaných klíčových dopravních uzlech k jednomu okamžiku. V opačném případě by údaje o aktuální situaci na sledovaných pozemních komunikacích nebyly kompletní. Zadávací podmínky musí vymezovat předmět veřejné zakázky s potřebnou určitostí, avšak je přípustné, aby rozsah potřeb zadavatele nebyl

<sup>76</sup> § 138 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>77</sup> BUREŠOVÁ, Kateřina. Dynamický nákupní systém nové generace. *Právní rozhledy*, 2017, č. 6, s. 202.

stanoven naprosto přesně.<sup>78</sup> Jistě lze tedy využít institutu rámcové dohody pro účely „chytré“ infrastruktury, nicméně bude docházet právě k tomu, že k instalaci jednotlivých senzorů podél pozemních komunikací (podle vlastnického klíče těchto komunikací, jak bylo rozvedeno v předchozích kapitolách) by docházelo nahodile (kupříkladu podle úvahy jednotlivých městských částí) a ne k jednomu okamžiku, a takový stav z hlediska funkčnosti sledování a vyhodnocování provozu ve městě není žádoucí; ledaže by k vybudování kompletní „chytré“ infrastruktury došlo i v rámci rámcové dohody k jednomu okamžiku (tím je ovšem do značné míry popřen smysl rámcových dohod). Pro účely vybudování zcela nové „chytré“ infrastruktury proto bude vhodné využít jiných nástrojů zákona o zadávání veřejných zakázek. Naopak bude-li cílem zadavatelů dodatečné rozšíření již fungující „chytré“ infrastruktury nebo její dlouhodobá údržba zajišťovaná jediným dodavatelem, je institut rámcové smlouvy naopak ve vztahu k funkčnosti systému jistě ku prospěchu.<sup>79</sup>

Jestliže centrální zadavatel při centralizovaném zadávání odpovídá za dodržení zákona o zadávání veřejných zakázek vyjma samostatného zadání veřejných zakázek jednotlivými zadavateli v rámci dynamického nákupního systému provozovaného centrálním zadavatelem nebo na základě rámcové dohody uzavřené v rámci centralizovaného zadávání, a oba tyto zmíněné postupy nelze ve vztahu ke specifčnosti „chytré“ infrastruktury doporučit (tu autoři uvažují pouze fázi prvotního budování potřebné Smart City infrastruktury), je zřejmé, že využívání institutu centrálního zadavatele je ve vztahu k možným sankcím ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nanejvýš výhodné pro ostatní zadavatele (to se týká nejen veřejných zadavatelů).

<sup>78</sup> Úřad pro ochranu hospodářské soutěže k tomu v rozhodnutí ze dne 20. 2. 2018, č. j. ÚOHS-S0489/2017/VZ-05185/2018/522/PKř, mimo jiné uvedl: „...Úřad opakuje, že zadávací podmínky musí zadavatel stanovit jasně, srozumitelně, určitě a jednoznačně tak, aby neposkytovaly prostor pro pochybnosti či jejich rozdílný výklad, tedy aby dodavatelé měli k dispozici zadávací podmínky stanovené v podrobnostech nezbytných pro podání nabídky. Z uvedeného lze dovodit, že aby zadavatel dostal své zákonné povinnosti, kterou mu v souvislosti se stanovením zadávacích podmínek připisuje ustanovení § 36 odst. 3 zákona, měl by vymezit předmět veřejné zakázky s potřebnou určitostí. Úřad připouští, že může nastat situace, kdy zadavatel nemůže rozsah potřeb zadavatele stanovit naprosto přesně, popřípadě nelze stanovit ‚mechanismus‘ stanovení rozsahu předmětu veřejné zakázky, nicméně v takovém případě se zadavatel musí pokusit určit alespoň předpokládaný rozsah plnění veřejné zakázky tak, aby dodavatelé mohli stanovit nabídkovou cenu ve vztahu k požadovanému objemu služeb a zadavatel mohl tuto cenu hodnotit na porovnatelném základě...“.

<sup>79</sup> Nota bene, umožňuje-li zákon o zadávání veřejných zakázek ve výjimečných odůvodněných případech trvání vztahu z rámcové smlouvy i déle než 4 roky (§ 131 odst. 3).

Jako výhodu ve srovnání s institutem společného zadávání lze jistě označit to, že písemnou smlouvu upravující vzájemné vztahy mezi centrálním zadavatelem a zadavatelem, pro kterého má být centrální zadávání provedeno, je nutné uzavřít nejpozději do okamžiku zadávání veřejné zakázky<sup>80</sup> (smlouva o spolupráci mezi zadavateli v rámci společného zadávání musí být uzavřena již před zahájením zadávacího řízení). Centrální zadavatel je oprávněn v rámci centralizovaného zadávání pořizovat dodávky, služby nebo stavební práci i pro sebe.<sup>81</sup> To je v kontextu popisované materie velmi výhodné řešení. Kupříkladu stát, jako vlastník dálnic a silnic I. třídy, bude vystupovat jako centrální zadavatel ve vztahu k vlastníkům pozemních komunikací nižších kategorií (či silnic nižších tříd), a zároveň spolu se zajišťováním instalace a zprovoznění systému „chytré“ infrastruktury pro jiné zadavatele zajistí obdobné dodávky, služby nebo stavební práce na pozemní komunikace v jeho vlastnictví, a bude tak zajištěna ona několikrát zmiňovaná komplexnost systému čidel či jiných zařízení sbírajících data o provozu a sjízdnosti pozemních komunikací.

## 6.5 Řízení o inovačním partnerství

Komplexní systém sestávající z „chytré“ infrastruktury – tedy čidel či obdobných zařízení, která získávají aktuální data o intenzitě provozu a případně i o sjízdnosti pozemních komunikací (typicky povětrností situace a jejich důsledky<sup>82</sup>),

<sup>80</sup> § 9 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek; zadáním veřejné zakázky je pro účely tohoto zákona nutno rozumět uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce.

<sup>81</sup> § 9 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>82</sup> Možnost získávat podrobná a relevantní data o povětrnostní situaci v reálném čase, jejich rychlé vyhodnocení a informování uživatelů pozemních komunikací (řidičů) má dopad také na vliv na odpovědnost vlastníka dálnice, silnice a místní komunikace za škody vzniklé těmito uživateli, jejichž příčinou byla závada ve sjízdnosti, nebylo-li v silách vlastníka pozemní komunikace v přiměřeném čase závadu způsobenou (nejen) povětrnostní situací a její důsledky zmírnit nebo na ni předepsaným způsobem upozornit. Význam prevenční povinnosti vlastníka příslušné pozemní komunikace je akcentován i v rámci soudního přezkumu. Například v rozsudku ze dne 28. 8. 2018, sp. zn. 25 Cdo 3836/2017 dospěl Nejvyšší soud k závěru, že přítomnost materiálu na vozovce i při povolené rychlosti je dostatečně výraznou změnou ve sjízdnosti vozovky, která je pro rychleji projíždějící vozidla nepředvídatelnou změnou. Dostatečným upozorněním na aktuální závadu podle Nejvyššího soudu není stálá dopravní značka „pozor smyk“. Existence „chytré“ infrastruktury by umožnila – buď adresným varováním spojeným vozidly, nebo prostřednictvím inteligentních dopravních systémů (prostřednictvím informačních tabulí s dálkovou volbou zobrazovaného textu) všem projíždějícím vozidlům (jejich řidičům) na aktuální závadu ve sjízdnosti pozemní komunikaci upozornit ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

spolu s navazující infrastrukturou zajišťující odesílání těchto dat, jejich následné vyhodnocení a využití při dosahování cílů konceptu Smart City v dopravě spolu s potřebným programovým vybavením může být natolik specifickou záležitostí, že požadované řešení nebude na trhu dostupné.

Tu je na úvod této kapitoly nutné zmínit, že úprava či implementace existujícího řešení v podmínkách toho kterého zadavatele neznamena, že se jedná o neexistující řešení. Typickým příkladem jsou drobné odchylky v požadavcích správních orgánů na software zajišťující spisovou službu.<sup>83</sup> Byť se místní podmínky pro výkon spisové služby vždy liší, jistě není sporu o tom, že na stávajícím trhu IT produktů je několik komplexních softwarových řešení schopných po úpravě podle požadavků zadavatele zajistit řádný výkon spisové služby.<sup>84</sup>

S neexistencí dostupného řešení na trhu v oblasti IT služeb se autoři v relativně nedávné minulosti setkali kupříkladu v rámci požadavku některých složek integrovaného záchranného systému na specifický software pro přenosné počítače (tablety) používané u mimořádných událostí. Na tehdejšímu trhu poptávané plnění neexistovalo, a někteří zadavatelé si tak prostřednictvím „klasického“ zadávacího řízení zajišťovali vývoj speciálního programového vybavení. Ze strany dodavatelů IT služeb docházelo k tomu, že jimi vynaložené náklady na vývoj programového řešení rozprostřeli do navazujících plnění a v některých případech dokonce mohlo dojít k typickému proprietárnímu uzamčení zadavatele.

Unijní zákonodárce si byl vědom, že dodavatelé odmítají investovat vysoké náklady na výzkum a vývoj,<sup>85</sup> neboť v rámci běžného zadávacího řízení nebyli schopni při takto vynaložených nákladech podat konkurenceschopnou nabídku, ledaže by k úhradě nákladů došlo postupně v rámci navazujících plnění za využití vendor lock-inu. Směrnice 2014/24/EU tak explicitně kladla

<sup>83</sup> Podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

<sup>84</sup> V takovém případě lze využít jednací řízení s uveřejněním, které lze využít mimo jiné právě v situacích, kdy nelze potřeby zadavatele uspokojit bez úpravy na trhu dostupných plnění (§ 60 odst. 1 písm. a/ zákona o zadávání veřejných zakázek).

<sup>85</sup> K legální definici inovací vizte § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací a o změně některých souvisejících zákonů.



zvýšený důraz na nákupy inovativních výrobků, stavebních prací a služeb.<sup>86</sup> Mezi jednotlivé druhy zadávacích řízení proto nově zákonodárce zařadil také řízení o inovačním partnerství.<sup>87</sup>

Kromě podmínky neexistence dostupného řešení na trhu zákon o zadávání veřejných zakázek pro zadání veřejné zakázky v řízení o inovačním partnerství stanoví také podmínku přiměřenosti předpokládané hodnoty<sup>88</sup> veřejné zakázky. Také u tohoto institutu je – nejen z důvodu řádného určení předpokládané hodnoty – žádoucí, aby byl od počátku postaven najisto okruh zúčastněných zadavatelů včetně určení páteřních pozemních komunikací, které by měly být do systému „chytré“ infrastruktury zařazeny. Podstatou<sup>89</sup> inovačního partnerství je, že na základě řízení o inovačním partnerství je vybrán jeden či více partnerů, kteří na základě vymezených fází inovačního partnerství v zadávací dokumentaci postupnými kroky cizelují výsledný inovativní produkt.<sup>90</sup>

Jednou z výrazných výhod tohoto postupu je, že po ukončení jednotlivých fází může zadavatel (zadavatelé) inovační partnerství ukončit<sup>91</sup>, případně snížit počet partnerů (je-li zapojeno více partnerů). V případě, že by inovační partnerství nesměřovalo ke kýženému cíli (funkční „chytrá“ infrastruktura

<sup>86</sup> K historickým důvodům důrazu směrnice 2014/24/EU na „přidanou hodnotu“ lze odkázat na VÉVODA, Petr. Inovační partnerství. *Informační listy ÚOHS* [online]. 2016, č. 3, s. 40 [cit. 5.9.2020]. Dostupné z: [http://www.uohs.cz/download/Informacni\\_listy/2016/infolist\\_2016.3\\_final.pdf](http://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2016/infolist_2016.3_final.pdf)

<sup>87</sup> § 3 písm. g) a § 70 a následující zákona o zadávání veřejných zakázek, resp. čl. 31 směrnice 2014/24/EU.

<sup>88</sup> Pro účely řízení o inovačním partnerství zákon o zadávání veřejných zakázek obsahuje speciální právní úpravu předpokládané hodnoty veřejné zakázky vycházející z principu kumulace; vychází se tak ze součtu celkové předpokládané hodnoty výzkumných a vývojových činností, které proběhnou ve všech fázích inovačního partnerství, a celkové předpokládané hodnoty dodávek, služeb nebo stavebních prací, které mohou být v rámci inovačního partnerství vyvinuty a pořízeny (§ 23 odst. 1).

<sup>89</sup> V odst. 49 preambule směrnice 2014/24/EU je podstata inovačních partnerství popsána mimo jiné takto: „...*toto zvláštní řízení by mělo veřejným zadavatelům umožnit vytváření dlouhodobých inovačních partnerství pro vývoj a následnou koupi nových inovativních výrobků, služeb nebo stavebních prací za předpokladu, že tyto inovativní výrobky, služby nebo stavební práce mohou být dodány podle dohodnutých úrovní plnění a nákladů bez potřeby samostatného zadávacího řízení pro nákup...*“

<sup>90</sup> PODEŠVA, Vilém a kol. § 71 Fáze inovačního partnerství. In: PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. Dostupné z: *ASPI*. Wolters Kluwer [cit. 29. 10. 2020]. *ASPI\_ID KO134\_2016CZ*.

<sup>91</sup> Zadavatel si tuto možnost musí předem vyhradit v zadávací dokumentaci.

na řešeném území), mohl by zadavatel vždy po ukončení jednotlivé fáze partnerství ukončit. Důsledné rozfázování celého procesu by tak mělo vést k ochraně zadavatelů i partnerů před nadměrnými výdaji i před rizikem proprietárního uzamčení zadavatele.

Řízení o inovačním partnerství je zahájeno oznámením o zahájení zadávacího řízení, kterým zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání žádosti o účast. Při zajištění dostatečné míry publicity (i nad rámec zákona o zadávání veřejných zakázek) lze očekávat, že by mohl ambiciózní projekt tohoto typu vyvolat u příslušných dodavatelů ohlas (ideálně v podobě podaných žádostí o účast).

Institut řízení o inovačním partnerství se tak ve shora vymezených specifických případech jeví jako vhodná alternativa k jiným druhům zadávacích řízení v situacích, kdy podmínky na území daného města a s tím spojené požadavky zadavatelů budou natolik specifické, že dostupná řešení na trhu – a to ani po dostupných úpravách – nelze v konkrétním případě aplikovat.<sup>92</sup> Autoři se ztotožňují s komentářovou literaturou<sup>93</sup> o náročnosti tohoto typu zadávacího řízení; nota bene, bude-li na straně zadavatele vystupovat větší množství zadavatelů. Předchází-li tomuto typu zadávacího řízení precizní příprava a zadavatel (zadavatelé) má jasnou a stabilní<sup>94</sup> vizi stran základních požadavků na fungování konceptu Smart City v dopravě, lze u komplexních projektů tento (v praxi ojediněle využívaný) institut doporučit.

Autoři se blíže nevěnují obecné výjimce z povinnosti zadávat veřejnou zakázku v zadávacím řízení pro veřejné zakázky, jejichž předmětem jsou služby ve výzkumu a vývoji, neboť jednou z podmínek<sup>95</sup> pro aplikaci výjimky je, že výsledek takového výzkumu a vývoje využívá výhradně zadavatel ke své

<sup>92</sup> § 29 písm. r) zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>93</sup> § 70 [Podmínky použití]. In: DVORÁK, David, Tomáš MACHUREK a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 431.

<sup>94</sup> Bohužel je spíše pravděpodobné, že ve velkých městech pravidelně dochází po komunálních volbách k zásadním změnám paradigmatu ve vztahu k osobní automobilové dopravě, což má (i s ohledem na časovou náročnost řízení o inovačním partnerství) ve vztahu k udržitelné podobě konceptu Smart City (nejen) v dopravě negativní důsledky – typickým je přístup k organizaci parkování v „modrých zónách“ ve smyslu § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích.

<sup>95</sup> Podmínky pro aplikaci výjimky jsou dvě – cena za provedení výzkumu a vývoje musí být hrazena výlučně zadavatelem (bod 1.) a výsledek takového výzkumu a vývoje může využívat výhradně zadavatel ke své činnosti (bod 2.).

činnosti. To podle autorů nelze v případě „chytré“ infrastruktury a navazujících pokročilých technologií očekávat. Naopak je pravděpodobné, že poté, kdy na území jednoho z větších měst dojde ke komplexní realizaci „chytrého“ řízení dopravy a sběru dopravních dat, budou výsledků inovačního partnerství (byť nepřímo) nepochybně využívat i další zadavatelé. Nadto by se jako problematické mohlo jevit dodatečné zapojení vlastníků účelových komunikací, přestože u vytípaných objektů je jejich zapojení do systému Smart City v dopravě žádoucí.

