



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX04ZCFCN
prvotní identifikátor

Č. j. MV- 19318-30/OPF-2020
Praha 20. dubna 2020

Zadavatel: Česká republika – Ministerstvo vnitra

Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7
IČO: 00007064, DIČ: CZ00007064

zastoupená Ing. Mgr. Davidem Slámou,
ředitelem odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy

tímto podle § 245 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o námitkách stěžovatele: Ad Acta Advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Litevská 1174/8, Vršovice, 100 00 Praha 10, Korespondenční adresa Praha 4 Chodov, Türkova 2319/5b, IČO: 01812912, zastoupená jednatelem Mgr. Pavlem Říčkou, advokátem, podaných proti zadávacím podmínkám veřejné zakázky „Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů“, systémové číslo NEN N006/20/V00000297, tak,

že tyto námitky ODMÍTÁ

Odůvodnění:

1. Pokud jde o skutečnost, že dodavatel má předložit seznam nejméně 2 významných služeb s předmětem plnění spočívajícím ve zpracování právní analýzy *v oblasti veřejné správy a pro účel rozvoje některé z oblastí veřejné správy*, tento požadavek je zcela v souladu s východisky veřejné zakázky – jde o pokračování v práci na modernizaci a rozvoji oblasti veřejné správy v souladu se Strategickým rámcem rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 až 2020 (dále jen „strategický rámec“), který byl schválen vládou České republiky. Rovněž stanovený cíl veřejné zakázky hovoří jasně: veřejná zakázka má směřovat k realizaci specifických cílů strategického rámce, mimo jiné jde o „zvýšení kvality fungování veřejné správy v České republice“.

Již samotné těžiště analýzy – identifikace obsoletních právních předpisů – se neobejde bez zkušeností s analýzami v oblasti veřejné správy, neboť právní předpisy jsou jedním ze základních způsobů uplatňování veřejné správy vůči adresátům práva, tvoří prameny práva nezbytné pro výkon veřejné správy a veřejné moci.

I přes existenci různých subjektů s právem podávat návrhy zákonů je to právě exekutiva, která má při zákonodárné iniciativě (resp. v celém legislativním procesu) klíčové postavení. Konkrétní ústřední správní úřad je navíc bez ohledu na to, kdo návrh zákona podal, vždy gestorem jednotlivého právního předpisu. V případě podzákoných právních předpisů je tato role ještě zesílena, neboť výkonná moc má



v tomto smyslu pravomoc výlučnou. Veřejná správa tak má vždy klíčový vztah k jakémukoliv právnímu předpisu, což ostatní subjekty (například soukromoprávní povahy) nemají.

Ačkoliv existují různé oblasti práva (viz též kvalifikační kritéria na různé právní specialisty jakožto členy realizačního týmu dodavatele), je třeba vycházet ze skutečnosti, že analýza, resp. její výstupy budou sloužit pro potřeby veřejné správy, která je využije pro účely zrušení obsoletních právních předpisů a pro další účely specifikované v zadávacích podmínkách. Veřejná správa a její řádný výkon je v tomto ohledu společným jmenovatelem všech zmíněných různých oblastí práva a zároveň tvoří nejdůležitější kritérium celé analýzy, která se realizuje právě z důvodu jejího zefektivnění. Tato skutečnost má přímý vliv na to, aby analýza byla vyvážená a nevyzdvíhovala příliš jednotlivá dílčí kritéria, například obecnou administrativní náročnost pro fyzické osoby (coby adresáty veřejné správy), kterážto by rovněž mohla hrát roli v posuzování obsolescence právního předpisu; důsledky vyhodnocení tohoto kritéria jsou však z pohledu veřejné správy a soukromoprávního subjektu zcela odlišné. Celá práce na rešerši právního řádu tak musí být nahlížena prizmatem veřejné správy a jejího výkonu, a musí korelovat se zásadami (principy), které se v rámci ní uplatňují, jako je například princip dobré správy, zásada legitimního očekávání apod.

