



Střípky z kontrolní praxe CRR

Problematika restaurátorských licencí v kontextu veřejných zakázek na obnovu památek

Mgr. Julie Hrubá,
Ing. Eva Marečková



Centrum pro regionální
rozvoj České republiky

Centrum pro regionální rozvoj České republiky (dále jen „Centrum“) při výkonu své kontrolní praxe zaznamenalo relativně problematickou oblast související se zadáváním veřejných zakázek na restaurování kulturních památek, a to konkrétně formulaci požadavků na prokázání profesní způsobilosti dle § 77 odst. 2 písm. c) či technické kvalifikace dle § 79

odst. 2 písm. d) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“). V rámci těchto kvalifikačních podmínek zadavatelé stanovují požadavky na předkládání jednotlivých oprávnění k restaurování kulturních památek udělovaných restaurátorům Ministerstvem kultury v souladu se zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále

i „StPamP“). Prostřednictvím těchto kvalifikačních kritérií zadavatel ověřuje, že je dodavatel „odborně způsobilý nebo disponuje osobou, jejímž prostřednictvím odbornou způsobilost zajišťuje, je-li pro plnění veřejné zakázky odborná způsobilost jinými právními předpisy[1] vyžadována“, nebo ve vztahu k jednotlivým osobám, které se budou podílet na plnění veřejné zakázky ve smyslu § 79 odst. 2 písm. c) ZZVZ, a že tyto osoby

jsou držiteli „osvědčení o vzdělání nebo odborné kvalifikaci vztahující se k požadovaným dodávkám, službám nebo stavebním pracím“.

S ohledem na specifčnost předmětu veřejné zakázky – renovace kulturní památky, která je pod ochranou zákona o státní památkové péči – jsou shora nastíněné požadavky na prokázání profesní způsobilosti, resp. technické kvalifikace, oprávněné, tedy zadavateli nelze vytýkat, že v zadávacích podmínkách takové požadavky na kvalifikaci stanovují. Z pohledu Centra však může být, především pro zadavatele bez velkých zkušeností s veřejnými zakázkami na renovaci památek, složité zorientovat se při stanovení zadávacích podmínek v širokém spektru restaurátorských licencí a jejich obsahu, určitém časovém vývoji, kterému licence v průběhu let podléhaly, nebo v hierarchii třídíků specializací restaurátorských prací, jenž tvoří přílohu č. 1 StPamP (dále také jen „třídík“). Za účelem zajištění řádného a transparentního zadávacího řízení je tedy nutné dbát na správné a dostatečné vymezení těchto kvalifikačních předpokladů, neboť v opačném případě se zadavatel může dostat, zejména v okamžiku posouzení splnění podmínek účasti jednotlivými dodavateli, do obtížné situace, přičemž nejzávažnějším vyústěním nesprávného posouzení splnění podmínek účasti může být uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem, který v samotném důsledku nebude oprávněn k realizaci předmětu veřejné zakázky, nebo oprávněn fakticky bude, ale nebude splňovat zadavatelem nevhodně nastavené zadávací podmínky.

Z obecného hlediska je zadavatel povinen při stanovení zadávacích podmínek, tj. i kvalifikačních předpokladů, postupovat v souladu s § 36 odst. 1 a 3 ZZVZ a rovněž dle pravidel zakotvených v § 73 odst. 5 a 6 ZZVZ. Podstatou uvedených ustanovení je, aby byly požadavky na prokázání splnění kvalifikace vymezeny vždy přiměřeně ve vztahu k předmětu veřejné zakázky, v dostatečně podrobném popisu, který nebude umožňovat mnohačetný výklad a nebude dodavatele uvádět v pochybnosti, a to vše za současného dodržení zákazu diskriminace, tzn. že podmínky kvalifikace nebudou bezdůvodně zaručovat přímo nebo nepřímo konkurenční výhodu některým dodavatelům či naopak nebudou samy o sobě vytvářet překážku hospodářské soutěže a neoprávněně omezovat v možnosti ucházet se o veřejnou

zakázku dodavatele, kteří by byli schopni vzhledem ke své způsobilosti předmět plnění veřejné zakázky úspěšně provést.

Z pohledu kontrolní činnosti Centra se jeví, že existují tři nejčastější způsoby, jakými zadavatelé přistupují k vymezení požadavků na doložení restaurátorských licencí přidělovaných Ministerstvem kultury, ať se jedná o prokázání profesní způsobilosti dle § 77 odst. 2 písm. c) ZZVZ, a/nebo technické kvalifikace dle § 79 odst. 2 písm. d) ZZVZ. Každé pojetí stanovení kvalifikačních požadavků má kladné stránky i rizika, přičemž Centrum považuje za vhodné na některá taková úskalí upozornit.