## 6.6 Jednací řízení s uveřejněním

Jestliže je zadavatelem (v rámci zkoumané věci spíše zadavatelem) zamýšlený projekt „chytré“ infrastruktury natolik ambiciózní, komplexní a neotřelý do té míry, že jde o plnění, které není na trhu dostupné, lze využít institutu jednacího řízení s uveřejněním. Jednacího řízení s uveřejněním lze využít také tehdy, vzniknou-li na straně zadavatele pochybnosti, zda vůbec je požadované řešení na trhu dostupné.<sup>96</sup> Kromě toho lze jednacího řízení s uveřejněním využít také v případech, kdy není zadavatel schopen veřejnou zakázku zadat bez předchozího jednání.

U institutu jednacího řízení s uveřejněním je v souvislosti s výskytem inovativního řešení prima facie patrná podobnost s řízením o inovačním partnerství, resp. s institutem inovačního partnerství<sup>97</sup>. Podle autorů je však smysl – a tedy i využití – tohoto institutu při zadávání veřejných zakázek souvisejících s konceptem Smart City v dopravě odlišný.

<sup>96</sup> Podle důvodové zprávy k § 60 zákona o zadávání veřejných zakázek by mělo být jednací řízení s uveřejněním „...používáno především v případech, kdy zadavatelé nejsou schopni definovat způsob naplnění svých potřeb nebo posoudit, co může nabídnout trh z hlediska technických, finančních nebo právních řešení. Jednací řízení by mělo pak být použitelné také v případě, kdy potřeby zadavatele nelze uspokojit bez úpravy na trhu dostupných plnění či je součástí plnění návrh řešení nebo inovativní řešení. Pojem inovace je třeba vykládat podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů; to platí i v případě ostatních výskytů tohoto pojmu v zákoně. Také v případě, že není možné předmět plnění definovat prostřednictvím stanovení technických parametrů odkazem na normy a obdobné dokumenty podle § 90, je umožněno o nabídkách jednat tak, aby mohly být požadavky zadavatele na plnění během jednání přesně definovány...“.

<sup>97</sup> Pojmy „řízení o inovačním partnerství“ a „inovační partnerství“ nelze zcela zaměňovat. Řízení o inovačním partnerství je nástrojem k uzavření inovačního partnerství.

Zatímco u inovačního partnerství zákon o zadávání veřejných zakázek předvídá existenci více fází, v rámci kterých lze (vyhradil-li si zadavatel tuto možnost) spolupráci ukončit a postupnými kroky cizelovat požadované plnění, právní úprava jednacního řízení s uveřejněním předpokládá existenci pouze jedné „fáze“<sup>98</sup>, ve které lze změnit nebo doplnit zadávací podmínky (typicky technické podmínky – právě na základě nových poznatků zadavatele z jednání s jednotlivými účastníky) a jednat o předběžných nabídkách. Podle přesvědčení autorů tak lze jednacní řízení s uveřejněním využít zejména v případech, kdy zamýšlený předmět veřejné zakázky související s „chytrou“ infrastrukturou není natolik komplexní či technicky složitý, avšak zároveň nelze jeho parametry *prima vista* stanovit v zadávací dokumentaci, či posoudit, zda se požadované řešení na trhu vůbec vyskytuje nebo vyžaduje alespoň v části plnění inovativní řešení. Bude-li naopak od počátku patrné, že požadované plnění – tu typicky kompletní systém „chytrého“ řízení dopravy ve městě včetně zařízení (senzorů) určených ke sběru dat o dopravě a sjízdnosti pozemních komunikací v reálném čase bude realizován takřkajíc „na zelené louce“, bude tento proces vyžadovat vícestupňové hledání správného nastavení jednotlivých prvků systému včetně jejich vzájemné kompatibility a softwarového řešení, s možností mnohofázového hledání řešení (zejména v počátečních fázích inovačního partnerství), a lze jistě doporučit spíše institut inovačního partnerství.

## 6.7 Shrnutí k problematice zadávání vícero zadavateli

Ze shora řečeného vyplývá, že zákon o zadávání veřejných zakázek umožňuje více typů synergie mezi jednotlivými vlastníky pozemních komunikací při realizaci inteligentního systému pro monitoring a předávání informací souvisejících s provozem v rámci konceptu Smart City.

<sup>98</sup> Zákon o zadávání veřejných zakázkách u jednacního řízení s uveřejněním s výrazem „fáze“ nepracuje. Přesto je zřejmé, že zákon člení i tento typ řízení na několik relativně samostatných celků. Nejdříve zadavatel zahajuje řízení odesláním předběžného oznámení, jimž vyzývá k projevení předběžného zájmu (nepostupuje-li podle § 60 odst. 2, pak lze řízení zahájit odesláním výzvy k podání předběžné nabídky). Následně v reakci na žádosti o účast (po posouzení kvalifikace jednotlivých účastníků a po případném snížení počtu účastníků podle kritérií technické kvalifikace, vyhradil-li si tuto možnost zadavatel) vyzve zadavatel nevyložené účastníky k podání předběžných nabídek. Po jednání s účastníky (nevyločil-li zadavatel tuto možnost; pak by mohl zadat veřejnou zakázku již na základě předběžné nabídky) oznámí zadavatel ukončení jednání a vyzve účastníky zadávacího řízení k podání nabídek.

Nepochybně je žádoucí, aby bylo možné systém „chytré“ infrastruktury v dané lokalitě dále rozšiřovat. To však nemění nic na tom, že by na páteřních komunikacích, resp. na těch pozemních komunikacích<sup>99</sup>, které jsou v dopravních špičkách nejvíce využívány, měly být umístěny senzory určené ke sběru dat k jednomu okamžiku, aby byla data o dopravě skutečně komplexní a jejich následné využití v reálném čase by mohlo být právem označováno jako Smart City v dopravě.

Na možnost dodatečného rozšiřování „chytré“ infrastruktury je třeba se zaměřit již při zpracování zadávací dokumentace v rámci „prvotního“ projektu. Jen tak se zadavatelé mohou vyhnout případnému vendor lock-inu (proprietárnímu uzamčení zadavatele se věnuje podstatná část této publikace), a zároveň umožnit (typicky vhodným nastavením formátu dat a režimu jejich uchovávání a případné migrace), aby byl systém „chytré“ infrastruktury v budoucnu přístupný novým zadavatelům i potenciálním dodavatelům.

U komplexních a vysoce – co do možností realizace a existence dostupných řešení na trhu – náročných projektů lze využít institut inovačního partnerství nebo institut jednacího řízení s uveřejněním.

---

<sup>99</sup> Z důvodu nárůstu počtu aut (k tomu vizte úvodní kapitoly této publikace) podle empirie autorů dochází ve městech v dopravních špičkách k zahlcování pozemních komunikací i nižších kategorií. Kupříkladu v rámci města Brna tak lze vypořádat pozemní komunikace, které jsou zařazeny do kategorie místních komunikací, přestože svým dopravním významem by měly být zařazeny do kategorie vyšší (tato problematika je složitější a souvisí mimo jiné s problematikou /ne/dodržování cílů a úkolů územního plánování a stavebně technickým vybavením některých přetížených pozemních komunikací).



## 7 PRÁVNÍ REGULACE „INTELEKTUÁLNÍCH DOPRAVNÍCH SYSTÉMŮ“

Pro účely rozboru právních souvislostí „inteligentní“ infrastruktury nelze opomenout unijní legislativu. Pravomoc orgánů Evropské unie regulovat právními předpisy oblast dopravy pramení přímo z primárního práva Evropské unie.<sup>100</sup> Přitom Evropská unie nemá pouze možnost využít sdílenou pravomoc v oblasti dopravy, ale přímo povinnost využívat svou pravomoc v oblasti dopravní politiky, jak dovodil Soudní dvůr EU (dříve Evropský soudní dvůr)<sup>101</sup> v souvislosti se svobodou pohybu služeb. Vliv unijní normotvorby se ostatně přímo projevil v několikrát zmiňovaném zákonu o pozemních komunikacích.<sup>102</sup> Novelou<sup>103</sup>, která nabyla účinnosti dne 13. 6. 2012, byla do zákona o pozemních komunikacích vtělena právní úprava „inteligentních dopravních systémů“, čímž došlo k implementaci ITS směrnice do tuzemského právního řádu.<sup>104</sup>

Podle legální definice<sup>105</sup> v zákoně o pozemních komunikacích je „inteligentní dopravní systém“ souborem elektronických prostředků, technických zařízení, programového vybavení a jiných nástrojů, které umožňují vyhledávání, shromažďování, zpřístupňování, používání a jiné zpracovávání údajů o pozemních komunikacích, silničním provozu, cestování, logistice a dopravním spojení, a jehož účelem je zvýšení bezpečného a koordinovaného užívání pozemních komunikací a snížení negativních dopadů silničního provozu na životní prostředí. Tu je zajímavé, že tuzemský zákonodárce nepřevzal definici inteligentních dopravních systémů z ITS směrnice.<sup>106</sup> Tato definice tedy odpovídá

<sup>100</sup> Podle čl. 4 odst. 2 písm. g) Smlouvy o fungování Evropské unie patří mezi sdílené pravomoci také oblast dopravy.

<sup>101</sup> Rozsudek soudního dvora EU ze dne 22. 5. 1985, ve věci C-13/83. Evropský parlament za účasti Evropské komise podal žalobu na Radu (tehdy) Evropských společenství z důvodu nečinnosti v daném odvětví.

<sup>102</sup> § 39a zákona o pozemních komunikacích.

<sup>103</sup> Zákon č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony.

<sup>104</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU ze dne 7. července 2010 o rámci pro zavedení inteligentních dopravních systémů v oblasti silniční dopravy a pro rozhraní s jinými druhy dopravy.

<sup>105</sup> § 39a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

<sup>106</sup> Podle čl. 4 odst. 1 ITS směrnice se inteligentními dopravními systémy rozumí „...systémy, ve kterých jsou používány informační a komunikační technologie, v oblasti silniční dopravy, včetně infrastruktury, vozidel a uživatelů, a v oblasti řízení provozu a mobility, jakož i pro rozhraní s jinými druhy dopravy...“.

pojmu dopravní telematika, jak byla vymezena zejména ve třetí kapitole této práce. Tu považují autoři za vhodné odlišit dopravní telematiku (inteligentní dopravní systém) a koncept Smart City. Zatímco inteligentní dopravní systém je pouhým souborem moderních technologií, koncept Smart City (na úseku dopravy) je pojmem širším, který zahrnuje nejen „technologickou část“ sloužící k získávání a přenosu relevantních informací (dat), ale zejména jde o ideu „správného“ („chytrého“) nakládání s takto získanými daty za účelem zlepšování dopravy ve městech.

Významnou povinností dopadající na jednotlivé poskytovatele<sup>107108</sup> služby inteligentního dopravního systému je užívat pouze ty součásti inteligentního dopravního systému, které odpovídají specifikacím stanoveným Evropskou komisí a uveřejněným v Úředním věstníku Evropské unie, a poskytovat služby inteligentního dopravního systému způsobem odpovídajícím těmto specifikacím. Zároveň je poskytovatel služby inteligentního dopravního systému povinen zajistit, aby jím poskytované služby byly v souladu s pravidly pro zpracování osobních údajů.

Shora uvedené povinnosti provozovatele by tedy měly být zohledněny při přípravě zadávací dokumentace či ještě lépe při prvotních úvahách zadavatele

<sup>107</sup> Zákon o pozemních komunikacích blíže poskytovatele služby inteligentního dopravního systému nespecifikuje. Pro účely konceptu Smart City na úseku dopravy lze uzavřít, že takovým poskytovatelem by bylo patrně město či kraj. Tu je vhodné poznamenat, že tato práce se podrobněji nezabývá následným provozováním „chytré“ infrastruktury či obecně technologie související s konceptem Smart City v dopravě. Rozdílnost jednotlivých vlastníků pozemních komunikací by jistě neměla vést k závěru, že jednotliví vlastníci pozemních komunikací na území města budou provozovat vlastní „dispečink“, který bude zpracovávat a dále využívat získaná data o provozu. Naopak pro naplnění samotné podstaty myšlenky konceptu Smart City je rozhodující, aby bylo na podkladě aktuálních dopravních informací rozhodováno centrálně či alespoň jednotně a koordinovaně. Jednotliví vlastníci pozemních komunikací by tak kupříkladu mohli pověřit jednu vybranou osobu (typicky právníckou osobu zřízenou či založenou městem nebo krajem), která bude na základě disponibilních dat dále rozhodovat o regulaci dopravy – právě tato osoba by pro účely zákona o pozemních komunikacích patrně vystupovala jako poskytovatel služby inteligentního dopravního systému.

<sup>108</sup> V souladu s nutností eurokonformního výkladu (k požadavku na eurokonformní výklad lze odkázat kupříkladu na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 3571/2012 ze dne 19. 6. 2013) lze bližší definici provozovatele inteligentního dopravního systému dohledat v čl. 4 odst. 5) ITS směrnice, podle které je poskytovatelem služeb ITS „...*jakýkoliv poskytovatel služby ITS, ať již veřejný nebo soukromý*...“: Z takto obecného vymezení lze dovést pouze to, že poskytovatelem služby může být také osoba soukromého práva, která není ovládána subjekty veřejné správy.



o „chytré“ infrastrukturu či obecně v souvislosti s jakoukoli technologií dopravní telematiky. Byť právní úprava inteligentních dopravních systémů nabyla v tuzemském právním řádu účinnosti již v roce 2012, z materiálů Nejvyššího kontrolního úřadu vyplývá, že implementace inteligentních dopravních systémů výrazně zaostává za původními představami (pochybnosti o efektivitě při využívání stávajících inteligentních dopravních systémů ostatně autoři intimovali už v úvodním slovu této práce).<sup>109</sup>

Vyjma již zmíněné ITS směrnice lze z unijních právních předpisů (včetně „soft“ práva v podobě sdělení či doporučení Komise) zmínit v souvislosti s fenoménem Big Data u propojených vozidel zejména Sdělení<sup>110</sup> Komise „Budování evropské ekonomiky založené na datech“, které může sloužit jako částečná inspirace při formulování základních požadavků na charakter dat, se kterými má být v rámci konceptu Smart City nejvíce pracováno (podle autorů této práce není nutné, aby pro účely Smart City na úseku dopravy docházelo ke zpracování osobních údajů).

Při specifikaci vyžadovaných technologií (typicky v zadávací dokumentaci) tak bude na zadavateli, aby důsledně dbal na požadavky kladené na inteligentní dopravní systémy vyplývající (nejen) z unijní legislativy.

---

<sup>109</sup> Nejvyšší kontrolní úřad v rámci kontrolní akce (Nejvyšší kontrolní úřad: Implementace inteligentních dopravních systémů (ITS) v silniční infrastruktuře České republiky, č. 3/2019/12 Kz) dospěl k závěru, že možnosti kontroly dosahování plánovaných cílů v rámci implementace inteligentních dopravních systémů byly formulovány příliš obecně; přesto je z kontrolního závěru zřejmé, že implementace inteligentních dopravních systémů nabírá výrazné zpoždění (kupříkladu instalace vysokorychlostních vah na dálnicích), či naopak i když dojde ke zprovoznění inteligentního dopravního systému, není dotčenými subjekty řádně využíván. Je otázkou, k jakým závěrům by NKÚ dospěl v případě územních samosprávných celků, byl-li by k takové kontrole zmocněn zákonem (což se nejví v blízké době pravděpodobně – k tomu kupříkladu HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 256, Beckova edice právní instituty). Podle přesvědčení autorů by výsledky takové kontroly byly ještě horší.

<sup>110</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Budování evropské ekonomiky založené na datech (COM(2017)9).



## 8 PROBLEMATIKA VENDOR LOCK-IN

Především v souvislosti s (nejen) veřejnými nákupy informačních technologií je často skloňovaným pojmem tzv. vendor lock-in<sup>111</sup>, který by bylo možné definovat jako stav, kdy uživatel technologického řešení může z právních nebo technických<sup>112</sup> důvodů změnit dodavatele navazujících či souvisejících dodávek, pouze při vynaložení značných (především finančních) nákladů.<sup>113</sup> Negativním dopadem stavu vendor lock-in je především postavení dodavatele, který může diktovat podmínky, za kterých dojde k plnění navazujících či souvisejících dodávek (zejména pak samozřejmě nabídkové ceny), aniž by objednatel (v rámci veřejných nákupů zadavatel) mohl tyto podmínky srovnat v rámci otevřené konkurenční soutěže; efektivní řešení takové *statu quo* je živým tématem mezi odbornou veřejností.

