



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX04ZJWUB  
prvotní identifikátor

Č. j. MV- 19318-31/OPF-2020

Praha 22. 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: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., se sídlem Jungmannova 750/34, 110 00 Praha 1, IČO: 000 07 064, zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, spis. zn. C 182960, zastoupená Lukášem Mikulou, obchodním ředitelem Beck-online, 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:

**K námitce, že zadavatel vymezil předmět veřejné zakázky v nepřiměřeném rozsahu, který zjevně nenaplňuje její účel, a tudíž nemůže být zajištěna ani efektivní hospodářská soutěž a efektivní a hospodárné vynakládání veřejných prostředků včetně prostředků z fondů Evropské unie**

Stěžovatel se domnívá, jak vyplývá z odůvodnění námitky, že databáze právních předpisů České republiky vydaných v oficiálních publikačních listech (dále jen „Databáze“), jež má být výstupem z veřejné zakázky, má svůj obsah takřka identický s obsahem databáze jiného v současnosti vyvíjeného systému – systému e-Sbírka.

Obě aktivity (e-Sbírka i tato Databáze) však mají společné pouze to, že se týkají právního řádu České republiky, který ovšem využívají z různých a odlišných hledisek. Zatímco tato Databáze provádí analýzu právního řádu, je e-Sbírka spojena s jeho deskripcí. Dovedeno do krajností by námitka stěžovatele v podstatě znamenala, že každá činnost ohledně právního řádu, kterou MV poptává, by musela nutně být součástí e-Sbírky, neboť ta již právní řád popisuje. K tomuto závěru však neexistuje žádný racionální důvod a v žádném případě tak nejde ani částečně o duplicitu obou projektů. Naopak, poptávaná Databáze bude svébytný systém, který má ambici být komplementární k datové bázi systémů e-Sbírka a e-Legislativa.

Do položek, které bude Databáze obsahovat, byly pečlivě vybrány takové položky, jež doplní položky obsažené v datové bázi systémů e-Sbírka a e-Legislativa, databáze tedy nebude paralelní a nedojde k nedůvodnému a neekonomickému nakládání s veřejnými prostředky (včetně prostředků z fondů Evropské unie). To se týká všech položek souvisejících



s obsolencí (resp. s platností právního předpisu) a dále pak rovněž označení ústředního správního úřadu, který má právní předpis v gesci ke dni zpracování analýzy, určení okruhu adresátů právní normy a způsobu úpravy jejich postavení v konkrétním právním předpisu a určení oblasti práva, kterou právní předpis upravuje dle číselníku systému eKLEP. Právě v tom se tato Databáze výrazně odlišuje od datové báze systému e-Sbírky, ač analyzují totožný předmět, kterým je právní řád České republiky. Databáze se koncentruje na jiné vlastnosti právního řádu České republiky, které dosud nejsou systematicky popsány, v čemž tkví její novost, resp. inovativnost v relaci k e-Sbírce.

Pokud jde o účel veřejné zakázky, je jím jednak rušení obsoletních právních předpisů, dále jde ovšem též o podporu zadavatele při plnění jeho koordinační úlohy v oblasti organizace a výkonu veřejné správy podle § 12 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, jak je uvedeno v čl. 4.3 zadávacích podmínek. Rovněž předmět veřejné zakázky je vymezen správně, neboť předmětem je provedení analýzy a na základě výsledků této analýzy pak vytvoření Databáze (v jiném rozsahu, než tomu bude u datové báze systémů e-Sbírka a e-Legislativa). Nejde tedy o dvě obsáhlá plnění, která spolu věcně a obsahově nesouvisí, nýbrž zcela jednoznačně o provedení analýzy, jejíž výsledky budou inkorporovány do Databáze v požadovaném rozsahu a struktuře. Případné rozdělení veřejné zakázky, jak naznačuje stěžovatel, by naopak bylo ne hospodárným, neefektivním a neúčelným krokem, neboť Databáze je zcela odvislá od provedení analýzy právního řádu České republiky.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že vytvoření Databáze dle požadavků zadavatele nemůže být vnímáno jako vytvoření informačního systému (například ve smyslu dnešních právních informačních systémů) – jde o prosté vytvoření určité struktury dokumentu a o jeho hierarchizaci, což je zřejmé zejména ze skutečnosti, že výstupy mají být odevzdány zadavateli ve formátu xls čixlsx (tedy de facto jde o tabulku v programu Excel nebo jeho ekvivalentech), tedy prostřednictvím výpočetní techniky, nic více. Databáze je v tomto smyslu pouze formou zachycení výsledků provedené analýzy. Jde v jistém smyslu o soupis právních předpisů, ke kterým jsou pak doplňovány výsledky provedené analýzy právního řádu České republiky, což je zřejmé i ze zadávacích podmínek. Požadavky na splnění předmětu veřejné zakázky uvedené v zadávací dokumentaci tedy nevyžadují znalosti právní informatiky; zcela hypoteticky by dokonce výsledky analýzy mohly být zachyceny i v listinné podobě (na papíře). V této věci tak patrně došlo k nepochopení, které se prolíná též jinými námitkami stěžovatele; další vysvětlení proto uvádíme rovněž níže.