Poměrně rozšířeným způsobem, který volí zadavatelé při stanovení podmínek profesní způsobilosti nebo technické kvalifikace, je vymezení těchto požadavků prostřednictvím odkazu na třídík specializací restaurátorských prací. V praxi zadavatel v zadávacích podmínkách např. uvede, že požaduje, aby k prokázání splnění profesní způsobilosti dle § 77 odst. 2 písm. c) ZZVZ doložili dodavatelé oprávnění k restaurování udělené Ministerstvem kultury se specializací odpovídající kódu 2b dle třídíku. Jakkoliv by se taková formulace mohla zdát ideální – zadavatel požaduje doložit restaurátorskou licenci dle jednoznačně definovaného a členěného třídíku –, je nutné podotknout, že třídík specializací restaurátorských prací zcela neodpovídá specializacím tak, jak jsou či byly Ministerstvem kultury udělovány jednotlivým restaurátorům, resp. formulovány v konkrétních rozhodnutích o udělení povolení k restaurování. Ministerstvo kultury uděluje povolení k restaurování na základě písemné žádosti s vymezením požadované restaurátorské specializace podle třídíku. Rozsah uděleného oprávnění ovšem bude závislý na skutečnostech prokázaných žadatelem v jeho žádosti, proto nemusí být vždy kompletně shodný se zněním položky odpovídající kódu 2b dle třídíku a může např. zahrnovat pouze některé z vyjmenovaných činností pod daným kódem položky. Mnoho aktivně působících restaurátorů zapsaných v seznamu restaurátorů[2] pak navíc získalo povolení k restaurování před účinností zákona o státní památkové péči, což vede ke skutečnosti, že ani v případě těchto restaurátorských licencí nenalezne zadavatel přesnou shodu mezi rozsahem oprávnění definovaným v povolení k restaurování a popisem položky třídíku, neboť

jednoduše v okamžiku vyřízení žádosti o povolení k restaurování žádný třídík v současné podobě neexistoval. V každém případě je tedy zadavatel vystaven riziku správného posouzení splnění podmínek účasti dodavatele v zadávacím řízení, neboť požadavek na doložení licence se specializací dle konkrétního kódu třídíku není s ohledem na shora uvedené zárukou snadného a jednoznačného posouzení, jelikož nemusí vždy rozsah uděleného restaurátorského oprávnění odpovídat doslovně třídíku a zadavatel bude muset rozsah oprávnění posoudit individuálně. Zadavatel by se zároveň při využití tohoto vymezení kvalifikace měl orientovat v hierarchii třídíku, aby byl schopen řádně posoudit situaci v případě, kdy dodavatel doloží specializaci odpovídající jinému kódu (než požadovanému), zda v takovém případě dodavatel nedoložil ve skutečnosti licenci se specializací vyšší, tedy prokázal kvalifikaci dokladem obdobným, či dokonce lepším.

Alternativu k pojetí vymezení kvalifikačních předpokladů dle předchozího odstavce představuje stanovení požadavku na doložení licence s konkrétní specializací, kterou určí zadavatel v zadávacích podmínkách, a to bez návaznosti na třídík. Takové kvalifikační kritérium pak např. říká, že člen restaurátorského týmu musí být ve smyslu § 79 odst. 2 písm. d) ZZVZ držitelem povolení Ministerstva kultury k restaurování polychromovaných nefigurálních uměleckořemeslných děl ze dřeva. Jak již bylo uvedeno výše, rozsah specializace dle formulace Ministerstva kultury v rozhodnutí o udělení povolení k restaurování závisí na údajích a dokumentech v písemné žádosti, která je podkladem pro vydání rozhodnutí. Vzhledem k této skutečnosti není garantováno, že licence předkládané členy restaurátorského týmu budou skutečně obsahovat znění specializace přesně ve shodě se zadávacími podmínkami – restaurování polychromovaných nefigurálních uměleckořemeslných děl ze dřeva. Zadavatel se tedy rovněž v tomto případě nemůže spoléhat, že předkládaná povolení k restaurování se budou svým zněním specializace do písmene shodovat s požadavkem v zadávacích podmínkách. S největší pravděpodobností tak bude muset zadavatel opět posoudit doložené restaurátorské licence po věcné stránce, zda i přes určité formulační odlišnosti skutečně odpovídají jím vymezené specializaci dle zadávacích podmínek.