Důvodů pro založení stavu vendor lock-in může být několik. Mezi nejběžnější důvody vzniku stavu vendor lock-in patří především existence práv duševního vlastnictví – zejména autorskoprávní ochrana – a technologická závislost. Méně častým případem je situace, kdy je stav vendor lock-in (fakticky nevyhnutelně) založen tím, že na trhu má monopol pouze jeden

<sup>111</sup> V rámci judikatury správních soudů často označován jako tzv. stav exkluzivity.

<sup>112</sup> Typicky v důsledku proprietárních technologií (viz ROUSE, Margaret. Vendor lock-in. *Tech target* [online]. [cit. 22. 6. 2018]. Dostupné z: <https://searchconvergedinfrastructure.techtarget.com/definition/vendor-lock-in>).

<sup>113</sup> Dle Scholze lze vendor lock-in obecně definovat jako situaci, kdy zákazník, který užívá výrobek nebo službu, nemůže snadno přejít na produkt nebo službu konkurence (SCHOLZ, Artur a Jer-Nan JUANG. Toward open source CubeSat design. *Acta Astronautica*, 2015, č. 10–11, s. 387); Podle Sjoerdstrové se za vendor lock-in považuje situace, kdy zákazník vnímá, že je do určité míry závislý na produktech nebo službách dodavatele a není tedy schopen efektivně dodavatele změnit (SJOERDSTRA, Bianca. Dealing with Vendor Lock-in. *University of Twente* [online]. [cit. 22. 6. 2018]. Dostupné z: [http://essay.utwente.nl/70153/1/Sjoerdstra\\_BA\\_BMS.pdf](http://essay.utwente.nl/70153/1/Sjoerdstra_BA_BMS.pdf)). Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vymezuje pojem vendor lock-in tak, že „[h]ovoříme-li o vendor lock-inu, pak mluvíme mimo jiné o neschopnosti zadavatele změnit či zpřístupnit dílo vytvořené dodavatelem bez jeho souhlasu nebo poplatků (tzv. exit cost). Zadavatel je jako uživatel díla v situaci, kdy je s ohledem na jiná pravidla, která též musí v oblasti veřejné správy dodržovat, zcela závislý na službě konkrétního dodavatele. Proto se mluví o proprietárním uzamčení zadavatele, který není schopen změnit své existující řešení jednoduše a bez shora uvedených nákladů, které jsou kvůli jeho závislosti na dodavateli mnohdy přemrštěně vysoké.“ Zakázkové právo v oblasti ICT a další aktuální témata. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [online]. Informační listy, 2017, č. 1, s. 22 [cit. 22. 6. 2018]. Dostupné z: [http://www.uohs.cz/download/Informacni\\_listy/2017/2017\\_1\\_Zakazkove-pravo-a-oblasti-ICT.PDF](http://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2017/2017_1_Zakazkove-pravo-a-oblasti-ICT.PDF)

dodavatel, tedy na trhu neexistuje dodavatel poskytující alternativní, obdobné plnění. Důvodem pro stav vendor lock-in může být konečně i tzv. uzamčení ostatními uživateli, což je možné označit za zvláštní formu vendor lock-in, která přichází v úvahu za situace, kdy subjekt – zadavatel – je nucen prostřednictvím informačních technologií komunikovat s dalšími subjekty, které již k tomuto účelu využívají konkrétní technologii, typicky software či formát elektronického dokumentu a „nový“ článek je tedy nucen se této situaci přizpůsobit.<sup>114, 115</sup> Společným jmenovatelem uvedených kategorií (snad vyjma důvodu spočívajícího v monopolu jediného dodavatele na trhu) je samotný důsledek vendor lock-in, tedy značné (či lépe nepřiměřené) náklady na změnu dodavatele.

Jde-li o důvod spočívající v existenci práv duševního vlastnictví, pak se v oblasti informačních technologií (zejména pak softwarů) jedná především o autorskoprávní ochranu, neboť předmětem ochrany autorského práva je autorské dílo<sup>116</sup>, za které se v souladu s § 2 odst. 2 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „autorský zákon“), považuje též počítačový program, který je původní v tom smyslu, že je autorovým<sup>117</sup> vlastním duševním výtvořem.<sup>118</sup> Obsahem autorského práva jsou subjektivní práva autora k jeho dílu, která se dělí na výlučná

<sup>114</sup> SJOERDSTRA, Bianca. *Dealing with Vendor Lock-in* [online]. University of Twente [cit. 22. 6. 2018]. Dostupné z: [http://essay.utwente.nl/70153/1/Sjoerdstra\\_BA\\_BMS.pdf](http://essay.utwente.nl/70153/1/Sjoerdstra_BA_BMS.pdf)

<sup>115</sup> Vedle uvedených důvodů zakládajících stav vendor lock-in se někdy objevuje jako další důvod i tzv. osobní uzamčení, které je možno definovat jako subjektivní nedůvodná preferenci nakupujícího (některé ze zájmových skupin v organizaci zadavatele) některého výrobku či dodavatele na trhu; autoři však u této příčiny zakládající vendor lock-in vidí zásadní rozdíl, a to jeho vznik v interním prostředí objednatele – zadavatele – a nikoliv vně, tedy buď v tržním prostředí či z důvodu nutného „začlenění“ do stávajících struktur.

<sup>116</sup> Srov. ustanovení § 2 odst. 1 autorského zákona.

<sup>117</sup> K osobě autora lze odkázat především na § autorského zákona, podle něhož může být autorem pouze fyzická osoba, tedy člověk, který jej vytvořil, a to buď jako jednotlivec nebo jako spoluautor (k tomu vizte § 8 autorského zákona); v praxi najde hojně své uplatnění i § 58 odst. 1 autorského zákona, který upravuje vztahy v případě tzv. zaměstnaneckého díla.

<sup>118</sup> Podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/24/ES ze dne 23. dubna 2009 o právní ochraně počítačových programů, se počítačovým programem rozumí „*programy v jakékoliv formě, včetně těch, které jsou součástí technického vybavení (hardware). Tento výraz zahrnuje rovněž přípravné koncepční práce vedoucí k vytvoření počítačového programu za podmínky, že povaha těchto prací v pozdější etapě umožní vytvoření počítačového programu.*“

(nepřevoditelná) práva osobnostní a práva majetková. S majetkovými právy k autorskému dílu je možno disponovat, což se v praxi nejčastěji děje prostřednictvím udělení licence na základě licenční smlouvy<sup>119</sup>; další možností v případě, že se jedná o zaměstnanecké dílo ve smyslu autorského zákona, je postup podle § 58 odst. 1 autorského zákona, podle něhož může zaměstnavatel výkon svých majetkových práv k autorskému dílu, které vykonává svým jménem a na svůj účet, postoupit třetí osobě, avšak pouze se svolením autora – v takovém případě postupník (zadavatel) získá fakticky maximálně široké oprávnění k výkonu práva autorské dílo užít a přestává být na zhotoviteli „závislý“.

V případě technologické závislosti se nebude jednat o právní překážky, nýbrž o překážky faktické, která budou typicky spočívat v technické či technologické nekompatibilitě zařízení, kterým zadavatel disponuje a zařízením, které s ním má být na základě požadavku funkčnosti celku kompatibilní, a to jak celými výrobky jiných dodavatelů, tak i jednotlivými (často spotřebními) prvky. Pokud tedy zadavatel zvolí jedno z na trhu dostupných řešení, je nucen v případě potřeby „dokoupení“ popotávat stejné produkty, neboť ostatní produkty dostupné na trhu nejsou s původními kompatibilní.

Vedle uvedených typů vendor lock-inu lze zejména v zakázkách na informační technologie vysledovat ještě další typ, který spočívá v komunikační nekompatibilitě mezi informačními technologiemi navzájem. Požadavek na komunikační kompatibilitu jednotlivých prvků (informačních technologií) systému vzniká především v souvislosti s potřebou komunikace (zejména sdílení získaných informací a dat) mezi jednotlivými a relativně samostatnými prvky (informačními technologiemi) celku – v konceptu Smart City se bude jednat v podstatě o všudypřítomný prvek, neboť právě v takovém systému je klíčové, aby data a informace byla mezi jednotlivými prvky sdílena a využívána pro dosažení co nejlepších výsledků; jako příklad lze uvést sdílení dat o volné kapacitě parkovacích míst v centru města s aplikací, která řidičům tuto informaci sdělí a nalezne volné parkovací místo u spoje městské hromadné dopravy, který jej dopraví do cíle, případně včasná indikace intenzity dopravy na zamýšlené trase.

<sup>119</sup> Úprava licenční smlouvy je obsažena v § 2358 občanského zákoníku.

K založení vendor lock-inu dochází při zadání původní (zásadně první) veřejné zakázky, kterou se zadavatel i do budoucna uzamkne k vybranému dodavateli, a to buď z důvodů právních či technických/technologických. Smluvní instrumentarium uzavřené na základě původní veřejné zakázky tedy právně či fakticky limituje možnosti zadávání navazujících či souvisejících veřejných zakázek, resp. v podstatě vylučuje otevřenou soutěž. S ohledem na negativní důsledky spojené jak se setrváním zadavatele v stavu vendor lock-in, tak na náklady spojené s vyvázáním se z takového stavu, by zadavatel měl velmi pečlivě vážit své kroky při zadávání původní veřejné zakázky, neboť následky jsou dlouhodobé a výrazně negativní.

### **8.1 Vendor lock-in z důvodu ochrany autorských práva a technických důvodů – uzamknutí k jednomu dodavateli**

Zejména při uskutečňování transakcí, jejichž předmětem jsou proprietární technologie, a to bez ohledu na to, zda probíhá mezi soukromoprávními subjekty či při poptávání plnění orgánem veřejné správy, nezřídka dochází k založení stavu vendor lock-in z důvodu existence autorských práv a nevhodnému nastavení licenčních oprávnění nebo z technických či technologických překážek. Dostane-li se subjekt na základě smluvního vztahu do tohoto stavu, pak mu fakticky nezbývá nic jiného, než v uzamčení s dodavatelem pokračovat – související a navazující plnění poptávat přímo a výhradě od něho – nebo za cenu vysokých nákladů na změnu (exit costs) dodavatele změnit.

Je-li uzamčený subjekt zadavatelem<sup>120</sup>, pak při reakci na stav vendor lock-in musí zohlednit i zákon o zadávání veřejných zakázek – s ohledem na odbornou i administrativní náročnost a současně nutnost vynaložení značných finančních prostředků hojně zadavatelé v dodavatelských vztazích s vendor lock-inem zůstávají a v případě potřeby poptat navazující nebo související plnění (v oblasti informačních technologií především potřeba úprav či rozšíření stávajících informačních technologií, typicky informačních systémů), s hledem na nutnost tato plnění poptávat výlučně po dodavateli původního plnění, přistoupí k zadání prostřednictvím jednacímho řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. b) nebo c) zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>120</sup> Ve smyslu § 4 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Podle § 63 odst. 3 písm. b) a c) zákona o zadávání veřejných zakázek může zadavatel použít jednací řízení bez uveřejnění, pokud veřejná zakázka může být splněna pouze určitým dodavatelem, neboť z technických důvodů neexistuje hospodářská soutěž, neboje to nezbytné z důvodu ochrany výhradních práv včetně práv duševního vlastnictví.

Jednací řízení bez uveřejnění je jedním z druhů zadávacích řízení, které zákon o zadávání veřejných zakázek zná.<sup>121</sup> Zadavatel jednací řízení bez uveřejnění zahájí odesláním výzvy k jednání, výzvy k podání nabídek nebo (přímo) zahájením jednání s dodavatelem, a následně jedná s oslovenými dodavateli o uzavření smlouvy (zejména o specifikaci předmětu plnění, době plnění, smluvních a obchodních podmínkách), přičemž v průběhu jednání je zadavatel oprávněn měnit zadávací podmínky.<sup>122</sup> Popsaný druh zadávacího řízení se tak nejvíce podobá klasické soukromoprávní kontraktaci, což na jedné straně přináší značnou flexibilitu pro zadavatele, na straně druhé však do značné míry vybočuje z formálně striktně upravených procesů výběru dodavatelů veřejných zakázek – zadávacích řízení a zadávacích podmínek. Pro jednací řízení bez uveřejnění je typické nejmenším stupněm transparentnosti a nejméně formalizovaným postupem zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Současně s ohledem na absenci zákonné povinnosti zadavatele odeslat oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění a (téměř)<sup>123</sup> svobodnému výběru okruhu oslovených dodavatelů – je-li důvodem pro takový postup založený

<sup>121</sup> Srov. § 3 zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>122</sup> Srov. § 67 zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>123</sup> Zadavatel je i při zadávání veřejné zakázky povinen dodržet zásady zadávání veřejných zakázek dle § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek (zásadu transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, a to i v rámci výběru oslovovaných subjektů – dodavatelů. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 31. 5. 2018, č. j. 62 Af 125/2016, konstatoval, že „[p]okud však z okolností souvisejících se žádanou veřejnou zakázkou a především ze samotných důvodů použití jednacího řízení bez uveřejnění neplyne, že by se jednalo o případ, kdy veřejnou zakázku žádanou v jednacím řízení bez uveřejnění může splnit toliko jediný dodavatel (a právě proto je jednací řízení bez uveřejnění namísto – to by byly právě případy podřaditelné pod § 23 odst. 4 písm. a) ZVZ), pak není odůvodněn zjednodušující závěr v tom směru, že zásady zadávání veřejných zakázek (mimo jiné i zásada zákazu diskriminace podle § 6 ZVZ) byly (automaticky) naplněny samotným splněním podmínek pro použití jednacího řízení bez uveřejnění. Při absenci objektivní možnosti plnit veřejnou zakázku pouze jediným v úvahu přicházejícím dodavatelem by tak zadavatel zásady vyplývající z § 6 ZVZ naplnil tak, že by v zadávacím řízení (byť je jím jednací řízení bez uveřejnění) jednal s více dodavateli. Takový postup se ostatně nakonec může zadavateli ukázat jako výhodnější, neboť existence více si konkurujících dodavatelů velmi pravděpodobně vyvolá jejich výhodnější nabídky.“

stav vendor lock-in typicky oslovení pouze jediného dodavatele – dochází ke značnému omezení či dokonce vyloučení hospodářské soutěže; uvedené skutečnosti zákonodárce vedly k podmínění takového postupu taxativním výčtem důvodů opravňujících zadavatel k zadání veřejné zakázky prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění.<sup>124</sup>

Jde-li o zadávání navazujících či souvisejících veřejných zakázek v dodavatelském vztahu z důvodu existence vendor lock-inu z technických důvodů nebo důvodu ochrany výhradních práv včetně práv duševního vlastnictví, pak se k takovému postupu dozorčí, přezkumné i kontrolní orgány staví rezervovaně, a to především s ohledem na judikaturu správních soudů. Dle ustálené judikatury správních soudů nelze podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. b) a c) zákona o zadávání veřejných zakázek<sup>125</sup> považovat za splněné a postup zadavatele za v souladu se zákonem, pokud zadavatel stav vendor lock-in (starší judikatura používá pojem stav exkluzivity) sám svým předchozím jednáním způsobil; v případě důvodu spočívajícího v ochraně autorských práv původního dodavatele zadavatel existenci vendor lock-inu založí akceptací licenčních ujednání ve smlouvě na původní (první) veřejnou zakázku<sup>126</sup> a jde-li o technické důvody, pak výběrem takového plnění, které není kompatibilní s jiným plněním dostupným na trhu<sup>127</sup>.

Dle kritického názoru autorů lze s ohledem na podstatu samotného kontraktčního procesu spočívajícího v návrhu na uzavření závazku a jeho akceptaci (lhostejno, zda zadavatelem či dodavatelem) by bylo možno fakticky vždy

<sup>124</sup> Jak v rozsudku ze dne 16. 9. 2016, č. j. 62 Af 112/2013-198, uvedl Krajský soud v Brně: „[z]adání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění je možné použít v tom případě, kdy uspokojení potřeby zadavatele není objektivně možné dosáhnout v „klasickém“ zadávacím řízení, tj. soutěžní o zakázku. Veřejné právo tu v tomto ohledu stanoví s ohledem na zásadu transparentnosti zadavateli limity k použití tohoto typu zadání zakázky“.

<sup>125</sup> Shodně jako podmínky dle předchozí právní úpravy jednacího řízení bez uveřejnění podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách.

