

Umělá inteligence ve veřejných zakázkách: Možnosti, výhody i rizika

JUDr. Martin Lehocký

Mgr. Eliška Blahová

Advokátní kancelář
Chrenek, Toman, Kotrba

Bleskový nárůst zájmu o umělou inteligenci v uplynulém roce záhy vystřídalo vystřízlivění. Spousta z nás přemýšlí, zda jde o užitečného pomocníka, nebo spíše o nebezpečného strašáka. Jakou roli by však AI mohla v našich profesích reálně hrát? A jaké výhody či možnosti, ale také rizika a zápory přináší zadavatelům i dodavatelům veřejných zakázek?

Právo a moderní technologie představují ze své povahy naprosto odlišné světy. První se vyznačuje snahou o stabilitu, řád a udržení statu quo, druhý se naopak pokouší bořit hranice a otevírat nové možnosti. Svět moderních technologií si v posledních letech nárokuje stále větší podíl ve veřejném prostoru a nedávno na sebe strhl pozornost zejména v souvislosti s umělou inteligencí.

Obtíže s definicí

Umělou inteligenci – anglicky „artificial intelligence“ neboli AI – není jednoduché definovat. Obecně uznávanou definici představila v roce 2019 Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) nahlíží na AI jako na „*systém založený na mechanickém fungování, který na základě cílů zadaných člověkem produkuje predikce, doporučení nebo rozhodnutí, která ovlivňují reálné nebo virtuální prostředí. AI systém je navržen tak, aby fungoval s různými úrovněmi autonomie. Umělá inteligence navíc prostřednictvím*

stroje vykonává lidské kognitivní funkce“.

Řečeno běžným jazykem, umělá inteligence je inteligence softwaru či strojů, které mohou provádět úkoly obvykle vyžadující lidskou inteligenci.

rozhodovat nebo provádět předpovědi bez zásahu člověka. AI modelů existuje celá řada a každý má vlastní jedinečné vlastnosti i schopnosti, od zpracování přirozeného jazyka až po analýzu obrazu.

Dodavatelé se budou moci s AI soustředit na kvalitu plnění spíše než na administrativu

Dané systémy se učí, analyzují data, rozhodují a provádějí různé úkoly jako rozpoznávání obrazů, zpracování přirozeného jazyka, autonomní řízení vozidel a mnohé další. V souvislosti s AI obvykle vyvstávají čtyři základní otázky, na něž se zaměříme níže.

Existuje jenom jedna?

Na dnešním trhu se nabízí rozmanitá paleta tzv. AI modelů. Zjednodušeně řečeno se jedná o počítačový program či algoritmus, který může na základě informací, jež se naučil,

Dvě neznámější AI jsme zapojili i do přípravy tohoto článku. ChatGPT staví na technologiích GPT-3.5 a GPT-4, přičemž umí generovat text a reagovat na různé dotazy či úkoly založené na poskytnutých informacích. Cílem je pomáhat lidem odpovídat na otázky, poskytovat informace a podporu v různých úkolech zpracování přirozeného jazyka. Sám ChatGPT o sobě říká: „*Mým účelem je komunikovat s lidmi a odpovídat na jejich otázky nebo pomáhat s různými úkoly na základě textových vstupů. Funguji tak, že analyzuji textový vstup, rozumím jeho obsahu*



a snažím se na něj co nejlepším způsobem reagovat.“

Bing AI kombinuje výsledky z internetového vyhledávače Bing společnosti Microsoft a výstupy modelů AI. Informace získává online a poskytuje inteligentní výsledky vyhledávání, interaktivní vyhledávání, vizuální průzkum a personalizované návrhy. Pomáhá uživatelům vyhledávat informace pomocí klíčových slov či otázek a poté nabízí výstup v textovém formátu. Bing AI se představil následovně: „*Jsem chatovací*

asistent, který vám může pomoci s vyhledáváním informací na internetu. Můžete mi položit otázky a já vám poskytnu odpovědi. Kromě toho jsem schopen generovat kreativní obsah, jako jsou básně, příběhy, kód, eseje, písně, parodie celebrit a další. Pokud potřebujete pomoc s psaním nebo optimalizací vašeho obsahu, mohu vám také pomoci.“

Jak moc je umělá inteligence skutečně inteligentní?

Současná AI nedokáže přemýšlet nebo mít vlastní myšlenky, vůli či názory. Odpovídá na otázky na základě předem definovaných vzorů, informací a pravidel. Umí využít paměť a své zkušenosti a na základě toho pak zvládá interakci s vnějším světem. Nicméně nejde o „pravou“ umělou inteligenci, ale de facto pou-

ze o její simulaci. Jelikož je AI nositelem předprogramovaných situací a scénářů, dostane-li se mimo takto vytyčené hranice, velmi pravděpodobně nevládne reagovat adekvátně či nebude reagovat vůbec.