Z těchto důvodů považujeme za nezbytné, aby dodavatel prokázal, že je detailněji obeznámen s fungováním veřejné správy, což je smyslem podmínky předložení seznamu nejméně dvou významných služeb spočívajících ve zpracování právní analýzy týkající se rozvoje veřejné správy. Jen tak je možné splnit základní podmínku analýzy, kterou je její vyváženost ve vztahu k posuzování obsolescence právních předpisů – to vše při vědomí, že po zohlednění výsledků analýzy nebude negativně ovlivněna činnost veřejné správy.

Nedílnou součástí analýzy je rovněž určení okruhu adresátů právní normy a způsobu úpravy jejich postavení v konkrétním právním předpisu (určení, zda tento upravuje vznik a organizaci orgánu veřejné správy, stanoví kompetence orgánů státní správy, ukládá povinnosti orgánům státní správy, stanoví kompetence orgánů územní samosprávy, ukládá povinnosti orgánům územní samosprávy, stanoví práva právnických osob, ukládá povinnosti právnickým osobám, stanoví práva fyzických osob, ukládá povinnosti fyzickým osobám). Textová část analýzy mimo jiné předpokládá hlubokou znalost fungování systému státní správy, jakožto základního stavebního kamene veřejné správy, neboť je třeba vycházet ze soudobého státoprávního uspořádání České republiky a jejích právních předchůdců.

Všechny tyto činnosti vyžadují znalosti a zkušenosti s rešeršemi v oblasti veřejné správy; v rámci plnění veřejné zakázky musí mít dodavatel adekvátní zkušenosti s tvorbou analýz v oblasti veřejné správy, nejedná se tedy o kvalifikační předpoklad vskutku excesivní a jasně vybočující z oprávněných potřeb veřejné zakázky, tedy



diskriminační, jak jej definuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. června 2008, sp. zn. 1 Afs 20/2008. Požadavek je zcela přiměřený předmětu veřejné zakázky.

2. Stěžovatel namítá, že podmínka, aby předmětem plnění významné služby pro účely prokázání kritéria technické kvalifikace byla právní analýza v rozsahu *alespoň 75 normostran*, je diskriminační – samotné zadání veřejné zakázky podle něj vyžaduje provedení analýzy v rozsahu 30 až 40 normostran. K tomuto je třeba uvést, že stěžovatelem uváděný rozsah je rozsahem pouze úzké části předmětu zadávané veřejné zakázky – textové části analýzy, přičemž samotný předmět plnění veřejné zakázky je nepoměrně širší: je jím především analyzování celého právního řádu České republiky pro účely tvorby databáze podle specifikace uvedené v příloze č. 1 k zadávacím podmínkám (mimo jiné jde, kromě samotného posouzení obsolescence právních předpisů, o určení adresátů práv a povinností vyplývajících z právních předpisů, určení ústředního správního úřadu, který má konkrétní právní předpis v gesci, apod. – to vše vyžaduje komplexní analýzu). Právní řád České republiky přitom obsahuje cca 42 000 právních předpisů, které je třeba v rámci plnění veřejné zakázky podrobit zevrubné rešerši. Celková délka analýzy tak bude mnohonásobně převyšovat zmíněných 30 až 40 normostran. Požadavek na předchozí zkušenosti s tvorbou analýz v rozsahu alespoň 75 normostran tedy není diskriminační, neboť lze důvodně očekávat, že dodavatel, jenž v minulosti vyhotovil analýzu minimálně v takovémto rozsahu, prokázal, že disponuje znalostmi potřebnými pro práci s prameny i sekundární literaturou, umí patřičně odůvodnit své vývody a adekvátním způsobem formulovat závěry analýzy. Rozsah 75 normostran několikanásobně překračuje délku standardního odborného článku, což zajišťuje, že dodavatel má patřičný nadstandardní fundament pro tak náročnou právně analytickou činnost, jako je komplexní analýza právního řádu České republiky.
3. Stěžovatel namítá, že kvalifikační kritérium předchozích zkušeností s významnou službou *s hodnotou plnění minimálně 3 miliony Kč* je diskriminační, a uvádí, že v rámci plnění veřejné zakázky „Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů“ půjde sice o obsáhlý souhrn případů, avšak ve skutečnosti půjde o jednotlivá dílčí plnění, obdobně jako například v případě vymáhání dílčích pohledávek, a měla by tak postačovat kvalifikace pro tato jednotlivá plnění. K této námitce uvádíme, že srovnání uvedené stěžovatelem není na místě, neboť v rámci zadávané veřejné zakázky nepůjde o jednotlivá izolovaná plnění (posuzování obsolescence konkrétního právního předpisu), nýbrž o komplexní posouzení právního řádu České republiky jako celku – vizte už samotný název veřejné zakázky.