<sup>126</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2015, č. j. 62 Af 112/2013-131.

<sup>127</sup> V případě technických důvodů se může jednat například o potřebu kompatibility řadičů na světelných křižovatkách, které získávají informace o počtu projíždějících vozidel ze smyčkových detektorů (viz Inteligentní dopravní infrastruktura. *SIEMENS* [online]. [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.siemens.cz/smartcities/intelligentni-dopravni-infrastruktura>), kdy řadiče od jiného výrobce nebudou z důvodu technické nekompatibility schopny zajistit funkčnost systému jako celku (*mutatis mutandis* rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 Af 3/2017-243).



konstatovat, že zadavatel existenci technických důvodů či důvodů spočívajících v ochraně autorských práv sám svým jednáním – výběrem technicky unikátního plnění na trhu či nevhodným sjednáním licenčních oprávnění – způsobil, je nutné naplnění další skutečnosti, kterou je předvídatelnost budoucí potřeby poptávat navazující či související plnění zadavatelem v okamžiku zadávání původní veřejné zakázky; při absenci této druhé „podmínky“ nezákonnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění při zadávání veřejných zakázek by se ustanovení § 63 odst. 3 písm. b) a c) zákona o zadávání veřejných zakázek s ohledem z výše uvedeného důvodu stalo prakticky obsoletním.

V rámci řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a následně i před správními soudy tak zadavatelé mimo jiné prokazují, zda v okamžiku zadávání původní (první) veřejné zakázky, kterou k založení stavu vendor lock-in došlo, nemohli rozumně předpokládat, že je pravděpodobné, že v budoucnu vyvstane potřeba poptávat navazující či související plnění. Uvedené závěry o nezákonnosti postupu zadavatele zadávajícího navazující veřejnou zakázku z důvodu existence vendor lock-inu prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění vyplývají i z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2015, č. j. 32 Af 112/2013-131, podle něhož „se žalobce b) nemůže odvolávat na objektivní nutnost realizace předmětu zakázky jiným subjektem než vybraným uchazečem, neboť tento stav exkluzivitu sám způsobil. Autorská práva vybraného uchazeče jsou chráněna na základě jím akceptovaných výše citovaných licenčních ujednání ze dne 6. 11. 2006, která však uzavřel za situace, kdy již musel rozumně předpokládat potřebu budoucích zakázek v návaznosti na rozvoj projektu municipální multiaplikační číkové karty.“

Recentní judikatura na základě dosavadních aplikačních zkušeností s přezkoumáním postupů zadavatelů v jednacím řízení bez uveřejnění shrnuje, že v praxi se mohou objevovat tři základní typové situace, v nichž podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění nebývají materiálně<sup>128</sup> naplněny a v nichž zadavatel není oprávněn zadávat navazující veřejnou zakázku prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění. O první typ se jedná v situaci, kdy nutnost použití jednacího řízení bez uveřejnění je vyvolána předchozím

<sup>128</sup> O formálním naplnění podmínek není ve sporech, jejichž předmětem je přezkoumání navazujících veřejných zakázek z důvodu existence vendor lock-in v dodavatelském vztahu, pochyb, neboť právě z nich uzamčení zadavatele k dodavateli a nemožnost zadat navazující veřejnou zakázku v některém z „otevřených“ druhů zadávacích řízení vyplývá.

porušením zákona o zadávání veřejných zakázek při zadávání předchozí veřejné zakázky. Druhý typ lze charakterizovat jako situaci, kdy si zadavatel podmínky pro navazující zadávání s využitím výlučně jednacím řízení bez uveřejnění úmyslně vytvořil právě proto, aby navazující veřejné zakázky mohl zadávat konkrétnímu dodavateli. A konečně třetí typová situace – typickou pro zadávání navazujících veřejných zakázek při uzamčení zadavatele k původnímu dodavateli – která je dána tehdy, pokud „*zadavatel, ačkoli s ohledem na konkrétní okolnosti v době zadávání původní veřejné zakázky musel rozumně předpokládat, že v budoucnu vznikne potřeba zadání navazujících veřejných zakázek (resp. potřeba dalšího plnění), při zadávání původní veřejné zakázky akceptuje licenční či jiná smluvní ujednání, která de facto vylučují, aby navazující veřejná zakázka mohla být splněna jiným než v této původní veřejné zakázce vybraným dodavatelem, čímž znemožní zadávání navazujících veřejných zakázek v některém z „otevřenějších“ druhů jednacím řízení a naopak podmíní zadávání navazujících veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění s odkazem na ochranu práv duševního vlastnictví či technických důvodů.*“<sup>129</sup>

Neobstojí přitom argument zadavatele, že stav vendor lock-in při zadávání původní veřejné zakázky nezaložil úmyslně, neboť zavinění není při přezkumu v režimu zákona o zadávání veřejných zakázek posuzováno – zadavatele jako subjekt hospodařící s veřejnými prostředky tíží objektivní odpovědnost. Současně pro nezákonnost postupu zadavatele spočívajícího v zadání navazující veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění z důvodu existence vendor lock-inu není rozhodné, zda se zadavatel při zadávání původní veřejné zakázky (zakládající stav vendor lock-in) dopustil přestupku podle zákona o zadávání veřejných zakázek – zadávací řízení na původní veřejnou zakázku může proběhnout striktně v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, avšak na příklad sjednání licenčních podmínek ve smlouvě (taktéž v souladu s právním řádem) založí stav vendor lock-in zásadně vylučující možnost zadavatele zadávat navazující veřejné zakázky prostřednictvím jednacím řízení bez uveřejnění v souladu s § 63 odst. 3 písm. b) a c) zákona o zadávání veřejných zakázek. Rozhodující skutečností, kterou zadavatelé v rámci přezkumu zadávání veřejných zakázek zadávaných v jednacím řízení bez uveřejnění prokazují, je tedy (ne)možnost předvídat budoucí potřebu zadávání navazujících veřejných zakázek. Zadavatel by tak v rámci přezkumného řízení měl předložit

<sup>129</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2019, č. j. 62 Af 93/2017-94.

kvalifikované posouzení „životního cyklu“<sup>130</sup> plnění (informačních technologií), tedy reflexi požadavků na poptávané plnění, technickou podporu při užívání informační technologie, předpokládanou dobu jejího užívání, postup po ukončení užívání informační technologie a především nutnost, resp. pravděpodobnost budoucí potřeby informační technologie upravovat či rozšiřovat.<sup>131</sup> Výstupem takového posouzení zadavatele by měla být predikce ohledně pravděpodobnosti budoucích potřeb zásahů, úprav, rozšiřování či rozvoje poptávané informační technologie.

S ohledem na skutečnost, že zákon o zadávání veřejných zakázek explicitně takový dokument nevyžaduje, není závazně stanovena ani jeho forma. Vzhledem k významu takového dokumentu a povaze skutečností, které z něj mají vyplývat – provedení kvalifikované predikce o „životním cyklu“ plnění – by tento měl zpravidla vzniknout v přípravné fázi, tj. před zahájením zadávacího řízení, přičemž jako vhodné dokumenty lze označit usnesení rady zadavatele či zápisy ze zastupitelstev<sup>132, 133</sup>, zápisy z jednání vrcholných orgánů zadavatele (např. celouniverzitních orgánů ve vztahu k jednotlivým fakultám) nebo strategické dokumenty zadavatele či jemu nadřízených orgánů. Jen obtížně, ač a priori nejsou důkazní prostředky pořízené ex post typicky až v rámci přezkumného řízení nepřijatelné, budu zadavatel provedení kvalifikovaného posouzení „životního cyklu“ dokládat dokumenty, které vzniknout až po zahájení zadávacího řízení.<sup>134</sup>

## 8.2 Nezaviněný nešikovný postup zadavatele

Od nastíněné situace je však na základě specifických skutkových okolností v době zadávání veřejné zakázky na původní plnění nutno odlišit situaci, kdy zadavatel budoucí potřebu zásahů, úprav, rozšiřování či rozvoje poptávané

<sup>130</sup> Není myšlen životní cyklus ve smyslu § 117 zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>131</sup> Zakázkové právo v oblasti ICT a další aktuální témata. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [online]. Informační listy, 2017, č. 1, s. 28 [cit. 22. 6. 2018]. Dostupné z: [http://www.uohs.cz/download/Informacni\\_listy/2017/2017\\_1\\_Zakazkove-pravo-a-oblasti-ICT.PDF](http://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2017/2017_1_Zakazkove-pravo-a-oblasti-ICT.PDF)

<sup>132</sup> Pochopitelně v případě, že se jedná o veřejného zadavatele ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek, tedy územně samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace.

<sup>133</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2015, č. j. 62 Af 112/2013-131.

<sup>134</sup> JELÍNEK, Kamil. *Vendor lock-in ve veřejných zakázkách na IT a specifika řízení o přezkumu zadávání navazujících veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017/2018, s. 57.

informační technologie (objektivně) správně nedovodil, avšak z důvodu objektivní změny okolností je následně nucen takový krok učinit. Za objektivní změnu okolností lze obecně považovat takové události, které zadavatel nemohl při vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné po něm požadovat, předpokládat a jejichž vznik nemohl svým jednáním či naopak nečinností ovlivnit.<sup>135</sup> Bude se jednat o vnější okolnosti nezávislé na vůli zadavatele, tedy typicky změnu právní úpravy nebo změnu či vznik nové povinnosti uložené zadavateli nadřízeným orgánem.<sup>136</sup>

Nastíněná roz dvojka vyplývá z rozsudků Krajského soudu v Brně<sup>137</sup> a navazujících rozsudků Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 Afs 43/2012-54, konstatoval, že „[p]okud v průběhu životnosti softwaru nastane z hlediska zadavatele objektivní změna (nová legislativa, nové manažerské rozhodnutí nadřízených orgánů), tak může nastat situace, kdy by vyloučení použití jednacích řízení bez upozornění fakticky znamenalo zákonem stanovenou povinnost zadavatele pořídit určitý software znovu a znehodnotit již vynaloženou investici na dosavadní software. Dalším klíčovým faktorem je proměnlivost úkolů zadavatele. Pokud zadavatel připravuje software tak, aby software splnil v dané chvíli objektivně stanovené úkoly a byl po uplynutí určité doby životnosti vyřazen, zajistě tomu přizpůsobí i zadávací podmínky.“<sup>138</sup>

Nemohl-li tedy zadavatel v okamžiku zadání původní veřejné zakázky budoucí změnu okolností objektivně předvídat, v důsledku čehož při zadávání původní veřejné zakázky založil stav vendor lock-in, není v rozporu se zákonem, pokud navazující veřejnou zakázku – pochopitelně striktně související s objektivní změnou okolností – zadá prostřednictvím jednacích řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. b) nebo c) zákona o zadávání

<sup>135</sup> Objektivní charakter změny okolností však je obdobně jako naplnění podmínek pro použití jednacích řízení bez uveřejnění nutno vykládat restriktivně.

<sup>136</sup> JELÍNEK, Kamil. *Vendor lock-in ve veřejných zakázkách na IT a specifika řízení o přezkumu zadávání navazujících veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, s. 74.

<sup>137</sup> Srov. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2012, č. j. 62 Af 61/2010-332 a č. j. 62 Af 62/2010-367.

<sup>138</sup> Obdobně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 Afs 42/2012-53, kde uvedl, že „[v] postupu žalobce není možno sledovat účelovost a úmysl obejít zákona o veřejných zakázkách při zadávání návazných veřejných zakázek. Původní veřejné zakázky zadával zadavatel prokazatelně, aniž by měl vědomí o tom, že v budoucnu mu vznikne potřeba zadat dotčené veřejné zakázky.“

veřejných zakázek. Nutno však podotknout, že uvedená kategorie nazvaná správními soudy jako nezaviněný nešikovný postup zadavatele je v praxi naprosto raritní a zadavatelé by na ni ve své praxi jistě neměli „spoléhat“.

### 8.3 Komunikační vendor lock-in – komunikační nekompatibilita mezi dodavateli v systému

Jinou formou stavu exkluzivity je komunikační vendor lock-in, kterým autoři rozumí komunikační neschopnost jednotlivých prvků systému mezi sebou navzájem z důvodu nevhodného či nedostatečného smluvního zajištění kompatibility mezi jednotlivými prvky systému. Ke komunikačnímu vendor lock-inu bude docházet především v rámci složitějších systémů, kde jsou jednotlivé funkce zajišťovány různými informačními technologiemi (typicky od různých dodavatelů), které spolu pro zajištění správného fungování celku potřebují „komunikovat“ – typickým příkladem tak je právě koncept Smart City, nicméně s ohledem na (poněkud těžkopádnou) realizaci konceptu eGovernment<sup>139</sup> se tato forma vendor lock-inu dotýká velké části informačních technologií – především pak informačních systémů – ve veřejné správě.

Negativní význam komunikačního vendor lock-inu v systému požadujícímu vzájemnou komunikaci mezi jednotlivými prvky dokládá i zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o informačních systémech veřejné správy“), který stanoví práva a povinnosti, které souvisejí s vytvářením, správou, provozem, užíváním a rozvojem informačních systémů veřejné správy spravovaných státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků; citovaný zákon se aplikuje toliko na informační systém veřejné správy, kterým je funkční celek nebo jeho část zabezpečující cílevědomou a systematickou informační činnost pro účely výkonu veřejné správy. Každý informační systém veřejné správy zahrnuje data, která jsou uspořádána tak, aby bylo možné jejich zpracování a zpřístupnění, provozní údaje a dále nástroje umožňující výkon informačních činností.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> Myšlenkou tzv. eGovernmentu je správa věcí veřejných za využití moderních elektronických nástrojů, díky kterým bude veřejná správa k občanům přátelštější, dostupnější, efektivnější, rychlejší a levnější. Viz Co je eGovernment. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 31. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/co-je-egovernment.aspx>

<sup>140</sup> Srov. § 2 písm. b) zákona o informačních systémech veřejné správy.

Zákon o informačních systémech veřejné správy pak orgánům veřejné správy v rámci informačních systémů veřejné správy v § 5 ukládá řadu povinností; mezi ně patří zejména povinnost spolupráce s ministerstvem vnitra, které stanoví a spravuje referenční rozhraní<sup>141</sup> a stanoví pravidla vazby<sup>142</sup> mezi jednotlivými informačními systémy veřejné správy prostřednictvím referenčního rozhraní.<sup>143</sup> Ministerstvo vnitra tak v souladu s § 4 odst. 1 zákona o informačních systémech veřejné správy mimo jiné zpracovává návrhy strategických dokumentů v oblasti informačních systémů veřejné správy, a to i z hlediska bezpečnosti těchto systémů, připravuje nebo koordinuje přípravu záměrů pro budování nebo přetváření informačních systémů veřejné správy vyvolané společnou potřebou více správců informačních systémů veřejné správy nebo potřebou spolupráce a koordinace na mezinárodní úrovni – zjednodušeně řečeno tak ministerstvo vnitra koordinuje činnosti orgánů veřejné správy v oblasti informačních systémů veřejné správy a mimo jiné dbá na to, aby nedocházelo ke komunikační nekompatibilitě jednotlivých informačních systémů veřejné správy.<sup>144</sup> V praktické rovině tedy má docházet ke koordinaci při budování, přetváření či pořízení informačních systémů veřejné správy tak, aby byl naplněn požadavek na vzájemné poskytování informací prostřednictvím

141 Referenčním rozhraním se podle § 2 písm. h) zákona o informačních systémech veřejné správy rozumí referenčním, sdíleným a bezpečným rozhraním informačních systémů veřejné správy souhrn právních, technických, organizačních a jiných opatření vytvářejících jednotné integrační prostředí informačních systémů veřejné správy, které poskytuje kvalitní soustavu společných služeb informačních systémů veřejné správy, včetně služeb výměny oprávněně vyžadovaných informací mezi jednotlivými informačními systémy, a to i se systémy mimo Českou republiku.

142 Vazbou se podle § 2 písm. o) zákona o informačních systémech veřejné správy rozumí vzájemné nebo jednostranné poskytování služeb informačních systémů veřejné správy, například sdílení dat.