ChatGPT upozorňuje: „*Měj na paměti, že nemám vlastní uvědomění nebo vědomí, jsem prostě sofistikovaným programem určeným k práci s textem.*“ Ostatně jeho hlavní nevýhoda tkví v tom, že používá informace, které byly aktuální do září 2021. Disponuje tudíž znalostmi z textových dat dostupných do té doby a nemá přístup k informacím či událostem, jež se staly později. Obdobně Bing AI varuje: „*Mám schopnost generovat odpovědi na základě informací, které mi poskytnete. Tyto odpovědi jsou však vytvářeny na základě algoritmů a pravidel, které jsou předem definovány. Nemám vlastní myšlenky nebo vlastní vůli, ale sna-*

Základní verze využívající GPT-3.5 je dostupná zdarma, přístup k sofistikovanější verzi s technologií GPT-4 je zpoplatněn částkou 20 dolarů měsíčně. Bing AI je dostupný zdarma.

žím se být co nejvíce užitečný a přesný při poskytování informací.“

Lze se na poskytnuté informace spolehnout?

Spolehlivost AI závisí na mnoha faktorech, jako je kvalita dat použitých k trénování modelů a kvalita samotných modelů. Umělá inteligence může být například náchylná k chybám, pokud se setká s daty, která se nepodobají těm, na nichž byla trénována. Obecně se na ni lze spolehnout v souvislosti se základními fakty, vysvětlením konceptů a univerzálními radami v různých oborech. Spoléhat se nicméně nedá na aktuálnost, přesnost ani komplexnost informací.

AI nenahrazuje lidský úsudek a kritické myšlení. Proto je namísto ji používat jako nástroj k získání informací, ale ne zaměřovat se na ni jako na jediný zdroj pravdivých dat. Důležité a aktuální informace vždy ověřujte z důvěryhodných zdrojů.

ChatGPT upřesňuje: „Pokud jde o širokou škálu obecných informací a odpovědí na běžné otázky, mohu poskytovat užitečné a spolehlivé informace. Nicméně pro kritická rozhodnutí, odborné rady nebo aktuální události je vždy vhodné prověřit a ověřit informace z více zdrojů. Umělá inteligence má své omezení a nemůže zaručit spolehlivost nebo aktuálnost všech informací.“ Bing AI doplňuje: „Snažím se poskytovat co nejvíce přesné informace. Nicméně informace, které poskytují, jsou získávány z různých zdrojů a mohou být zastaralé nebo nepřesné.“

Nahradí mě AI v práci?

Laická veřejnost pojala podezření, že jsme svědky nástupu umělé inteligence, která se chystá na ovládnutí lidstva. AI v současném stupni vývoje však představuje nástroj pro pomoc s informacemi a komunikací, a přestože může tvořit užitečný doplněk v některých pracovních situacích, nedokáže lidi plně nahradit. Může jim ovšem pomoci s určitými úkoly, automatizovat opakující se činnosti a poskytovat informace.

ChatGPT o sobě sděluje: „Nejsem navržen tak, abych nahradil lidi v práci. Můžeš využít mé schopnosti k usnadnění některých úkolů, ale nejsem náhrada pro lidskou práci.“ Podobně Bing odpovídá: „Jako chatbot [počítačový program, který simuluje konverzaci s lidskými uživateli pomocí chatu] nemám schopnost pracovat jako člověk a nahradit lidi v práci. Můj účel je pomoci s dotazy a poskytnout informace, které mohou být užitečné.“

Využití ve veřejném zadávání

Největší přínos AI v současnosti spočívá v tom, že dokáže zpracovávat obrovské množství informací a reagovat na různé vstupy, a to nejenom na klasické zadání textu. Zvládne analyzovat například i naskenované dokumenty, smlouvy a právní předpisy. Oslím můstkem se tak dostáváme zpátky do světa práva a rovnou k veřejným zakázkám. K jejich definičním znakům totiž patří právě spousta informací, které je třeba pojmout, zpracovat a správně vyhodnotit. AI přitom může být dobrým sluhou a není potřeba se jí bát: Naopak díky ní získáme více času na kvalitnější přípravu zadávacích podmínek, respektive nabídek.