Je třeba zároveň podotknout, že stěžovatel při popisu předmětu a účelu veřejné zakázky chybně uvádí v bodě 8 námitek že: „Vytvoření databáze eSbírka a eLegislativa je jedním z cílů projektu Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020“ (dále jen IMPEJED). Nicméně, v tomto případě se jedná o dva zcela odlišné projekty. Projekt IMPEJED, financovaný z Operačního programu Zaměstnanost, má pouze za cíl zajistit „částečné“ personální kapacity pro projekt e-Sbírka a e-Legislativa. Nikoli přímo vybudovat jednotlivé databáze – ty jsou realizovány přes veřejnou zakázku a jsou financovány z Integrovaného regionálního operačního programu.



**K namítaným nedůvodným, nepřiměřeným a diskriminačním nastavením podmínek technické kvalifikace, čímž mělo být znemožněno Stěžovateli se Zadávacím řízením zúčastnit, a dále k údajnému zvolení nepřiměřených, neobjektivních a diskriminačních zadávacích podmínek, které dle stěžovatele znemožňují efektivní hospodářskou soutěž mezi dodavateli a vylučují tak ze soutěže dodavatele, kteří by jinak byli schopni podat porovnatelnou nabídku v Zadávacím řízení na Veřejnou zakázku**

Stěžovatel se domnívá, že převážnou část předmětu plnění veřejné zakázky bude představovat vytvoření Databáze (patrně ve smyslu právního informačního systému), z tohoto pak dovozuje, že nejsou adekvátně stanovena kvalifikační kritéria na dodavatele. Je třeba opětovně zdůraznit, že v rámci plnění předmětu veřejné zakázky bude analyzován právní řád České republiky, Databáze bude představovat pouze jednoduchou formu zachycení výsledků právně analytické činnosti realizačního týmu dodavatele, což nevyžaduje znalosti právní informatiky. Podrobněji k podobě Databáze vizte odpověď k předchozí námitce.

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, resp. pro určení oblasti práva, kterou právní předpis upravuje. Všechny tyto činnosti předpokládají odbornost, která je vyžadována v zadávacích podmínkách. Požadované znalosti a zkušenosti k provedení těchto analýz by mohly být předpokladem k případné práci specialisty v oboru právní informatiky (která ovšem v rámci veřejné zakázky není vyžadována), 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 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. Znovu je však třeba zdůraznit, že takové znalosti a dovednosti nejsou pro plnění předmětu veřejné zakázky nezbytné, klíčové pro toto plnění je naopak vysoce odborné posouzení právních předpisů specialisty v oboru historie práva, veřejného práva, soukromého práva, ústavního práva a právní teorie, nikoli znalost právní informatiky.

Vytvořená databáze jako výsledek veřejné zakázky „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). Zadavatel tedy opakuje, že je vyžadováno pouze jednoduché zachycení výsledků



analýzy prostřednictvím prostředků informační techniky a požadavky na splnění předmětu veřejné zakázky uvedené v zadávací dokumentaci nevyžadují znalostí právní informatiky; domněnka stěžovatele, že vytvoření Databáze bude tvořit podstatnou (či převažující) část předmětu veřejné zakázky, je tedy lichá. Ke skutečnosti, že databáze vzešlá z projektu bude obsahovat jiné položky než datová báze projektu e-Sbírka a e-Legislativa, vizte rovněž odůvodnění předchozího bodu.

K porušení § 6 a § 36 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb. tedy ze strany zadavatele nedošlo. Veřejná zakázka vyžaduje právně analytické schopnosti členů realizačního týmu dodavatele, nikoliv schopnost vytvořit právní informační systém. Nedošlo tak ke zvýhodnění dodavatelů z oblasti poskytovatelů právních služeb na úkor dodavatelů z oblasti právních informačních systémů, tím méně pak dodavatelů vybraných na základě jiných zadávacích řízení, neboť jde v zásadě o jinou skupinu dodavatelů.

**K údajnému nesprávnému pojmenování Veřejné zakázky a nesprávnému uveřejnění Zadávacího řízení (neuvedení správných CPV kódů), čímž se měl zadavatel dopustit porušení zásady transparentnosti a znemožnit Stěžovateli se včas seznámit se Zadávacími podmínkami a Zadávacího řízení se tak zúčastnit.**

Stěžovatel namítá nesprávně zvolený CPV kód veřejné zakázky, v důsledku čehož měla být porušena zásada transparentnosti veřejných zakázek.