143 Srov. § 4 odst. 2 písm. d) zákona o informačních systémech veřejné správy.

144 Uvedené vyplývá i z důvodové zprávy k původnímu zákonu o informačních systémech veřejné správy, podle něhož bylo kompetencí (ještě Úřadu pro veřejné informační systémy) navrhnout a spravovat referenční rozhraní, prostřednictvím něhož si budou orgány veřejné správy vyměňovat informace při dodržení principů bezpečnosti a ochrany osobních údajů. Cílem tedy bylo stanovit pravidla sdílení informací mezi jednotlivými informačními systémy veřejné správy obdobou standardů, které budou obsahovat „*technické a organizační postupy sdílení a výměny dat při dodržení právních podmínek daných příslušnými právními předpisy, a to prostřednictvím právního a technického prostředí, které je schopno zajistit přenos dat (včetně hlasu, obrazu) s požadovanými parametry. Vzhledem k tomu, že některé orgány veřejné správy již pro své potřeby provozují příslušné komunikační sítě, bude úkolem Úřadu zajistit jejich plnohodnotné využití v rámci jednotného komunikačního prostředí s jednoznačným prioritním cílem – úspory finančních prostředků státního rozpočtu.*“

referenčního rozhraní, které má ověřenou technickou způsobilost a zahrnovat požadavky vyplývající ze standardů a atestací, což orgány veřejné správy nutně musí promítnout do zadávacích podmínek na veřejnou zakázku.<sup>145</sup>

V nastíněném kontextu však s ohledem na skutečnost, že zákon o informačních systémech veřejné správy neobsahuje provazbu na zákon o zadávání veřejných zakázek (a naopak), reálně hrozí situace, že orgán veřejné správy bude při poptávání informačního systému veřejné správy mít povinnost postupovat v souladu se zákonem o informačních systémech veřejné správy, avšak současně takový postup bude v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Obdobná situace ostatně může nastat – a v reakci na varování Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost ze dne 17. 12. 2018, č. j. 3012/2018-NÚKIB-E/110, i nastala – v souvislosti s bezpečnostním opatřením (varováním<sup>146</sup>) podle zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon o kybernetické bezpečnosti“), kde Úřad pro ochranu hospodářské soutěže postup zadavatele, který opatření Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost při zadávání veřejné zakázky zohlednil, aproboval<sup>147</sup>. Nutno však dodat, že podle § 4 odst. 4 věty druhé zákona o kybernetické bezpečnosti zohlednění požadavků vyplývajících z bezpečnostních opatření podle věty první v míře nezbytné pro splnění povinností podle tohoto zákona nelze považovat za nezákonné omezení hospodářské soutěže nebo neodůvodněnou překážku hospodářské soutěži, přičemž právě omezení či vyloučení hospodářské soutěže je zákonem o zadávání veřejných

<sup>145</sup> Srov. důvodová zpráva k zákonu o informačních systémech veřejné správy účinného do 31. 12. 2002, § 5.

<sup>146</sup> V souladu s § 11 zákona o kybernetické bezpečnosti opatřeními jsou varování, reaktivní opatření a ochranné opatření.

<sup>147</sup> Srov. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 11. 2019, č. j. ÚOHS-S0262/2019/NZ-30266/2019/523/Jma, podle něhož „[s] ohledem na povinnosti zadavatele plynoucí ze ZKB by bez přijetí sporného opatření ani nemohl předmět veřejné zakázky poptávat. Zároveň Úřad (i v kontextu stanoviska NÚKIB) uzavřel, že se nejedná o podmínku jakékoliv excesivní. Její zařazení do zadávací dokumentace tak nepředstavuje libovůli zadavatele, nýbrž jediný způsob, jak mohl zadavatel dostát svým zákonným povinnostem v oblasti kybernetické bezpečnosti. Zadavatel je přitom povinen se při zadávání veřejných zakázek řídit právním řádem České republiky jako celkem. Nemůže-li tak zadavatel dodržet svou zákonnou povinnost při zadávání veřejné zakázky v oblasti kybernetické bezpečnosti jinak, než přijetím sporného opatření, nejedná se o nedovolenou diskriminaci, neboť takový závěr by vedl k situaci, kdy by zadavatel předmět veřejné zakázky vůbec nemohl poptat, a to bez jakéhokoliv zavinění z jeho strany.“

zakázek chráněno<sup>148</sup> – zákon o informačních systémech veřejné správy takové ustanovení neobsahuje.

Nutno upozornit na skutečnost, že zákon o informačních systémech veřejné správy se neaplikuje na informační systémy vytvořené, spravované, provozované, užívané a rozvíjené územními samosprávnými celky v jejich samostatné působnosti<sup>149</sup>; koordinace zadávání veřejných zakázek na tyto informační systémy či požadavek na vzájemnou komunikaci mezi těmito informačními systémy není v právních předpisech upravena. Nicméně s ohledem na šíři samostatné působnosti územních samosprávných celků, které odpovídá i množství oblastí, kde územní samosprávné celky využívají informační technologie – informační systémy – je jeví jako velmi racionální vytvoření koordinačního dokumentu, který by právě otázku vzájemné komunikace a sdílení dat mezi jednotlivými informačními systémy, upravoval; právě pro koncept Smart City, pro který je elementární sdílení dat a jejich efektivní zpracovávání, je vytyčení strategie významné. Uvedené přitom platí jak pro místní samosprávu – obce a města – tak i (a možná ještě více) pro vyšší územní samosprávné celky – kraje. Jako ideální řešení se tak jeví situace, kdy by místní samosprávy společně s krajem vytvořili jednotný koordinační strategický dokument, který by problematiku vzájemné komunikace a sdílení

<sup>148</sup> V tomto kontextu především § 36 odst. 1 a § 89 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek.

<sup>149</sup> Legální definici informačního systému veřejné správy obsahoval zákon o informačních systémech veřejné správy v § 3, který byl zákonem č. 104/2017 Sb. novelizován a nově obsahuje zakotvení vrcholného orgánu řídicího vytváření a užívání informačních systémů veřejné správy vládou – legální definice se tak částečně pozměněna přesunula do § 2 písm. b). V § 4 zákona o informačních systémech veřejné správy je upraveno postavení ministerstva vnitra, které však ve vztahu k orgánům územních samosprávných celků vykonává svou pravomoc výlučně k výkonu přenesené působnosti, což *a contrario* znamená, že ve vztahu k informačním systémům veřejné správy sloužících k výkonu samostatné působnosti se zákon o informačních systémech veřejné správy neuplatní. To ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 104/2017 Sb. k bodům 24 a 25, podle níž „[o]rgány veřejné správy podléhající režimu zákona o informačních systémech veřejné správy jsou mj. orgány územních samosprávných celků. Tyto mohou vytvářet informační systémy veřejné správy i pro výkon samostatné působnosti, přičemž není vyloučeno, aby šlo o společné informační systémy více správců či dokonce i systémy budované ve spolupráci se zbraněním subjektem (např. územním samosprávným celkem cizího státu, s nímž sousedí). Bylo by ústavně sporné, kdyby projekty v samostatné působnosti územního samosprávného celku koordinovalo či připravovalo Ministerstvo vnitra, tj. státní orgán. Z tohoto důvodu se kompetence Ministerstva vnitra v přípravě či koordinaci nadresortních a nadnárodních projektů informačních systémů veřejné správy omezují na ty informační systémy veřejné správy určené k výkonu státní správy, tzn. které budou v případě územních samosprávných celků užívány pouze k podpoře výkonu přenesené působnosti.“



dat mezi informačními systémy upravoval, což by přineslo synergický efekt pro všechny zúčastněné, kteří by tak měli přístup k výrazně většímu množství dat, která jsou pro funkčnost a efektivnost konceptu Smart City esenciální.

### 8.3.1 Komunikační protokoly

Ke komunikaci mezi jednotlivými prvky systému informačních technologií z technického hlediska dochází prostřednictvím tzv. komunikačních protokolů, což je definovaný jazyk s danou syntaxí a sémantikou. Protokoly mohou být proprietární nebo standardizované. Proprietární protokoly se používají pro komunikaci prvků uvnitř uzavřeného systému, kde se nepředpokládá komunikace s dalšími systémy. Standardizované protokoly by měly být použity všude, kde se předpokládá komunikaci s různými systémy. Mezi obecně standardizované protokoly lze řadit například jazyk XML a SQL nebo JSON. Případně specializované protokoly, například DATEX II pro dopravní systémy. Mají-li systémy standardizovaná rozhraní a podporují standardizované protokoly, pak lze spojovat systémy od různých dodavatelů a tím odstranit problémy typu vendor-lock a nekompatibility mezi systémy řešící podobnou problematiku. Řeší se tím také problém generační obměny zařízení, kdy není nutné vyměňovat všechny zařízení najednou, ale v postupných dávkách. Pro ukládání a zpracování dat lze využít distribuované systémy známé pod označením cloudy. Jelikož jsou cloudy univerzální služby podporují především standardizované formáty. Standardizace při předávání dat umožňuje také následné nasazení softwarů, které se specializují na určitou doménu, například univerzální analytické nástroje, které mohou pracovat nad aktuálními daty i nad historickými.

Smart City jako koncept založený na analýze dat musí disponovat zdrojem dat, na základě kterých provádí analýzy a rozhodování. V případě Smart City jsou to především senzory různých typů, které dodávají informace o situacích, stavech, chování apod. Získávání dat přímo ze senzorů pro systémy analýzy a rozhodování by bylo velice nepraktické, především z pohledu potřeby univerzálního komunikačního kanálu a jazyka, který by musel být extrémně obecný, aby pokryl všechny typy zdrojů dat. Vrstvená architektura, která je známá z prostředí počítačových sítí, tzv. ISO/OSI model, a která prokázala svoji užitečnost, by měla být aplikována i v těchto prostředích. Senzory

představují nejnižší vrstvu, která dodává data do vyšších úrovní, které je agregují, filtrují, normalizují, předzpracovávají a poskytují nejvyšším vrstvám, které provádějí analýzu dat nad všemi daty a případně provádí rozhodování.

Práce s daty není jen jednosměrná. V oblasti Smart City se používají také výstupní a řídicí zařízení. Je tedy nutné data přenášet i od nejvyšších vrstev zpět k nižším vrstvám. Zde má standardizace komunikačních protokolů a rozhraní opět své místo, protože umožňuje jednotné ovládání zařízení od různých výrobců plus výhody zmíněné v předešlém odstavci.

### 8.3.1.1 Komunikační vrstvy

Obecně by se daly systémy pro získávání dat ve Smart City z pohledu komunikace rozdělit do následujících vrstev.

#### **I. vrstva – Vstupně-výstupní zařízení**

Vstupní zařízení ve formě různých typů senzorů a detektorů, které poskytují data o stavu, situaci, změnách v monitorované oblasti. Výstupní zařízení v podobě informačních cedulí, řídicích a ovládacích prvků.

#### **II. vrstva – Řadiče**

Sdružují komunikaci více vstupně-výstupních zařízení dohromady. Přes řadiče je možné komunikovat a řídit vstupně-výstupní zařízení. Řadiče dále provádí překlad komunikačních protokolů z nižších do vyšších vrstev.

#### **III. vrstva – Koncentrátory**

Jedná-li se pouze o sběr dat ze vstupních zařízení, pak koncentrátory slouží podobně jako řadiče ke koncentraci dat a překladu komunikace pro vyšší vrstvu. Koncentrátory představují z pohledu nasazení ve Smart City rozhraní mezi dodavatelem vstupně-výstupních zařízení a systémy pro zpracování dat z těchto systémů.

#### **IV. vrstva – Centrální jednotky**

Místo, kde se sbíhají data z koncentrátorů a kde dochází k uložení získaných dat. Centrálních jednotek může být více podle účelu a typu sbíraných dat a mohou již provádět analýzy získaných dat. Centrální jednotky musí být vybaveny rozhraními pro zpřístupnění dat dalším analytickým a řídicím systémům.

Mimo zmíněnou strukturu se mohou vyskytovat systémy, které reagují na události a generují varování, ty mohou být připojeny přímo na jakoukoliv úroveň, aby nedocházelo ke zpožděním.

### 8.3.1.2 Typy komunikace

#### I. vrstva – Vstupně-výstupní zařízení

Na úrovni vstupně-výstupních zařízení jsou na komunikační protokoly kladeny technické požadavky, aby byly úsporné a byly schopny popsat kompletní škálu získávaných informací. Z důvodů úspory komunikačních pásem jsou často protokoly binární. Na této úrovni jsou proprietární protokoly vhodné. Standardizované protokoly by mohly způsobovat omezování vyjadřovací schopnosti senzorů, které poskytují různorodá data a mohly by více zatěžovat komunikační pásma. Přesto i na úrovni senzorů existují standardy např. MQTT.

#### II. vrstva – Řadiče

Úkolem řadičů je především snížení počtu komunikačních linek od vstupně-výstupních zařízení do vyšších vrstev. Dalším důvodem je často omezené napájení a datová konektivita vstupně-výstupních zařízení a proto je nutné umisťovat přijímače signálu (součást řadiče) v blízkosti vstupně-výstupních zařízení, řadiče pak mohou být vybaveny silnějšími komunikačními zařízeními. Řadiče dále provádí překlad komunikačních protokolů z nižších do vyšších vrstev. Řadiče mají často proprietární protokoly směrem k vstupně-výstupním zařízením, aby byly schopny podporovat jejich plnou škálu funkcionalit a umožnily dodavatelským firmám provádět jejich údržbu a konfiguraci. Směrem k vyšším vrstvám už mohou komunikovat standardizovanými protokoly, není to však nezbytně nutné. Monitorované oblasti mohou být osazeny senzory od různých výrobců, které mohou poskytovat i další dodatkové údaje a proto je nutné s nimi komunikovat přes dedikované řadiče.

#### III. vrstva – Koncentrátory

Koncentrátory mohou plnit několik úkolů najednou. Nejen, že získaná data kumulují a odesílají je vyšším vrstvám, ale mohou je odesílat v jiných časových intervalech a mohou provádět základní agregaci dat. V případě

výstupních zařízení koncentrátory provádějí i překlad mezi protokoly z vyšších do nižších vrstev. Koncentrátory by již měly poskytovat data k vyšším vrstvám ve standardizovaném formátu, protože oblasti, kde jsou nasaženy vstupně-výstupní zařízení, mohou být osazeny zařízeními od různých výrobců s různým účelem. Celky za koncentrátorem mohou být měněny za novější nebo jiné technologie, případně rozšiřovány, a to bez nutnosti měnit komponenty na vyšších vrstvách.

#### **IV. vrstva – Centrální jednotky**

U centrálních jednotek je požadavek na podporu standardizovaných protokolů a rozhraní nezbytný. Centrální jednotka slouží jako hlavní datový sklad pro získané údaje, které patří municipalitě, neměly by tedy být doručovány a uchovávány v proprietárních formátech. Do centrálních jednotek využívající standardizované protokoly a rozhraní lze připojovat libovolné systémy podporující stejné formáty, zároveň lze data z centrálních jednotek poskytovat libovolnému software a službám, které opět podporují standardy.

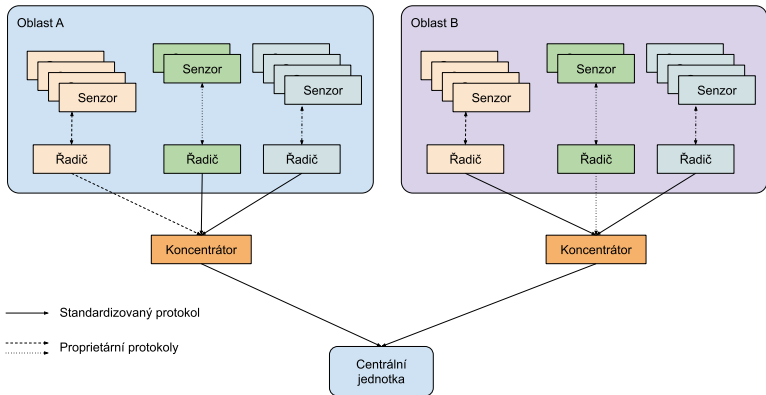
#### **8.3.2 Význam pro požadavky na komunikační kompatibilitu mezi jednotlivými vrstvami**

S ohledem na technickou stránku věci tak na základě vrstvého komunikačního modelu lze dospět k závěru, že požadavek na standardizované komunikační protokoly je na místě až u vyšších vrstev systému – požadavek na standardizované komunikační protokoly u nejnižších vrstev by byl neefektivní a v konečném důsledku by mohl „odradit“ kompetentní dodavatele od účasti v zadávacím řízení na veřejnou zakázku. Nadto i v případě fungování nižších vrstev na proprietárních komunikačních protokolech zadavatelům nic nebrání v tom, smluvně si s dodavatelem sjednat podmínky zpřístupnění technických specifikací a informací o jazyku proprietárních komunikačních protokolů, a to i ve vztahu k třetím stranám – tím se do určité míry negativa proprietárních komunikačních protokolů stírají.