Jak by mohla být umělá inteligence v oblasti veřejných zakázek prospěšná? ChatGPT nabízí následující: „Mohu být užitečný při zadávání veřejných zakázek tím, že rychle analyzuji nabídky, dohledám nesrovnalosti, předpovídám rizika a optimalizuji procesy, což zvyšuje efektivitu a zajišťuje dodržování předpisů.“ Bing AI je ještě sebevědomější: „V oblasti veřejných zakázek mohu být užitečný tím, že pomohu s nalezením vhodného dodavatele pro daný projekt. Dále mohu pomoci s výběrem nejlepší nabídky a s přípravou smluvní dokumentace. Pokud je to nutné, mohu také pomoci s řešením sporů a s dodržováním zákonů požadavků na veřejné zakázky.“

Možnosti uplatnění pro zadavatele

Zadavatelé bývají v procesu zadání veřejné zakázky standardně zavaleňováni dokumenty, pravidly, metodikami, doporučeními a všeprostopupujícími principy rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů. Jsou povinni v uvedených pramenech najít, posoudit a správně vyhodnotit všechny relevantní údaje pro přípravu zadávacích podmínek a jejich příloh. Časté jsou i případy mnohastránkových námitek, k nimž se musejí podrobně a srozumitelně vyjádřit, přestože vědí, že jsou ryze účelové.

AI je při zmíněných činnostech nedokáže nahradit, ale může jim výrazně pomoci. Úkony, které jsou pro člověka náročné, zvládá bez větších problémů. Obrovské množství dat, slov a pravidel během několika minut vyhodnotí a shrne do pár bodů. Zároveň umí v popsanych dokumentech, typicky metodikách či dotačních podmínkách, najít re-

AI umí pracovat s textovými soubory dle pokynů uživatele a na základě zkušeností a jeho zpětné vazby se učit, a tudíž i zlepšovat. Pokyny a následné výsledky mohou být různé, například: shrnutí hlavních myšlenek dokumentu; příprava odpovědi, kupříkladu na námítky; příprava základní kostry zadávací dokumentace dle metodiky či dotačních podmínek poskytovatele dotace; průzkum trhu, respektive improvizovaná PTK apod.

levantní údaje – stačí se správně zeptat. Během několika vteřin pak vygeneruje odpověď, jejíž přípravou by člověk strávil dopoledne. Stejným způsobem lze postupovat nejen při přípravě veřejné zakázky, ale i v jejím průběhu. Potřebuje-li dodavatel zjistit platební podmínky, výši smluv-

ní pokuty či konkrétní požadavky na předmět plnění, opět se stačí pouze zeptat.

Krátce k průzkumu trhu

Zadavatelé začínají standardně využívat institut předběžných tržních konzultací (PTK), a to zejména u zakázek se složitějšími předměty plnění. Pokud se výsledek konzultace promítne do zadávací dokumentace, zadavatelé v ní danou skutečnost uvedou. Přesto velmi často zůstává po použití PTK určitá hořkost, že se na přípravě části zadávací dokumentace podíleli i účastníci zadávacího řízení a že byla nepochybně ušita konkrétnímu dodavateli na míru. Pokud by zadavatel použil AI pro průzkum trhu a v dané souvislosti i pro definici předmětu plnění či nastavení podmínek technické kvalifikace, zmíněný problém by odpadl a o transparentnosti jeho postupu by bylo těžší pochybovat.

Možnosti využití pro zadavatele

Zadavatel často není v souvislosti s předmětem plnění odborníkem – proto jej chce zadat skrze veřejnou zakázku. Umělá inteligence mu tak může zásadním způsobem pomoci definovat nejen okruh potenciálních dodavatelů, ale i jejich relevantní zkušenosti. Typický příklad nabízí počet realizovaných stavebních prací nad konkrétní hodnotu v průběhu určitého období, jenž se může následně promítnout do přiměřenosti požadavku na předložení seznamu stavebních prací dle § 79 odst. 2 písm. a) ZZVZ. Každý zadavatel určitě zná kreativitu dodavatelů při přípravě nabídky, zejména pak seznamu stavebních prací a významných dodávek. Následně musí pracně ověřovat, zda dodavatel popsané práce či dodávky skutečně realizoval a zda parametry, jež u zakázky uvedl, odpovídají skutečnosti. AI přitom je – nebo ve velmi blízké budoucnosti bude – schopná



dané zakázky najít a ověřit požadované parametry za zadavatele.