Třetí možností, kterou zadavatelé mohou využít ke stanovení požadavků na prokázání kvalifikace za účelem doložení restaurátorských licencí, je poněkud obecnější způsob, kdy zadavatel v zadávacích podmínkách popíše, ve vztahu k jakým činnostem vyžaduje doložení restaurátorských licencí. Zadavatel v zadávací dokumentaci nijak neodkazuje na třídílek specializací restaurátorských prací, ani nikterak nedefinuje konkrétní předmět restaurátorského povolení, nýbrž stanoví, že k prokázání splnění profesní způsobilosti dle § 77 odst. 2 písm. c) ZZVZ a/nebo technické kvalifikace dle § 79 odst. 2 písm. d) ZZVZ požaduje doložení rozhodnutí Ministerstva kultury, z něhož bude vyplývat, že držitel uděleného povolení je oprávněn restaurovat např. varhanní stroje vyrobené před rokem 1825. Naznačený přístup je relativně výhodný pro dodavatele, jimž je ponechán značný prostor pro zvolení licence, která bude odpovídat zadávacím podmínkám, nejsou nijak limitováni zadavatelem určenými zdánlivě přesnými specializacemi. Současně je nutné podotknout, že z pohledu zadavatele se bude jednat o způsob vymezení kvalifikace kladoucí vyšší nároky na správné posouzení obsahu předložené restaurátorské licence ve vztahu k požadované prokazované činnosti.

Z hlediska zkušeností Centra nabytých v rámci kontrolní činnosti nelze jednoznačně sdělit, který z výše představených způsobů vymezení požadavků na doložení restaurátorského oprávnění lze považovat za optimální. Zadavatel by měl v každé konkrétní veřejné zakázce zvážit klady a záporny zvoleného přístupu tak, aby byl vždy schopen na základě stanovených kvalifikačních předpokladů posoudit, zda předložená restaurátorská licence naplňuje kvalifikaci a její držitel bude schopen řádně provést předmět plnění.

Nejvhodnějším se nicméně z pohledu Centra jeví poslední zmíněný způsob vymezení kvalifikačních podmínek, kdy se zadavatel zdrží jakéhokoliv konkrétního pojmenování restaurátorské licence či jakéhokoliv spojitosti s třídílelem specializací restaurátorských prací. Centrum má za to, že právě tento přístup, zejména s ohledem na jeho pružnost, přináší zadavateli dostatečný prostor pro vymezení kvalifikačních požadavků prostřednictvím podrobného a současně stále obecného popisu prokazovaných skutečností v souladu s podmínkami § 36 odst. 3



Z pohledu kontrolní činnosti Centra se jeví, že existují tři nejčastější způsoby, jakými zadavatelé přistupují k vymezení požadavků na doložení restaurátorských licencí přidělovaných Ministerstvem kultury, ať se jedná o prokázání profesní způsobilosti dle § 77 odst. 2 písm. c) ZZVZ, a/nebo technické kvalifikace dle § 79 odst. 2 písm. d) ZZVZ. Každé pojetí stanovení kvalifikačních požadavků má kladné stránky i rizika, přičemž Centrum považuje za vhodné na některá taková úskalí upozornit.

ZZVZ. Zadavatel se tímto vyvaruje nesprávného označení konkrétní restaurátorské licence v zadávacích podmínkách či nepřehledného odkazu na třídílek. Takto pojaté stanovení kvalifikačních kritérií je zároveň vstřícné vůči dodavatelům, kteří nejsou při prokazování kvalifikace limitováni odkazy na konkrétní specializace restaurátorské licence a nemusí být v nejistotě, zda bude jimi předložená licence, jež neodpovídá zcela zadavatelem definované specializaci, ale je obsahově vhodná pro plnění veřejné zakázky, akceptována. Dodavatelé tak mohou jako odborníci v daném odvětví relevantně zhodnotit a vybrat odpovídající specializaci restaurátorského povolení. Na druhou stranu musí zadavatel počítat s preciznějším zkoumáním splnění podmínek účasti ze strany jednotlivých dodavatelů v závislosti na konkrétní doložené specializaci restaurátorského oprávnění. V případě nejasností ohledně přijetí nebo odmítnutí předložené licence lze doporučit součinnost orgánu státní památkové péče, který by mohl zadavateli na jeho žádost podat vyjádření k doložené licenci. Nad vyššími nároky kladenými na zadavatele tímto přístupem ve fázi posouzení nabídek však dle názoru Centra převažuje právě otevřenost a volnost hospodářské soutěže, kdy zadavatel neomezuje

dodavatele při prokázání splnění kvalifikace konkrétními, ovšem ne vždy jednoznačně interpretovatelnými požadavky na specializace restaurátorských licencí. ■

Centrum – zkušený a spolehlivý partner pro váš region



Centrum pro regionální rozvoj České republiky

Poznámky

- [1] V daném případě se bude jednat o zákon o státní památkové péči.
- [2] Seznam restaurátorů zahrnuje kompletní seznam osob s povolením Ministerstva kultury k restaurování kulturních památek, kde lze vyhledat konkrétní restaurátory a rozsah uděleného povolení včetně doby platnosti takového povolení. Seznam restaurátorů je veřejně dostupný na internetových stránkách Ministerstva kultury: <https://www.mkcr.cz/seznam-restauratoru-269.html>.