Naopak u vyšších vrstev lze obecně důrazně doporučit požadovat standardizované komunikační protokoly, neboť je zde vysoký předpoklad nutnosti komunikace mezi řadou prvků informačních technologií a vhodná míra standardizace může systém „otevřít“ a zadavateli i dodavatelům značně ulehčit

fungování a výstupy z něj. Vždy nicméně bude na zadavateli, aby provedl analýzu svých potřeb a uvedený zjednodušený model aplikoval na specifické okolnosti jeho reality.

Obrázek č. 1: Schéma komunikačních vztahů mezi vrstvami



Zdroj: autoři

## 8.4 Požadavek na kompatibilitu v zadávacích podmínkách

Zejména v případech, kdy zadavatelé poptávají rozšíření stávajících informačních technologií – ať už rozsáhlých informačních systémů, aktivních prvků sítě či množství senzorů – vyvstává potřeba zajištění kompatibility, tedy schopnosti informačně technologických zařízení spolupracovat. Požadavek na kompatibilitu tak vzniká zejména mezi informačními technologiemi, kterými zadavatel již disponuje a těmi novými, kterými aktuální stav rozšiřuje či rozvíjí. Požadavek kompatibility lze vnímat jako opodstatněný a legitimní, a to jak v rovině praktické, kdy pro zajištění požadovaného účelu je kompatibilita mezi jednotlivými prvky informačních technologií nezbytná, tak v rovině ekonomické sledující principy 3E při vynakládání veřejných prostředků. Požadavek kompatibility je však v (zadavatelské) praxi spojen i s řadou rizik – především hrozbou nekoncepčního přístupu k pořizování informačních technologií zadavatelem, v důsledku čehož zadavatel v klíčových momentech nedisponuje potřebnými informacemi, součinností či licencemi nebo rizikem

(nedůvodného) omezení či vyloučení hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek na rozšiřující informační technologie.<sup>150</sup>

Uvedená rizika se pak v praxi zadávání veřejných zakázek objeví v zadávacích podmínkách zejména ve formě požadavku na předmět plnění, resp. požadavku na kompatibilitu poptávaného plnění se zadavatelem používanou či využívanou informační technologií – stávajícím informačním systémem, spisovou službou, zálohovacím systémem či jednotlivými aktivními prvky sítě – které některým dodavatelům zásadně znesnadňují či (ne)přímo vylučují jejich účast v zadávacím řízení, resp. možnost podat (nejvýhodnější) nabídku. Typickým příkladem je veřejná zakázka, jejíž předmět spočívá v rozšíření agend či dodávku vybraných modulů ke stávajícímu informačnímu systému.<sup>151</sup> Zadavatel je při zadávání takové (typové) veřejné zakázky povinen vymezit předmět v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.<sup>152</sup> Pro naplnění uvedeného požadavku je zadavatel povinen dodavatelům poskytnout veškeré potřebné informace, které jsou k podání nabídky a následnému plnění předmětu veřejné zakázky nutné – komentovaný zdrojový kód, zajištění rovnocenných podmínek (nutné) spolupráce se stávajícím dodavatelem (typicky ohledně licenčních oprávnění, součinnosti stávajícího dodavatele, poskytnutí potřebných informací, atd.) či definovat komunikační (integrační) rozhraní.

Zadavatel z oblasti zdravotnictví naplnil uvedený požadavek tím, že v rámci zadávacích podmínek na rozšíření funkcionalit systému PACS v technické specifikaci požadoval kompatibilitu poptávaného systému se standardem DICOM verze 3.0 a DICOM službami (Query/Retrieve, Store) – tedy

<sup>150</sup> V tomto směru autoři ponechají stranou úmyslné či účelové snahy o zadání veřejné zakázky „preferovanému“ dodavateli.

<sup>151</sup> Požadavek na kompatibilitu pak může být formulován následovně: „Dodané moduly musí být plně kompatibilní se stávajícími informačními systémy zadavatele, tj. elektronickou spisovou službou GEOVAP SPS (současná verze 3.86) a ekonomickým systémem GINIS EKO (současná verze 3.80). Plnou kompatibilitou se rozumí zajištění vzájemné komunikace jednotlivých informačních systémů, jejich propojení. Tato kompatibilita může být zajištěna nadstavbou systému. Kompatibilita systémů odstraňuje potřebu duplicitního zápisu jednotlivých případů do více modulů.“

<sup>152</sup> Srov. § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

se standardem, který byl zadavatelem v rámci systému používán – přičemž se jedná o mezinárodní standard pro práci s medicínskými zobrazeními<sup>153,154</sup>; dodavatelé tak pro naplnění uvedené podmínky na kompatibilitu nebyli nuceni vynakládat finanční prostředky pro získání potřebných licencí či požadovat součinnost ze strany stávajícího dodavatele k poskytnutí nezbytných (technických) údajů nutných pro plnění veřejné zakázky.

V jiném případě zadavatel při zadávání veřejné zakázky na rozšíření technologické funkčnosti IS v rámci technické specifikace rozšíření zálohovacího softwaru požadoval kompatibilitu se stávajícím zálohovacím řešením Veeam Backup Essentials Enterprise<sup>155</sup>, přičemž pro zajištění této kompatibility musí dodavatel disponovat odpovídající licencí – potřebná licenční oprávnění však jsou pro dodavatele na trhu volně dostupná. Uvedený požadavek zadavatele, který velmi pravděpodobně souvisí s (nedostatečným) rozsahem licenčních oprávnění samotného zadavatele k zálohovacímu řešení, fakticky přenáší náklady spojené s poskytnutím potřebné licence na jednotlivé dodavatele, kteří mají v úmyslu se veřejné zakázky účastnit; náklady na potřebné licenční oprávnění přitom mohou část dodavatelů, kteří jím nedisponují, od účasti v zadávacím řízení odradit a tedy fakticky omezit hospodářskou soutěž.

Takový postup, ač je v praxi poměrně běžný, je nutno kriticky označit za nešťastný a v případě jeho napadení ze strany dodavatelů za diskutabilní. Lze přitom vycházet z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 Af 3/2017-243, kde zadavatel požadoval zachování plné kompatibility se stávajícím dopravní ústřednou typu Siemens Scala 1.5 vybavenou přenosovým protokolem CANTO 1.3, kdy dodavatelem nabízené řadiče musí obousměrně komunikovat se stávající dopravní ústřednou přes výše uvedený přenosový protokol CANTO 1.3 s využitím celého rozsahu funkcí tohoto protokolu, nicméně technické parametry a další technické specifikace protokolu CANTO 1.3 nebyly volně přístupné. Krajský soud přitom zaujal právní názor, podle něhož zadavatel nemůže prostým odkazem obcházet (nahrazovat) svoji povinnost dostatečného vymezení předmětu plnění v případech,

<sup>153</sup> DICOM – Digital Imaging and Communications in Medicine.

<sup>154</sup> Část 2 veřejné zakázky „Modernizace a rozvoj elektronizace Rokycanské nemocnice, a. s.“ zadávané Rokycanskou nemocnicí, a. s.

<sup>155</sup> Část 3 veřejné zakázky „Modernizace a rozvoj elektronizace Rokycanské nemocnice, a. s.“ zadávané Rokycanskou nemocnicí, a. s.

kdy sám potřebnými informace vymezení a popis předmětu veřejné zakázky nedisponuje a kdy tyto informace nejsou dostupné dodavatelům přímo již na základě pouhého použití odkazu ve smyslu § 89 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Ve světle uvedených závěrů Krajského soudu v Brně, které sledují legitimní cíl zachování zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace a naplnění jednoho ze samotných cílů práva veřejných zakázek spočívajícího v zajištění otevřené hospodářské soutěže, se požadavek zadavatele na kompatibilitu podmíněný „obstaráním“ si licence každým z dodavatelů jeví jako rozporný se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Obdobně problematickým se jeví i požadavek na kompatibilitu, pro jehož zajištění je nutná kooperace s dalším subjektem (typicky dodavatelem původního plnění), pokud tato není ze strany zadavatele (ideálně obligační) formou zajištěna a závisí tak toliko na vůli tohoto dalšího subjektu; typicky si lze představit nutnost udělení licenčního oprávnění či předání nezbytné technické specifikace dalším subjektem, který však nemá povinnost „vyjít dodavateli vstříc“ a licenční oprávnění či technickou specifikaci mu sdělit (pokud tuto situaci zadavatel nepředvídal a nezavázal jej k takové součinnosti) či může ve vztahu k jednotlivým dodavatelům vystupovat nekonzistentně, tedy některému kooperaci odmítnout, jinému poskytnout a to včetně možnosti poskytování kooperace za jiných (zejména finančních) podmínek; takové okolnosti budou zpravidla vyvolávat nedůvodné zvýhodnění některých dodavatelů vůči jiným, kteří jsou schopni předmět veřejné zakázky splnit, což je v rozporu s výše uvedenými zásadami a cílem zákona o zadávání veřejných zakázek.

Jistě za hranou zákonnosti by pak byl požadavek na kompatibilitu v případě, kdy dodavatelé objektivně nemají možnost tento požadavek splnit, a to v zásadě pro jakoukoliv objektivní překážku – nemožnost získat nutné licenční oprávnění nebo neposkytnutí potřebných technických či jiných specifikací.

Posouzení zákonnosti požadavku kompatibility tak bude vždy záležet na specifických skutkových okolnostech daného případu. Obecně by však zadavatelé měli vyvinout maximální úsilí, aby poskytli dodavatelům veškeré potřebné instrumenty nutné pro splnění požadavku kompatibility, což jistě vyžaduje určitou míru předvídativosti zadavatelů, zejména při kontraktaci s dodavatelem



původního plnění; v opačném případě jim hrozí, že se dostanou do složité situace komunikačního vendor lock-inu.

## 8.5 Možnosti řešení stavu vendor lock-in

Situace, kdy se zadavatel nachází ve stavu vendor lock-in – a to v zásadě bez ohledu na formu vendor lock-inu – je značně komplikovaná a nepříznivá, neboť na jedné straně zadavatel disponuje (velmi pravděpodobně) funkčním plněním, které potřebuje „pouze“ upravit, pozměnit, rozšířit, na straně druhé však s ohledem na existující stav exkluzivity mezi ním a dodavatelem není schopen předmětná navazující plnění poptávat v rámci otevřené hospodářské soutěže, nýbrž prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 3 písm. b) nebo c) zákona o zadávání veřejných zakázek; takový postup – až na výjimku v podobě nezaviněného nešikovného postupu zadavatele – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, potažmo správní soudy považují za postup v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek (viz výše). Logická otázka tak zní, jak z toho ven.

V prvé řadě je nutné odmítnout postup, kdy se zadavatel tváří, resp. postupuje tak, jako by vendor lock-in neexistoval a zadává navazující plnění prostřednictvím některého z otevřených druhů zadávacího řízení – typicky otevřeného řízení – nicméně s ohledem na existenci a podobu vendor lock-inu jsou zadávací podmínky nutně nastaveny tak, že navazující plnění je schopen poskytnout výhradně dodavatel původního plnění. Takovým postupem však zadavatele atakuje hned několik ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek – zejména zákaz stanovení zadávacích podmínek tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže<sup>156</sup>, zákaz

<sup>156</sup> Srov. § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, přičemž za důvodné zaručení konkurenční výhody či důvodnou překážku hospodářské soutěže jistě nelze považovat zadavatel sjednaná (pro něj omezující) licenční ujednání či technickou nekompatibilitu; uvedený závěr však nemusí platit v případě, že vendor lock-in je důsledkem objektivní skutečnosti, že na relevantním trhu (skutečně!) existuje pouze jediný dodavatel plnění, které může uspokojit potřeby zadavatele – za takových (avšak s ohledem na nutnost reflexe nejen tuzemského trhu v podstatě teoretických) podmínek by k porušení předmětného ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek nedošlo, nicméně současně by zadavatel (pravděpodobně) měl být oprávněn zadávat navazující veřejnou zakázku prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění a postup spočívající v „zastřené“ otevřeném řízení by tak nebyla namístě.

zvýhodnit nebo znevýhodnit určité dodavatele nebo výrobky tím, že technické podmínky stanoví prostřednictvím přímého nebo nepřímého odkazu na určité dodavatele nebo výrobky, nebo patenty na vynálezy, užité vzory, průmyslové vzory, ochranné známky nebo označení původu, není-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky,<sup>157</sup> a samozřejmě samotné zásady zadávání veřejných zakázek<sup>158</sup>.

Vedle uvedené „zastírací“ strategie zadavatelé v praxi častěji přistupují k zadávání navazujících veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění, neboť zkrátka jinou cestu nevidí či ji skutečně nemají, a sází na to, že takový postup buď „projde“ nebo se jim v případném přezkumném řízení podaří jejich postup obhájit – tomu by tak bylo pouze v případě, že by zadavatel byl schopen argumentačně ustát, že se při zadávání původní veřejné zakázky jednalo o nezaviněný nešikovný postup (viz výše). Takovým postupem se však zadavatel primárně vystavuje riziku, že v případě uzavření smlouvy na navazující veřejnou zakázku a kumulativním naplněním dalších zákonných podmínek se dopustí přestupku podle § 268 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, za který mu Úřad pro ochranu hospodářské soutěže může uložit pokutu do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit. S notnou dávkou pragmatismu však lze konstatovat, že v popsaném scénáři zadavatel navazující plnění alespoň vysoutěží, nicméně v případě, že se zadávací řízení – jednacím řízení bez uveřejnění – stane předmětem přezkumu ještě před uzavřením smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky, neaplikuje se § 268 zákona o zadávání veřejných zakázek, nýbrž § 263 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek upravující nápravná opatření a neplatnost smluv nebo rámcových dohod, podle kterého nedodrží-li zadavatel pravidla stanovená pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postup podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu, a dosud nedošlo k uzavření smlouvy, Úřad zruší zadávací

<sup>157</sup> Srov. § 89 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, avšak ani v tomto případě nelze pod specifika předmětu veřejné zakázky subsumovat existenci stavu vendor lock-in, neboť institut odkazu na určitého dodavatele, určitý výrobek, patent, vynález, užitný či průmyslový vzor, ochrannou známku nebo označení původu podle citovaného ustanovení slouží k odlišnému účelu, a to primárně k umožnění dostatečně vymezit předmět plnění ve specifických případech.

<sup>158</sup> Srov. § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek, který zakotvuje zásadu transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

řízení nebo soutěž o návrh nebo jen jednotlivý úkon zadavatele. V takovém případě se zadavatel dostává do překérní situace, neboť pokud Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zruší jednací řízení bez uveřejnění na navazující plnění, zadavatel nejen že poruší zákon o zadávání veřejných zakázek, ale současně neuzavře smlouvu s dodavatelem na poskytnutí navazujícího plnění.

Vedle uvedených „rizikových“ nebo prima vista nezákonných variant se jako možné řešení – minimálně v případě, kdy je vendor lock-in založen nevhodně sjednanými licenčními podmínkami – jeví „dokoupení“ potřebných licenčních oprávnění k zásahům do autorského díla – původního plnění – od osoby, která jimi disponuje – typicky dodavatel původního plnění – a to prostřednictvím změny závazku ze smlouvy podle § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek. S ohledem na okolnosti přichází v úvahu aplikace odst. 4 a odst. 5 předmětného ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek.<sup>159</sup>

Podle § 222 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje změna, která nemění celkovou povahu veřejné zakázky a jejíž hodnota je nižší než finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku a nižší než 10 % původní hodnoty závazku, nebo 15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku na stavební práce, která není koncesí; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnot všech těchto změn.