Možnosti využití pro dodavatele

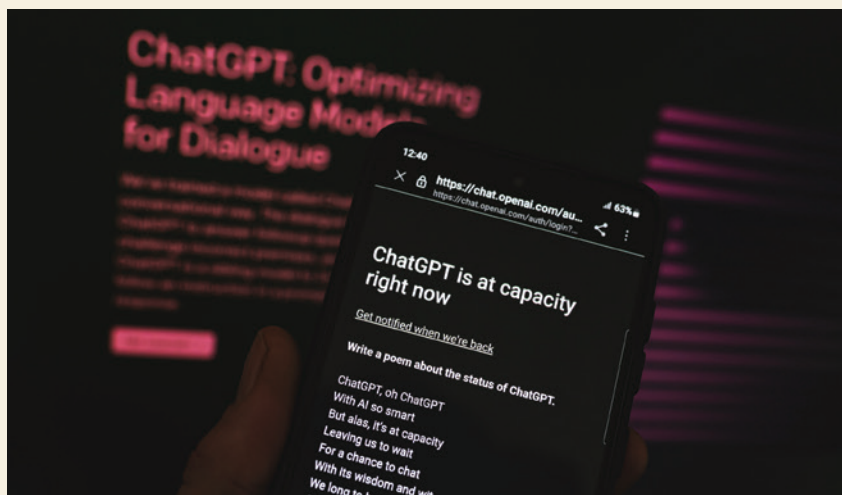
Pro dodavatele je situace do jisté míry podobná a zahrnuje mimo jiné zadávací dokumentaci stále více bobtnající informacemi, kazuistické smluvní podmínky, smluvní podmínky FIDIC roztržštěné do několika dokumentů nebo dotační podmínky coby společného nepřítele zadavatelů a dodavatelů. I dodavatelé přitom mohou efektivně snížit administrativní náročnost průzkumu trhu veřejných zakázek a následné přípravy nabídky. Opět platí, že se stačí správně zeptat.

AI jim může pomoci:

- vyhledat relevantní veřejné zakázky, nejenom standardně podle CPV kódu, ale i podle popisu předmětu plnění;
- posoudit zadávací dokumentaci včetně smluvních podmínek;
- eliminovat problematická místa smluvních podmínek pro účely přípravy žádosti o vysvětlení či změnu zadávací dokumentace;
- připravit námítky proti zadávací dokumentaci;
- identifikovat konkrétní povinnosti při plnění smlouvy apod.

Stejně jako budou zadavatelé schopni ověřit parametry významných zakázek z nabídek účastníků, budou mít i dodavatelé možnost odhalit dle konkrétních, nejspeciřičtějších významných zakázek podle technické kvalifikace své potenciální konkurenty a případně tomu přizpůsobit svou nabídku.

Pro účely článku jsme se ChatGPT a Bing AI zeptali, jaké jsou podle nich výhody i nevýhody jejich použití při zadávání veřejných zakázek. Mezi



výhodami zazněly následující položky: zvýšená efektivita, snížení míry chybovosti, úspory nákladů a správa vztahů s dodavateli. Ke zmiňovaným nevýhodám pak patřil nedostatek transparentnosti, riziko chybných dat, nákladná implementace a potřeba počátečního „učení“ modelu. Je zajímavé, že AI vnímá některé aspekty jako svoji výhodu, ale i nevýhodu. Nesmíme zapomínat, že se stále jedná o model, jehož podstatu tvoří učení. Pojmový znak učení představuje snaha zlepšovat se za účelem prevence a eliminace chyb. Ty se ovšem nerozlučně pojí i s každým učením. Ani AI není dokonalá, stále se učí – a tudíž dělá chyby.

Rizika zadavatelů i dodavatelů

Každý zadavatel bezpečně zná základní zásady zadávání veřejných zakázek podle § 6 ZZVZ, tedy zásadu transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zadavatelé dále odpovídají za úplnost a správnost zadávacích podmínek podle § 36 odst. 4 ZZVZ. Naplnění daných zásad musejí mít na paměti i při využití AI a jakékoliv její výstupy by měli vnímat maxi-

málně kriticky. Umělá inteligence vychází při učení primárně z veřejně dostupných informací na internetu, a jak víme, ne všechno, co se tam píše, je pravdivé či správné. AI samozřejmě pracuje s určitou mírou pravděpodobnosti správnosti vstupních a výstupních informací. Ovšem zadavatel za zpracování dokumentů odpovídá.