Taktéž textová část analýzy vyžaduje specifické synteticko-analytické schopnosti realizačního týmu dodavatele; tuto část plnění veřejné zakázky nadto nelze rozdělit na dílčí plnění. S přihlédnutím k těmto skutečnostem je tedy nezbytné, aby měl dodavatel zkušenosti s tvorbou komplexnějších analýz, tedy s veřejnou zakázkou s určitou hodnotou plnění. V poslední řadě je třeba zmínit, že hodnota plnění



předchozí významné služby je ve srovnání s hodnotou plnění předmětné veřejné zakázky cca třetinová. Rešerší v systému NEN bylo rovněž zjištěno, že relevantní veřejné zakázky s obdobnou hodnotou plnění nebyly v minulosti výjimečné.

4. Stěžovatel namítá absenci kritérií a výčtu konkrétních vykonávaných pozic pro posuzování odborné praxe členů realizačního týmu, což považuje za diskriminační.

Podmínky veřejné zakázky stanovují, že členem realizačního týmu musí být osoba vysokoškolsky vzdělaná minimálně v magisterském stupni vzdělání v oboru právo získaném na právnické fakultě v České republice, která je zároveň právním specialistou, tedy odborníkem s praxí v délce alespoň 5 let, který má rozsáhlé teoretické a praktické znalosti minimálně v jednom z požadovaných oborů práva a právní vědy uvedených v bodě 13.3 písm. b) zadávacích podmínek (právní historie, veřejné právo, soukromé právo, ústavní právo a právní teorie). Nejprve je třeba konstatovat, že jednotlivé specializace i pojem specialista (odborník) mají být chápány ve svém obvyklém významu užívaném v právním prostředí. Zadavatel naopak považuje za potenciálně diskriminační požadavek stěžovatele na specifikaci pozic, jejichž výkon lze do odborné praxe zahrnout. Pracovní trh je natolik dynamický, že by bylo snadné některou konkrétní činnost, jejíž výkon by byl přiléhavý a započitatelný do odborné praxe, opomenout. I z tohoto důvodu musí sám potenciální člen realizačního týmu prokázat, že jeho zaměření je v souladu s jím udávanou relevantní praxí. Vymezení předmětných kvalifikačních podmínek tak zůstává srozumitelné a transparentní i bez další specifikace

Teze stěžovatele, že praxi v oborech teorie práva a právní historie lze získat pouze na akademické půdě, není pravdivá. Odborná praxe ve vědě a výzkumu bude s velkou pravděpodobností u těchto odborníků součástí profesního působení, nicméně specialisté v oblasti teorie práva a právní historie naleznou uplatnění v oblastech, ve kterých je zapotřebí hlubokého právně teoretického základu a kvalifikované interpretace a aplikace právních předpisů (legislativa, soudnictví, poradenství, pedagogická činnost atd.), nýbrž i v některých oblastech státní správy. Za všechny zmiňme Ministerstvo obrany či Ústav pro studium totalitních režimů. Veškeré profesní činnosti, které prokazují požadovanou odbornost, uvede potenciální člen realizačního týmu v životopise, který pak bude posuzován jako celek, proto není žádoucí stanovení taxativního výčtu započitatelných pozic do délky odborné praxe ze strany zadavatele.