Citované ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek tak zavádí kategorii tzv. změn de minimis, pro jejichž aplikaci postačí kumulativní naplnění dvou podmínek, a to že nebude změněna celková povaha veřejné zakázky a hodnota změny nepřesáhne zákonem stanovený finanční limit. Jde-li o naplnění první z podmínek spočívající v nezměnění celkové povahy veřejné zakázky, pak dle názoru autorů bude tato podmínka při „dokupování“

<sup>159</sup> Jde-li o použitelnost § 222 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek, pak se podle něj je za podstatnou změnu závazku ze smlouvy nepovažuje změna, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, nemění celkovou povahu veřejné zakázky a hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech změn podle tohoto odstavce. Právě s ohledem na první ze zákonných podmínek – nepředvídatelnost okolností vedoucích k potřebě změny závazku ze smlouvy – nemůže být v případě vendor lock-inu zpravidla naplněna, neboť jak vyplývá z aktuální rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, tak judikatury správních soudů, vyjma neúmyslného nešikovného postupu zadavatele (vizte výše) nelze vycházet z toho, že zadavatel nemohl budoucí potřebu navazující veřejné zakázky předvídat.

licence, tj. rozšiřování licenčních oprávnění i na právo zasahovat do autorského díla (i třetími osobami) a předání komentovaného zdrojového kódu k autorskému dílu, zpravidla splněna; tento závěr autoři opírají jednak o skutečnost, že rozšířením licenčních oprávnění nedochází ke změně celkové povahy veřejné zakázky – předmětem veřejné zakázky bude typicky dodání funkčního IT plnění (informačního systému), nikoliv licenční oprávnění jako takové, jednak z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 6. 2017, č. j. ÚOHS-S0182/2017/VZ-17929/2017/551/DBo, podle něhož „[c]o se týče podmínek, podle níž nepodstatná změna závazku ve smyslu § 222 odst. 4 ZZVZ nemění celkovou povahu veřejné zakázky, pak Úřad uvádí, že je evidentní, že předmětem plnění Smlouvy dle čl. I bylo nejen dodání a implementace informačního systému spisové služby, ale též závazek zhotovitele poskytovat podporu tohoto systému dle přílohy č. 6, přičemž předmětem Dodatku č. 1 bylo rozšíření podpory poskytované dle přílohy č. 6 Smlouvy na tři nové moduly IS E3S. V tomto směru tedy nelze hovořit o celkové změně povahy ‚původní‘ veřejné zakázky, neboť poskytování podpory IS E3S bylo od počátku předmětem plnění veřejné zakázky a na základě Dodatku č. 1 došlo pouze k rozšíření jejího poskytování na nové moduly“; obdobně i v případě založení stavu vendor lock-in nevhodně sjednanými licenčními oprávněními v původní veřejné zakázce dochází typicky toliko k rozšíření těchto licenčních oprávnění (udělených v nedostatečném rozsahu). Nelze nicméně odhlédnout od skutečnosti, že finanční limit pro změny de minimis není závrtný, což může aplikaci uvedeného ustanovení při praktickém řešení stavu vendor lock-in výrazně zkomplikovat, v případě rozsáhlých informačních systémů provozovaných desítky let<sup>160</sup> ve výsledku i vyloučit.

Nelze-li stav vendor lock-in, zejména s ohledem na relativně nízký finanční limit, prostřednictvím § 222 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, nabízí se při splnění zákonných podmínek postup podle § 222 odst. 5; v souladu s posledně uvedeným ustanovením zákona o zadávání veřejných zakázek se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažují dodatečné stavební práce, služby nebo dodávky od dodavatele původní veřejné zakázky, které nebyly zahrnuty v původním závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, pokud jsou nezbytné a změna v osobě dodavatele není možná z ekonomických anebo technických důvodů spočívajících zejména

<sup>160</sup> Na příklad IISSP, ISAO III, IS Viola.

v požadavcích na slučitelnost nebo interoperabilitu se stávajícím zařízením, službami nebo instalacemi pořízenými zadavatelem v původním zadávacím řízení, by způsobila zadavateli značné obtíže nebo výrazné zvýšení nákladů a hodnota dodatečných stavebních prací, služeb nebo dodávek nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech změn podle tohoto odstavce.

Dokoupení licenčních oprávnění přitom dle názoru autorů lze označit za dodatečné dodávky nezahrnuté v původním plnění (což je logicky i důvodem jejich dokupování) a jejich nezbytnost lze odvozovat od nemožnosti potřebných zásahů do autorského díla. Naplněny jsou i další podmínky, neboť v případě nedokoupení licencí (absenci práva do autorského díla zasahovat) neexistuje jiné řešení, než pořídit plnění zcela nové, což jistě je významným ekonomickým důvodem spočívajícím ve výrazném zvýšení nákladů. I při hypotetickém naplnění uvedených podmínek však hodnota změny závazku ze smlouvy nesmí překročit zákonem stanovený limit, a to nejen podle § 222 odst. 5 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek, ale současně i finanční limit podle § 222 odst. 9 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Nelze nicméně přehlížet, že limitem nastíněného postupu směřujícímu k vyvázání zadavatele ze stavu vendor lock-in, kterým je s ohledem autonomii vůle stran závazku absence vůli či nezájem dodavatele původního licenční oprávnění měnit, resp. rozšiřovat a s tím související v praxi mnohdy nedostatečné finanční limity pro uvedené změny závazku, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že je možné provést změnu podle § 222 odst. 4 a 5 zákona o zadávání veřejných zakázek současně a finanční limity se v takovém případě nesčítají; do finančních limitů se nicméně započítává hodnota všech změn závazku po celou dobu jeho trvání. Ani dokupování licenčních oprávnění tak není všelékem na stav vendor lock-in.<sup>161</sup>

V případě, že zadavatel nepřistoupení k žádnému z výše (více či méně vhodných) variant řešení stavu vendor lock-in, a to v zásadě bez ohledu na důvod, pak se v podstatě zcela logicky nabízí další varianta spočívající v pasivním uplynutí

<sup>161</sup> Autoři pro úplnost dodávají, že s ohledem na § 273 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek se „[z]měny závazků ze smluv na veřejné zakázky uzavřených podle zákona č. 137/2006 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle tohoto zákona. Do součtu cenového nárůstu změn závazků ze smlouvy podle § 222 odst. 5 písm. c) a odst. 6 písm. c) se započítávají i změny závazků ze smluv na veřejné zakázky nebo koncesních smluv provedené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

doby, na kterou je závazek s původním dodavatelem sjednán či aktivní výpověď ze závazku na delší časové období či „na neurčito“. Zadavatel tedy nechá plnění „doběhnout“ a v mezidobí poptá v zadávacím řízení nového dodavatele tak, aby se stavu vendor lock-in v tomto novém vztahu vyvaroval. S tímto postupem se však poji řada negativních důsledků.

Zejména dojde k situaci, kdy zadavatel bude poptávat zcela nové plnění, ačkoliv disponuje obdobným (v zásadě funkčním) plněním, u kterého potřebuje z nějakého důvodu provést toliko dílčí změny, což je nutně spojené s vynaložením značných finančních prostředků.<sup>162</sup> Současně může v praxi dojít k situaci, kdy zadavatel sice nechá v původním závazku sjednanou dobu uplynout, nicméně s ohledem na složitost poptávaného plnění nejsou dodavatelé na trhu schopni dodat nové plnění před uplynutím uvedené doby; zadavateli tak vzniká „mezidobí“ kdy stávající (původní) plnění již nebude poskytováno – uplyne doba, na kterou byla smlouva uzavřena – a současně nový dodavatel nebude schopen plnění poskytovat, přičemž požadavkem na velkou část informačních technologií je právě jejich nepřetržitá dostupnost, což u klíčových informačních systémů veřejné správy bude platit dvojnásob.<sup>163</sup> Na tuto zcela specifickou situaci přitom dle názoru autorů nedopadá žádné ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek; pouze hypoteticky se nabízí varianta prodloužení doby platnosti závazku na základě změny de minimis podle § 222 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, což ovšem opět naráží na nízký finanční limit takové změny závazku.<sup>164</sup>

<sup>162</sup> K ekonomickým aspektům takového postupu označovaného jako výstavba „na zelené louce“ se vyjádřil i Nejvyšší správní soud na příklad v rozsudku ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 Afs 42/2012-53.

<sup>163</sup> Na příklad výpadek informačního systému sloužícího k výplatě důchodů či k sestavní státního rozpočtu je fakticky nemyslitelný.

<sup>164</sup> Pokud by bystrého čtenáře napadla aplikace § 63 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, tedy uzavření překlenovací smlouvy se stávajícím dodavatelem prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění z důvodu krajně naléhavé okolnosti, pak k tomu není splněna hned první z podmínek, a to že zadavatel krajně naléhavé okolnosti sám nezpůsobil – jak bylo již výše opakovaně uvedeno, v případě založení stavu vendor lock-in zadavatelem na základě stanovených zadávacích podmínek, nemůže se zadavatel v případě negativních důsledků zjednodušeně řečeno dovolávat toho, že tyto důsledky sám nezpůsobil. Obdobně nelze dle názoru autorů na prodloužení doby platnosti závazku aplikovat § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek, – s výjimkou změny de minimis podle § 222 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek – neboť žádná ze „skutkových podstat“ uvedených v tomto ustanovení na takové skutkové okolnosti nedopadá, resp. si lze jen stěží představit, že budou splněny odkazovaným ustanovením předjímané podmínky pro změny závazku ze smlouvy.

Právě s ohledem na relativně omezenou paletu možností řešení stavu vendor lock-in v praxi, kdy podmínky kategorie neúmyslného nešikovného postupu naplní jen zanedbatelná část zadavatelů nacházejících se ve vendor lock-inu a „dokoupení“ potřebných licencí dopadá jen na některé případy (fakticky pouze na vendor lock-in založený na nevhodném sjednání licenčních oprávnění k softwaru) a je podmíněno jak nepřekročením finančních limitů podle § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek, tak především vůli dodavatele vyvázat zadavatele z vendor lock-inu, volá aktuální situace po nalezení legálního a současně univerzálnějšího řešení pro zadavatele, kteří nemohou žádnou ze shora nastíněných variant využít a současně se chtějí vyhnout pořizování zcela nového řešení na zelené louce.

Autoři v tomto ohledu zastávají názor, že při hledání řešení takto složité situace je nutno se zaměřit na elementární cíl a účel právní úpravy zadávání veřejných zakázek, kterým dle jejich názoru je primárně hospodárné, účelné a efektivní vynakládání veřejných prostředků – zákonná úprava procesu zadávání veřejných zakázek, tedy zjednodušeně řečeno vynakládání veřejných (nikoliv vlastních) finančních prostředků, tak z pohledu autorů především supluje určité mechanismy tendující k racionální volbě dodavatele, mimo jiné s ohledem na nabídkovou cenu.<sup>165</sup> V tomto směru autoři nepřehlédli, že zákon o zadávání veřejných zakázek uvedený cíl či účel explicitně neobsahuje, když hospodárnost, účelnost a efektivnost (tedy tzv. principy 3E) jsou kategorií používanou především jinými právními předpisy<sup>166</sup>; skutečnost, že zákon výslovně uvedené kategorie neobsahuje, však dle názoru autorů nemůže na primárním účelu právní úpravy obsažené v zákoně o zadávání veřejných zakázek ničeho změnit.

K dosažení či zajištění uvedeného zákonem o zadávání veřejných zakázek chráněného zájmu pak dochází trváním na obecných principech, které jsou obsaženy v zásadách zadávání veřejných zakázek podle § 6 zákona o zadávání

<sup>165</sup> Uvedený závěr lze vysledovat i v judikatuře správních soudů. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 Af 3/2017-243, uvedl, že „pro naplnění cíle zákona o veřejných zakázkách, tedy kontrolovatelného, hospodárného, účelného a efektivního nakládání s veřejnými prostředky, je zachování otevřené hospodářské soutěže, pro kterou je zcela nezbytné dodržet zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákaazu diskriminace, nutným předpokladem.“

<sup>166</sup> Srov. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu nebo zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

veřejných zakázek – zásada transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Ač jsou uvedené zásady fundamentálními východisky zejména při interpretaci ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek a měly by jistě být vodítky při zadávání veřejných zakázek zadavateli, bylo by značně omezené právě v těchto zásadách vidět cíl či účel celého zákona o zadávání veřejných zakázek. Vedle těchto východisek se jako „konkurenční“ cíl zákona o zadávání veřejných zakázek objevuje požadavek zajištění (co nejširší) hospodářské soutěže mezi subjekty na relevantním trhu. Nutno konstatovat, že oba elementární cíle – hospodárnost, účelnost a efektivnost vynakládání veřejných prostředků a zájem na co nejširší hospodářské soutěži – si v praxi zásadně nekonkurují<sup>167</sup>. Situace je ale jiná právě při řešení stavu vendor lock-in, kde oba cíle stojí proti sobě – při primátu principů 3E by bylo nutno na každou jednotlivou věc nahlížet individuálně i optikou vynakládání veřejných prostředků, avšak v případě přednosti zajištění hospodářské soutěže se tato argumentační cesta zavírá, neboť zadávání (i opakované) navazujících veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění s faktickým vyloučením hospodářské soutěže je s tímto cílem v příkrém rozporu.

Z recentní judikatury však lze v tomto směru vysledovat jenné přiklonění k primátu hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti vynakládání veřejných prostředků při řešení komplikovaných případů se stavem vendor lock-in. Jak konstatoval Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 17. 10. 2019, č. j. 62 Af 30/2018-101: „[z]dejší soud nepřehlédl, že žalobce ve správním řízení argumentoval také nutností posuzovat jeho chování (žadání veřejné zakázky na modul pro agendu MF2 v jednacím řízení bez uveřejnění) z hlediska hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti vynakládání veřejných prostředků... Tento argument může ve zvoleném kontextu dobře sledovat jeden z cílů samotného ZVZ, resp. ZZVZ, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky; jak Nejvyšší správní soud

<sup>167</sup> Vzájemnou provázanost obou elementárních cílů lze demonstrovat na závěrech Nejvyššího správního soudu uvedených v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 9 Afs 3/2011-106, kde konstatoval, že „[p]ři posuzování věci je nutno vycházet zejména z účelu právní regulace veřejných zakázek. Tím je zajištění transparentnosti, efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti při vynakládání veřejných prostředků... Regulace zadávání veřejných zakázek představuje jeden z případů legitimního veřejnoprávního omezení subjektů, neboť při této jejich činnosti dochází k nakládání s veřejnými prostředky. Základním cílem zákonné úpravy těchto postupů je především úspora veřejných prostředků, kdy je v soutěži vybrána nejobodnější nabídka... Tím, že o veřejnou zakázku probíhá soutěž mezi více subjekty, jsou uchazeči o veřejnou zakázku nepřímo nuceni počínat si jako v každém jiném obchodněprávním vztahu a nabídnout co nejlepší kvalitu poptávaného za pro zadavatele nejvýhodnější cenu.“



*dokonce explicitně uvedl v rozsudku č. j. 5 As 26/2017-22 ze dne 15. 2. 2018, „chování žalobce (žadavatele – pozřn. zdejšího soudu) je třeba posuzovat z hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky“. Žalobce však v průběhu správního řízení a následně ani v rámci řízení před zdejším soudem nepředložil žádný dokument, ze kterého by uvedené úvahy vyplývaly a ukazovaly na výhodnost úpravy (rozšíření) stávajícího IS CEDR MF o modul pro agendu FM2.“<sup>168</sup>*

Lze tedy uzavřít, že další možnost řešení stavu vendor lock-in lze (opatrně) spatřovat i v argumentaci principy 3E, tedy tím, že pořízení navazujícího plnění prostřednictvím jednacého řízení bez uveřejnění – přičemž takový postup v zásadě eliminuje hospodárskou soutěž – je odůvodněn zcela konkrétními a přezkoumatelnými (zejména ekonomickými a technickými) skutečnostmi. Při těchto úvahách však nelze zůstat toliko u krátkodobé predikce spočívající v tvrzení, že pořízení navazujícího plnění v tomto okamžiku prostřednictvím jednacého řízení bez uveřejnění je ekonomicky výhodnější, než poptávání kompletně nového plnění s cílem vyvázat se ze stavu vendor lock-in; zadavatelé naopak musí při této argumentaci vzít v potaz celkový životní cyklus plnění a v zásadě výhradně na základě něj dospět k závěru, že zadávání zcela nového plnění na zelené louce by bylo v rozporu s primárním cílem zadávání veřejných zakázek – hospodárnému, účelnému a efektivnímu vynakládání veřejných prostředků. V případě nedostatků takové úvahy či její nekomplexnosti však uvedený postup jistě před orgány dozoru neobstojí.

<sup>168</sup> Je však nutno důrazně odmítnout případné argumenty principy 3E ve vztahu k jejich aplikační předností před ustanoveními zákona o zadávání veřejných zakázek. K tomu lze odkázat na příklad na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 Af 3/2017-243, kde uvedl, že „[n]ení tedy možné, aby žalobce porušení zásad rovného zacházení a zákazů diskriminace obsažených v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách odůvodňoval snahou o zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky, neboť právě porušení zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazů diskriminace je v přímém rozporu s naplněním uvedených cílů zákona o veřejných zakázkách“.