Zadavatel si je zcela vědom účelu klasifikace veřejných zakázek CPV kódy a požadovanou analýzu logicky a transparentně podřadil postupně pod oddíl „79000000-4 Obchodní služby: právní, marketingové, poradenské služby, nábor zaměstnanců, tiskařské a bezpečnostní služby“, skupinu „79100000-5 Právní služby“ a třídu „79140000-7 Právní poradenství a informace“, jelikož se dle úvodu přílohy č. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 ze dne 5. listopadu 2002 o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV) jedná o „stromovou“ tedy postupně se rozvíjející strukturu klasifikace.

Jak správně stěžovatel zdůraznil, zařazení se odvíjí od předmětu a samotného stěžejního účelu veřejné zakázky, nicméně již mylně dovozuje, že převážnou náplní prací při plnění veřejné zakázky je tvorba databáze právního řádu České republiky. Tomu nasvědčuje i stěžovatelem namítaný zavádějící název veřejné zakázky. Podstatou veřejné zakázky „Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů“ je provedení analýzy celého právního řádu České republiky, která se zaměří zejména na identifikaci dosud platných (formálně předepsaným způsobem nezrušených) právních předpisů, jež byly vyhlášeny v České republice v oficiálních publikačních listech od 28. října 1918 do 31. prosince 2018, avšak které již nejsou používány a nevyvolávají právní účinky, jsou tedy obsoletní. Samotná Databáze ve struktuře dle přílohy č. 1 Zadávacích podmínek je tedy formou zachycení výstupů analýzy (veřejné zakázky) a technické požadavky na ni jsou z pohledu informatiky velice skromné – databáze 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 nebo xlsx). Předpokládá se pouze jednoduché zachycení výsledků analýzy prostřednictvím prostředků informační techniky, tedy de facto jde o tabulku v systému excel nebo jeho ekvivalentech. Jádrem veřejné zakázky je tedy právní analýza samotná, čemuž odpovídá i její název.

Stěžovatel uvádí, že veřejná zakázka měla být uveřejněna pod CPV kódy „92510000-9 Knihovny a archivy“ a „72321000-1 Databázové služby s přidanou hodnotou“. Zadavatel ovšem konstatuje, že uvedení těchto CPV kódů, i jako doplňkových, by bylo zavádějící a nepřesné s ohledem na předmět plnění veřejné zakázky. Kód ve třídě „92510000-9 Knihovny a archivy“ spadá pod oddíl „92000000-1 Rekreační, kulturní a sportovní služby“, do kterého předmět veřejné zakázky, jímž je právní analýza, nelze zařadit ani s použitím velké dávky imaginace. Druhý navrhovaný kód v kategorii „72321000-1 Databázové služby s přidanou hodnotou“ odpovídá oddílu „72000000-5 Informační technologie: poradenství, vývoj programového vybavení, internet a podpora“, který odkazuje na tvorbu IT produktů, což tabulka v systému excel nebo jeho ekvivalentech v žádném případě není (jak bylo uvedeno výše).

K argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2013, č. j. 7 Afs 98/2012 je nutno dodat, že obsahově se nejedná o přílehlavý případ. V této kauze Nejvyšší správní soud posuzoval vhodnost CPV kódu „Jiné služby“, jelikož zadavatel uvedl, že nebylo možné stanovit kód odpovídající předmětu veřejné zakázky. Citované věty stěžovatele z rozsudku jsou sice v obecné rovině pravdivé a zadavatel je nijak nerozporuje, nicméně podstatou významnosti rozsudku jsou jeho právní věty, které stanovují, že *zásadně by nemělo docházet k situaci, kdy předmět veřejné zakázky nelze podřadit pod žádný z CPV kódů*, dále že *vadný postup není takový, který opomíjí některý z nepodstatných prvků zakázky* a v neposlední řadě, že *za diskriminační pro uchazeče je však třeba považovat takový postup, který rezignuje na označení podstatného, zpravidla převažujícího, znaku veřejné zakázky*. Předmětný rozsudek se tedy netýká zadavatelem správně přiřazeného kódu „79140000-7 Právní poradenství a informace“ veřejné zakázky „Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů“, naopak jej potvrzuje.