Dodavatel využije AI nejtýpčtěji při průzkumu trhu a identifikaci relevantních zadávacích řízení. K nejpodstatnějším údajům, které jsou pro něj ve fázi podání nabídky relevantní, patří konec lhůty pro podání nabídek. Profil zadavatele však může

Minimálně v aktuálním stupni vývoje by se měla AI uplatňovat důsledně jako nástroj, který dokáže zadavatelům i dodavatelům zefektivnit procesy při přípravě zadávacího řízení či nabídky. Vždy je však potřeba, aby na ni dohlížel člověk se svými zkušenostmi a analýzou. Odpovědnost za použití AI je v daném kontextu bezpochyby objektivní, a to bez možnosti liberace.

v jednotlivých dokumentech – typicky po sobě jdoucích vysvětleních zadávací dokumentace – obsahovat o konci lhůty pro podání nabídek různé informace. AI pak může některou z nich vyhodnotit jako nejrelevantnější a sdělit ji dodavateli jako podle ní správnou. A stejně jako zadavatel

ptávkou po důvěryhodné AI. Komise v dané souvislosti vyzdvihuje potřebu spolupráce soukromého a veřejného sektoru. Rovněž předpokládá vytvoření tzv. datového prostoru pro veřejné zadávání, který bude poskytovat komplexní přehled o trzích veřejných zakázek.

poptávku a hojně se využívá v rámci procesu zadávání zakázek na širokou škálu dodávek a služeb. Obdobné využití má pro umělou inteligenci také singapurská vládní organizace Infocomm Media Development Authority.

Další příklad skýtá největší vládní organizace se zaměřením na veřejné zakázky ve Velké Británii, Crown Commercial Service (CCS): Implementovala systém řízení smluv založený na AI, jenž používá zpracování přirozeného jazyka k extrakci důležitých informací o smluvních vztazích z dokumentů. Daný nástroj by měl v průměru ušetřit až 10% transakčních nákladů. CCS využívá rovněž chatbota pojmenovaného Amelia poháněného umělou inteligencí, který v procesu zadávání veřejných zakázek asistuje dodavatelům. Výsledkem jsou rychlejší reakční doby, menší prodlevy a celkové snížení administrativní zátěže. ●●●

Zvýšené náklady na implementaci AI velmi rychle vykompenzují její výhody

odpovídá za přípravu zadávacích podmínek, dodavatel je zodpovědný za přípravu své nabídky, zejména v kontextu její nezměnitelnosti ve smyslu § 48 ZZVZ.

Praktické příklady a případové studie

Na tomto místě jsme snad již čtenáři přesvědčili, že i v rámci relativně nepružného prostředí veřejných zakázek lze najít místo pro dynamický a moderní technologický prvek, jakým AI bezpochyby je. Pro ty, kteří stále ještě pochybují, uvádíme konkrétní příklady zavádění umělé inteligence do veřejného zadávání.

Fenomén AI se dostává do středu pozornosti i v poměrně rigidních unijních kruzích a Evropská komise si dala za cíl stát se strategickým lídrem v používání umělé inteligence ve veřejném sektoru. Již v roce 2020 publikovala sdělení s názvem „Evropská strategie pro data“, jehož předmět tvoří podpora evropského přístupu k AI, a výslovně v něm uvádí, že připravuje program zavádění umělé inteligence. Cílem je pomoci veřejnému sektoru využít jeho velkou kolektivní kupní sílu a povzbudit po-

Jihokorejská vládní agentura Public Procurement Service, ve které se centralizuje veškerá činnost spojená s veřejnými zakázkami, implementovala systém založený na AI: Ten dokáže prostřednictvím prediktivní analýzy prováděné na základě dat z předchozích realizovaných veřejných zakázek předpovídat budoucí

SHRNUTÍ

- **Ve vztahu k AI je potřeba vnímat výhody i nevýhody a snažit se je maximálně využít, respektive eliminovat. Přirozené prostředí AI tvoří jakékoliv posouzení textu, zkrácení, výtah, identifikace problematických bodů, ale třeba i příprava vypořádání námitek či návrhu na přezkum úkonů zadavatele u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Naopak do jisté míry kreativní činnost, jako definice předmětu plnění a související vymezení potřeb zadavatele, zůstává pro AI nadále nemožná.**
- **Na druhou stranu právě zmíněné činnosti představují kořeny veřejných zakázek. Berme proto umělou inteligenci jako vstupenku do světa, kde se zadavatelé budou soustředit na specifikaci předmětu plnění a na formulaci přesných i udržitelných smluvních podmínek, zatímco nudné a opakující se úkony přenechají AI. Dodavatelé se pak budou moci koncentrovat na kvalitu poskytovaného plnění spíše než na administrativu spojenou s přípravou nabídek.**
- **Implementace AI do interních procesů s sebou samozřejmě nese zvýšené náklady a v počátku i pracnost. Tu však velmi rychle vykompenzují její výhody.**