---

## 9 ZÁVĚR

Monografie čtenáři přináší (minimálně prvotní) vhled do strategického konceptu Smart City se zaměřením na oblast dopravy a akcentem na postavení informačních technologií. Autoři tak přináší několik vlastních definic klíčových pojmů, vysvětlení technických pojmů i objasnění souvisejících majetkoprávních vztahů ke komunikacím, které nelze při navazujících úvahách opomíjet, a to zejména pro postavení vlastníků jako zadavatelů podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

Ve vztahu k okruhu potenciálních zadavatelů bylo zjištěno, že vzhledem k rozmanitosti kategorií pozemních komunikací a s tím související mnohostí vlastníků (a to včetně osob soukromého práva, které nejsou ovládány veřejnými zadavateli) s nutností zrealizovat „chytrou“ síť k jednomu okamžiku, klade zvýšené nároky na způsob vedení zadávacího řízení. V návaznosti na zjištění dle předchozí věty byly vytipovány takové instituty zákona o zadávání veřejných zakázek, které umožňují kooperaci soutěžitelů – společné zadávání a centrální zadavatel (resp. centralizované zadávání), přičemž byly rozvedeny výhody i nevýhody obou institutů. Vzhledem k případné složitosti a náročnosti implementace „chytré“ infrastruktury mohou nastat situace, kdy zadavatelem poptávané plnění je natolik specifické, že se ani nevyskytuje na trhu. Pak je namístě zvažovat využití institutu řízení o inovačním partnerství, který byl z naznačených důvodů zevrubně rozveden; případně u méně složitých systémů lze uvažovat o využití institutu jednacích řízení s uveřejněním. Konečně ve vztahu k vlivu unijní i tuzemské právní úpravy „inteligentních dopravních systémů“ dospěli autoři k závěru, že institut „inteligentních dopravních systémů“ se pouze částečně kryje s „chytrými“ technologiemi užívaným v konceptu Smart City a při tvorbě zadávací dokumentace je třeba reflektovat zákonné podmínky provozu inteligentních dopravních systémů.

Celou monografií prostupuje význam a role informačních technologií pro veřejnou správu (nejen) ve vztahu ke konceptu Smart City. V této souvislosti monografie nabízí ucelený pohled na vznik, důsledky a možnosti řešení stavu vendor lock-in, přičemž zejména otevírá otázku možné argumentace principy 3E (hospodárný, účelný a efektivní) vynakládáním veřejných

prostředků), které zákon o zadávání explicitně neobsahuje, nicméně je možné i v nich spatřovat jeden z hlavních účelů právní úpravy zadávání veřejných zakázek, při využití jednacího řízení bez uveřejnění při zadávání navazujících či souvisejících veřejných zakázek při existenci stavu vendor lock-in.

Vedle uvedeného autoři determinovali komunikační vendor lock-in a na praktických příkladech, kdy dospěli k závěru, že tato forma vendor lock-inu je pro dosažení účelu drtivě většiny informačních technologií zcela klíčová. Z toho důvodu se blíže věnovali i technické stránce komunikace mezi jednotlivými prvky v systému informačních technologií, návrhem obecného modelu vrstev komunikace a následně možnostem zadavatelů ovlivnit budoucí komunikační potenciál informační technologie požadavkem na proprietární či standardizované komunikační protokoly.

Autoři si uvědomují skutečnost, že čtenářům předkládaná práce je mezerovitá a v mnoha ohledech pouze „klouže po povrchu“. Vzhledem k omezenému rozsahu publikace nebylo možné rozvinout naznačené problematické momenty právních aspektů konceptu Smart City v dopravě (kupříkladu unijní regulace ochrany osobních údajů a bezpečnosti sítí), případně poukázat na související aspekty, které nebyly zmíněny vůbec (otázka bezpečného ukládání dat – možnosti cloudových technologií atp.).

To ostatně nebylo ani cílem autorů – zpracovat obsahově vyčerpávající monografii na zvolené téma. Cílem této publikace, kterým byli autoři vedeni při jejím vytváření, bylo pouze načrtnout základní (zejména) právní východiska pro navazující úvahy o problematice konceptu Smart City v dopravě, a to postupně od obecných východisek (jaké prvky lze v konceptu Smart City využívat pro účely sběru a sdílení dat o dopravě) přes úvahy o vhodném způsobu vedení zadávacího řízení při zohlednění specifik moderních technologií při volbě vhodných institutů zákona o zadávání veřejných zakázek, po aktuální téma proprietárního uzamčení zadavatelů zakázek na informační technologie při zohlednění specifik komunikačních protokolů jako základní „komunikační jednotky“ interakce jednotlivých prvků Smart City v dopravě.

---

## SUMMARY

The aim of this monograph is to deal with the Smart City concept; specifically the legal aspects of data sharing within information technologies of the Smart City concept in transportation and their overlap into public procurement law. In the introductory chapters are explained (not only the legal) basic elements of the Smart City concept in transportation. This monograph also contains considerations of the most appropriate way of conducting the procurement procedure, taking into account the specifics of modern technologies when choosing appropriate institutes of the Public Procurement Act. Special emphasis in this monograph is focused on actual topic of proprietary locking of contracting authorities by suppliers or service providers (vendor lock-in), especially during the specifics of purchasing of the ICT products and services (e.g. particularities of communication protocols).



---

## LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

- BUREŠOVÁ, Kateřina. Dynamický nákupní systém nové generace. *Právní rozhledy*, 2017, č. 6.
- DVOŘÁK, David, Tomáš MACHUREK, Petr NOVOTNÝ, Milan ŠEBESTA, Darja KOSMÁKOVÁ, Filip KRUMBHOLC a David MAREŠ. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017.
- FLAŠKÁR, Martin. Problematické aspekty veřejných zakázek v oblasti dopravní telematiky a nové výzvy. *Veřejné zakázky*, 2016.
- GLASSBROOK, Alex a kol. *A practical guide to the law of driverless cars*. 2. vyd. Minehead, Somerset: Law Brief Publishing, 2019.
- HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, Beckova edice právní instituty.
- CHANNON, Matthew, Lucy MCCORMICK a Kyriaki NOUSSIA. *The law and autonomous vehicles*. Abingdon, Oxon: Informa law from Routledge, 2019, Contemporary commercial law.
- JELÍNEK, Kamil. *Vendor lock-in ve veřejných zakázkách na IT a specifika řízení o přezkumu zadávání navazujících veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018.
- MCCLELLAN, Stan, Jesus A. JIMENEZ a George KOUTITAS (eds.). *Smart cities: applications, technologies, standards, and driving factors*. Cham: Springer, 2018.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012.
- RAYES, Ammar a Samer SALAM. *Internet of Things From Hype to Reality: The Road to Digitization: The Road to Digitization*. Springer, 2016.
- SCHOLZ, Artur a Jer-Nan JUANG. Toward open source CubeSat design. *Acta Astronautica*, 2015, č. 10–11.
- ŠTĚDRONĚ, Bohumír. *Právo a umělá inteligence*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020.
- VYMĚTAL, Dominik. *Informační systémy v podnicích: teorie a praxe projektování*. Praha: Grada, 2009.
- WOLMAR, Christian. *Driverless cars: on a road to nowhere*. London: London publishing partnership, 2018, Perspectives.

## Právní předpisy

Smlouva o fungování Evropské unie.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU o rámci pro zavedení inteligentních dopravních systémů v oblasti silniční dopravy a pro rozhraní s jinými druhy dopravy.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/24/ES o právní ochraně počítačových programů.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

Bílá kniha – „Evropská dopravní politika do roku 2010: čas rozhodnout“ (COM(2001)0370).

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů „Na cestě k prosperující ekonomice založené na datech“ (COM(2014)442).

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Budování evropské ekonomiky založené na datech (COM(2017)9).

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Zákon č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů (rozpočtová pravidla).



Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací).

Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorských a o změně některých zákonů (autorský zákon).

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

Zákon č. 104/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), a některé další zákony.

Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti).

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 83/2013 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o silničním provozu, přijaté ve Vídni dne 8. listopadu 1968.

## **Elektronické prameny**

A 5G future: Not Just Smoke and Mirrors. *HUAWEI* [online]. [cit. 29. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.huawei.com/nl/industry-insights/outlook/mobile-broadband/insights-reports/5g-future>

ANGELIDOU, Margarita. Four European Smart City Strategies. *International Journal of Social Science Studies* [online]. 2016, roč. 4, č. 4, s. 18–30 [cit. 31. 10. 2020]. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/profile/Margarita\\_Angelidou2/publication/297588483\\_Four\\_European\\_Smart\\_City\\_Strategies/links/5947bcf44585152be3659d8a/Four-European-Smart-City-Strategies.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Margarita_Angelidou2/publication/297588483_Four_European_Smart_City_Strategies/links/5947bcf44585152be3659d8a/Four-European-Smart-City-Strategies.pdf)

Co je eGovernment. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 31. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/co-je-egovernment.aspx>

ČERNÍNOVÁ, Michaela, Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Dostupné z: *ASPI*. Wolters Kluwer [cit. 20. 8. 2020]. ASPI\_ID KO13\_1997CZ.

Dopravní informační centrum. *Doprava Brno* [online]. Brněnské komunikace, a. s. a město Brno [cit. 21. 9. 2020]. Dostupné z: <https://www.doprava-brno.cz/>

Hromadné parkovací kapacity – parkoviště typu P+R. *Město Brno* [online]. [cit. 21. 9. 2000]. Dostupné z: <https://www.brno.cz/sprava-mesta/magistrat-mesta-brna/usek-4-namestka-primatorky/odbor-dopravy/oddeleni-koncepcie-dopravy/strategie-parkovani-ve-meste-brne-navrhova-cast/cast-d-hromadne-parkovaci-kapacity/parkoviste-typu-p-r/>

Inteligentní dopravní infrastruktura. *SIEMENS* [online]. [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.siemens.cz/smartcities/inteligentni-dopravni-infrastruktura>

MACEK, Ivo a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem a judikaturou*. Dostupné z: *CODEXIS*. Ostrava: CODEXIS publishing, 2016 [cit. 30. 10. 2020].

Metodika pro přípravu a realizaci konceptu Smart Cities na úrovni měst, obcí a regionů. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. 2018 [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: [https://mmr.cz/getmedia/f76636e0-88ad-40f9-8e27-cbb774ea7caf/Metodika\\_Smart\\_Cities.pdf.aspx?ext=.pdf](https://mmr.cz/getmedia/f76636e0-88ad-40f9-8e27-cbb774ea7caf/Metodika_Smart_Cities.pdf.aspx?ext=.pdf)

PODEŠVA, Vilém a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. Dostupné z: *ASPI*. Wolters Kluwer [cit. 29. 10. 2020]. ASPI\_ID KO134\_2016CZ.

- POTÁČEK, Jiří. Informační technologie. *TDKIV: Česká terminologická databáze knihovnictví a informační vědy*. [online]. Praha: Národní knihovna [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: <https://tdkiv.nkp.cz/>
- Pracovní skupina pro SC. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: <https://mmr.cz/cs/microsites/sc/pracovni-skupina-pro-sc>
- ROUSE, Margaret. Vendor lock-in. *Tech target* [online]. [cit. 22. 6. 2018]. Dostupné z: <https://searchconvergedinfrastructure.techtarget.com/definition/vendor-lock-in>
- SAE J3016 LEVELS OF DRIVING AUTOMATION. *Society of Automotive Engineers* [online]. [cit. 8. 8. 2020]. Dostupné z: <https://www.sae.org/news/press-room/2018/12/sae-international-releases-updated-visual-chart-for-its-%E2%80%99Clevels-of-driving-automation%E2%80%9D-standard-for-self-driving-vehicles>
- SJOERDSTRA, Bianca. *Dealing with Vendor Lock-in*. University of Twente. Dostupné z: [http://essay.utwente.nl/70153/1/Sjoerdstra\\_BA\\_BMS.pdf](http://essay.utwente.nl/70153/1/Sjoerdstra_BA_BMS.pdf)
- Smart cities. *European Commission* [online]. [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en)
- Smart vehicles and transport. *ericsson.com* [online] [cit. 29. 10. 2020]. Dostupné z: <https://www.ericsson.com/en/5g/use-cases/smart-vehicles-and-transport>
- V ČR je 5,59 mil. osobních aut. *ÚAMK* [online]. [cit. 5. 8. 2020]. Dostupné z: <https://www.uamk.cz/aktuality/2186-v-cr-je-5-59-mil-osobnich-aut>
- VÉVODA, Petr. Inovační partnerství. *Informační informační listy ÚOHS* [online]. 2016, č. 3 [cit. 5. 9. 2020]. Dostupné z: [http://www.uohs.cz/download/Informacni\\_listy/2016/infolist\\_2016.3\\_final.pdf](http://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2016/infolist_2016.3_final.pdf)
- VINOD KUMAR, T.M. a Bharat DAHIYA. *Smart Economy in Smart Cities* [online]. 2017 [cit. 30. 10. 2020]. Dostupné z: [https://doi.org/10.1007/978-981-10-1610-3\\_1](https://doi.org/10.1007/978-981-10-1610-3_1)
- Zakázkové právo v oblasti ICT a další aktuální témata. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. Informační listy, 2017, č. 1 [cit. 22. 6. 2018]. Dostupné z: [http://www.uohs.cz/download/Informacni\\_listy/2017/2017\\_1\\_Zakazkove-pravo-a-oblasti-ICT.PDF](http://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2017/2017_1_Zakazkove-pravo-a-oblasti-ICT.PDF)

Základní pojmy informačních a komunikačních technologií. *Oakolin.eu* [online]. [cit. 22. 6. 2018]. Dostupný z: [https://www.oakolin.eu/docs/ASYS\\_skripta\\_ECDL.pdf](https://www.oakolin.eu/docs/ASYS_skripta_ECDL.pdf)

## Rozsudky a jiná rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2016, č. j. II. ÚS 2200/15-1.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/03.

Rozsudek soudního dvora EU ze dne 22. 5. 1985, ve věci C-13/83.

Rozsudek Odvolacího soudu pro Anglii a Wales ze dne 22. 5. 2002, ve věci *Lunt vs. Kbelija* [2002] EWCA Civ 801.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 Afs 42/2012-53.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 Afs 43/2012-54.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 9 Afs 3/2011-106.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3571/2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2018, sp. zn. 25 Cdo 3836/2017.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2010, č. j. 62 Af 7/2010.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2012, č. j. 62 Af 61/2010-332.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2012, č. j. 62 Af 62/2010-367.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2012, č. j. 62 Af 57/2011-96.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2015, č. j. 62 Af 112/2013-131.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2016, č. j. 62 Af 112/2013-198.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2018, č. j. 62 Af 125/2016.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 Af 3/2017-243.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2019, č. j. 62 Af 93/2017-94.

- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 4. 2011, sp. zn. 20 Co 450/2008.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2493/2011.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 25. 9. 2018, č. j. ÚOHS-S0331/2018/VZ-27744/2018/512/ŠMr.
- Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 10. 2018, č. j. ÚOHS-R0141/2018/VZ-30828/2018/321/ZSř.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 9. 2013, č. j. ÚOHS-S167/2013/VZ-17891/2013/512/JHL.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 6. 2017, č. j. ÚOHS-S0182/2017/VZ-17929/2017/551/DBo.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 20. 2. 2018, č. j. ÚOHS-S0489/2017/VZ-05185/2018/522/PKř.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 11. 2019, č. j. ÚOHS-S0262/2019/VZ-30266/2019/523/Jma.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 21. 2. 2020, č. j. ÚOHS-05747/2020/553/LHL.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 3. 2020, č. j. ÚOHS-08274/2020/533/SWa.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 11. 5. 2020, č. j. ÚOHS-13871/2020/541/PDz.
- Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 17. 6. 2008, sp. zn. 5076/2007/VOP/DS.
- Kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu: Implementace inteligentních dopravních systémů (ITS) v silniční infrastruktuře České republiky, č. 3/2019/12Kz Varování Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost ze dne 17. 12. 2018, č. j. 3012/2018-NÚKIB-E/110.

## **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);  
doc. RNDr. Petra Bořilová Linhartová, Ph.D., MBA; Mgr. Tereza Fojtová;  
doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.; Mgr. Michaela Hanousková;  
doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;  
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.; prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.;  
prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.; prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.;  
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

## **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;  
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;  
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;  
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

# **PRÁVNÍ ASPEKTY SDÍLENÍ DAT V RÁMCI INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ KONCEPTU SMART CITY V DOPRAVĚ A JEJICH DOPADY DO PRÁVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK**

**JUDr. Kamil Jelínek, Mgr. Jan Šlesinger  
a RNDr. Michal Procházka, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno  
v roce 2020

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity  
Edice Scientia, sv. č. 702

1., elektronické vydání, 2020

ISBN 978-80-210-9778-0 (online ; pdf)  
[www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



ISBN 978-80-210-9778-0



9 788021 097780