Lhůta pro podávání nabídek byla rovněž zvolena v delším rozsahu, než vyžaduje zákon o veřejných zakázkách (původně od 3. února 2020 do 24. března 2020), přičemž i tato nadstandardní lhůta byla ještě i s ohledem na trvání nouzového stavu prodloužena z 24. března 2020 na 14. dubna 2020, což poskytlo dostatek času seznámit se se zadávacími podmínkami a zúčastnit se zadávacího řízení. Stěžovatel se navíc k zadávací dokumentaci již vyjadřoval dne 11. února 2020 (dotaz č. 1 k zadávacím podmínkám), proto je tvrzení, že neměl možnost se s veřejnou zakázkou a zadávacími podmínkami včas seznámit, zjevně nepravdivé.

**K namítanému nastavení nepřiměřeně nízké předpokládané hodnoty, čímž měla být znemožněna efektivní hospodářská soutěž mezi dodavateli a vyloučení ze soutěže**





## **dodavatelé, kteří by jinak byli schopni podat porovnatelnou nabídku v Zadávacím řízení na Veřejnou zakázku**

Stěžovatel namítá nepřiměřeně nízkou předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, jelikož do ní údajně nejsou zahrnuta všechna plnění, která vyplývají ze závazného návrhu smlouvy na veřejnou zakázku (příloha č. 4 zadávacích podmínek).

Zadavatel konstatuje, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla stanovena v souladu se zákonem (především § 16 odst. 2 a 6 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek) a odpovídá konstrukci veřejné zakázky (jak požaduje například i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2010, č. j. 2 Afs 55/2010 – 173). Celková předpokládaná hodnota plnění obsahuje všechny dílčí předpokládané hodnoty plnění, které mohou ze smlouvy na veřejnou zakázku vyplývat, tedy kromě samotné analýzy i její zachycení v podobě databáze právního řádu, jak tomu nasvědčuje i bod 2.3 návrhu smlouvy na veřejnou zakázku. Zadavatel vycházel při kalkulaci předpokládané hodnoty z vlastní kalkulace týkající se jednak plnění při veřejných zakázkách obdobného rozsahu, jednak z vyhodnocení náročnosti vlastní činnosti, kdy již proběhla první vlna identifikace obsoletních právních předpisů. Zároveň byl proveden průzkum trhu.

Výstupem veřejné zakázky nemá být databáze ve smyslu objemného a technicky náročného IT systému, jak je podrobně vysvětleno u odpovědí na jiné námítky. Stěžovatel se rovněž domnívá, že Databáze má obsahovat informace převážně nijak nesouvisející s obsolescí právních předpisů [patrně výstupy uvedené v části II. Specifikace (příloha č. 1 Zadávacích podmínek)]. Jednotlivé položky struktury Databáze však s obsolescí úzce souvisejí, resp. bez těchto dalších položek by byla databáze kusá, nepřezkoumatelná a její použitelnost by se limitně blížila nule. Informace o názvu, druhu právního předpisu a určení, zda je právní předpis platný, výslovně zrušený, zrušený na základě generální derogační klauzule nebo obsoletní, jsou bezpochyby podstatné části výstupu z analýzy a uvádějí kontext, do něhož je obsolescence právního předpisu zasazena. Stejně tak uvedení všech důvodů, pro které je právní předpis shledán platným, zrušeným, nebo obsoletním. Určení vazeb mezi předpisy je podstatné pro určení souvislostí v právním řádu – zda případná derogace nebo obsolescence právního předpisu nemohla ovlivnit právě i prováděcí předpisy, což v drtivé většině případů nastane. Označení ústředního správního úřadu, který má právní předpis v gesci, je podstatné pro další komunikaci s garantem právního předpisu v případě navržení obsoletního předpisu ke zrušení. Určení okruhu adresátů právní normy a způsobu úpravy jejich postavení v právním předpise jsou nutné pro analýzu dopadů práv a povinností při případné derogaci obsoletního předpisu, zatímco určení oblasti práva, kterou právní předpis upravuje, následně usnadní orientaci při oborovém zkoumání souvislostí mezi předpisy. Zejména posledně dvě jmenované položky Databáze (ovšem nejen tyto) pak budou využity rovněž pro účely plnění koordinační úlohy zadavatele v oblasti organizace a výkonu veřejné správy podle § 12 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, což je ostatně explicitně konstatováno v zadávacích podmínkách (vizte čl. 4.3).

Požadovaná struktura Databáze (jakožto výstupu z provedené analýzy) tak jako celek s analýzou obsolescence právních předpisů bezprostředně souvisí, jednotlivé položky dávají dohromady celkový obraz o platnosti a dopadech každého zkoumaného právního předpisu.



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

Všechna tato plnění veřejné zakázky jsou zahrnuta do její předpokládané hodnoty, ze strany zadavatele tak nedošlo k namítanému porušení § 16 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb.

Ing. Mgr. David Sláma  
zástupce zadavatele

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.