Stěžovatel dále požaduje doplnit obor právní informatika mezi kvalifikační kritéria týkající se odborné praxe členů realizačního týmu, jelikož se domnívá, že znalosti z oblasti informatiky se při plnění předmětu veřejné zakázky předpokládají a oblast právní informatiky je jedinou oblastí, ve které se požadovaná praxe v otázce analýzy platnosti právních předpisů může nabýt.



Zadavatel konstatuje, že kvalifikační požadavky jsou stanoveny s ohledem na náročnost právně analytické činnosti, která vyžaduje hluboké právně teoretické a právně historické znalosti a zkušenosti, neboť bude třeba odborně posoudit, zda právní předpis nebyl překonán v důsledku společenského vývoje, zda se nestal vyhaslým pro jeho nesoulad s novým státoprávním uspořádáním apod. Požadovaná erudice je nezbytná rovněž pro posouzení okruhu adresátů právní normy a způsobu úpravy jejich postavení v konkrétním právním předpisu a pro určení, který ze současných ústředních správních úřadů má konkrétní právní předpis v gesci. Požadované znalosti a zkušenosti k provedení těchto analýz jsou předpokladem k případné řádné práci specialisty v oboru právní informatiky, nikoli naopak. Nemá-li informatik tvořící právní informační systém odborné teoretické i praktické právní znalosti, pak může snadno docházet například k chybnému posouzení platnosti právního předpisu, což může mít v případě právní závaznosti takového systému velký společenský dopad.

Předmětem právní informatiky je spojení právní teorie s informační technologií, zaměřuje se na právní informační systémy, zabývá se právním jazykem, kvantitativní deskripcí právního řádu, dále z uživatelského hlediska vyhledáváním právních dokumentů v knihovnách, v elektronických databázích, v automatizovaných systémech a na oborových portálech internetu apod. Klíčové pro splnění předmětu veřejné zakázky je ovšem vysoce odborné posouzení právních předpisů specialisty v oboru historie práva, veřejného práva, soukromého práva, ústavního práva a právní teorie, nikoli odborná znalost právní informatiky.

Vytvořená databáze jako výsledek projektu „Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních předpisů“ musí být vnitřně koherentní, její jednotlivé položky musí být vytvořeny v jednotné a editovatelné struktuře tak, aby byla databáze dále zpracovatelná prostředky informační techniky (předána musí být v českém jazyce, v tištěné podobě a na flashdisku v elektronické podobě v běžném editovatelném formátu xls neboxlsx). Předpokládá se tedy pouze jednoduché zachycení výsledků analýzy prostřednictvím prostředků informační techniky, požadavky na splnění předmětu veřejné zakázky uvedené v zadávací dokumentaci tedy nevyžadují hlubokých a odborných znalostí právní informatiky.

Pokud je odborník na právní informatiku zároveň specialistou na jednu z pěti uvedených oblastí práva, může samozřejmě své zkušenosti při plnění předmětu veřejné zakázky využít, nicméně nejedná se o nezbytný požadavek, který by měl být zařazen mezi kvalifikační požadavky na členy realizačního týmu z hlediska účelu plnění veřejné zakázky.

Ing. Mgr. David Sláma
zástupce zadavatele



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí zadavatele o námitce může stěžovatel ve lhůtě 10 dní ode dne, ve kterém stěžovatel obdržel toto rozhodnutí, podat podle § 251 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele u Úřadu na ochranu hospodářské soutěže, přičemž stejnopis návrhu musí stěžovatel doručit rovněž zadavateli, a to v totožné lhůtě.