

2. 10. 2015

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Neoznačení obálky s nabídkou uchazeče z pohledu aktuální rozhodovací praxe

Zákon č. [137/2006](#) Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“), umožňuje uchazečům podávat své nabídky buď v listinné, nebo v elektronické podobě. Rozhodne-li se uchazeč podat nabídku v listinné podobě, pak musí být taková nabídka podána v řádně uzavřené obálce, která je označena názvem veřejné zakázky tak, aby bylo zabráněno jejímu předčasnému otevření před samotným uplynutím lhůty pro podání nabídek, a tím i případné manipulaci s obsahem nabídky. Neoznačené obálky s nabídkou se sice otevírají, ale pohlížejí se na ně jako na pouhá podání uchazeče, které nelze v důsledku jeho chyby za nabídku považovat[1]. Platí nicméně tato hypotéza i za předpokladu, kdy dojde k neoznačení pouze vnějšího obalu s nabídkou, který chrání samotnou nabídku před jejím poškozením při přepravě?

Předpokladem pro zadání veřejné zakázky vybranému dodavateli je podání nabídky. Ustanovení § 68 odst. 2 ZVZ upravuje demonstrativní výčet údajů a dokumentů, které musí nabídka uchazeče o veřejnou zakázku obsahovat. Mezi nejdůležitější údaje a dokumenty je možné řadit zejména identifikační údaje o samotném uchazeči, podepsaný návrh smlouvy osobou oprávněnou jednat jménem uchazeče, doklady vztahující se k prokázání kvalifikačních předpokladů dle § 50 odst. 1 ZVZ nebo další dokumenty či informace, které vyžaduje buď zadavatel, nebo je přímo stanovuje ZVZ.

Nabídku je nutné podávat písemně, a to v listinné podobě nebo v elektronické podobě prostřednictvím elektronického nástroje. V případě, že se zadavatel rozhodne podat nabídku v listinné podobě, tak taková nabídka musí být uložena v řádně uzavřené obálce, která je navíc označena názvem veřejné zakázky, stejně jako adresou, na kterou bude možné zaslat oznámení dle § 71 odst. 5 ZVZ.

Jak již se před lety vyjádřil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“)[2], tak „ZVZ nestanovuje přesný do detailu precizovaný postup jak podat „řádně uzavřenou obálku“ a dává uchazeči určitý manévrovací prostor, jak tak učinit, v žádném případě neznamena, že uchazeč může podat nabídku v takové obálce, která umožní přístup k obsahu nabídky před otevíráním obálek“. Uchazeč má obálku se svou listinnou nabídkou zabezpečit tedy tím způsobem, aby vyloučil případné riziko možné manipulace s obsahem nabídky a zároveň, aby samotný obsah obálky nebyl během přepravy směrem k zadavateli v důsledku vnějších vlivů jakkoliv poškozen. Případnému poškození obálky s nabídkou se někteří z uchazečů snaží čelit tím, že svou nabídku vkládají do většího počtu obálek tak, aby maximálně eliminovali případné riziko poškození.

Vztahuje se ale povinnost dle § 69 odst. 5 ZVZ označit obálku s nabídkou názvem veřejné zakázky i v případě, že nabídka uchazeče je uložena do většího počtu obalů s tím, že vnější obal není označen vůbec? A může být rozhodnutí uchazeče neoznačit vnější obal jeho nabídky důvodem pro vyřazení takové nabídky ze zadávacího řízení?

ÚOHS a soudy vydaly v posledních letech rozhodnutí, ve kterých nejenom posuzovaly výše uvedené otázky, ale vyjádřily se i k tomu, zda neodborná manipulace na podatelně zadavatele, při které došlo k protržení i vnitřní obálky se samotnou nabídkou, může být důvodem pro zrušení zadávacího řízení z tzv. „důvodů hodných zvláštního zřetele“ dle § 84 odst. 2 písm. e) ZVZ.

ÚOHS se v prvostupňovém rozhodnutí[3], podaném jedním z uchazečů proti rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení z důvodů obsažených v § 84 odst. 2 písm. e) ZVZ, vyjádřil, že „po přezkoumání konkrétních okolností, že pracovníci podatelny zadavatele byli o probíhajícím zadávacím řízení informováni, přesto došlo k otevření obálky způsobem rozříznutí jedné strany i řádně označené obálky s nabídkou, tedy v průběhu zadávacího řízení nastala nepředvídatelná událost, kterou lze považovat za důvod hodný zvláštního zřetele, pro který nelze na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval, neboť by pokračováním v zadávacím řízení mohlo dojít k porušení zásady transparentnosti tohoto řízení. Postup zadavatele je v souladu se zákonem“. ÚOHS dále poznamenal, že postup v případě předčasného otevření obálky z důvodu administrativního pochybení na straně zadavatele není v ZVZ upraven, takže podobnou situaci je nutné posuzovat podle základních zásad zadávacího řízení. Vzhledem k tomu, že ze skutkového hlediska nebylo objektivně možné zjistit, zda k otevření/protržení vnitřní obálky s nabídkou došlo omylem, nebo záměrně, odůvodňovalo to zadavatele v tomto případě zrušit zadávací řízení postupem dle § 84 odst. 2 písm. e) ZVZ.

Krajský soud v Brně (dále jen „KS“) nicméně výše uvedené rozhodnutí zrušil[4] a věc vrátil ÚOHS k novému rozhodnutí. KS nejprve uvedl, že, aby bylo možné zrušit zadávací řízení z důvodu obsaženého v § 84 odst. 2 písm. e) ZVZ, tak by dle něj muselo dojít k předčasnému otevření obálky s nabídkou v důsledku viny zadavatele. Předčasné otevření obálky má jít k tíži zadavatele, pokud je taková obálka řádně označena a zadavatel si je zároveň vědom, že otevírá obálku s nabídkou uchazeče určenou do zadávacího řízení. K požadavku na řádné uzavření a označení obálky dále konstatoval KS následující: „Je-li účelem požadavku na použití uzavřené a označené obálky to, aby se s nabídkou nemohl nikdo před okamžikem otevírání obálek seznámit, a podává-li se tato obálka na běžnou podatelnu zadavatele, může být tento účel splněn toliko tehdy, je-li na vnější obálce uvedeno, že obálka obsahuje nabídku a nemá být před stanoveným termínem otevřena. Je-li nabídka podávána ve více obálkách, jako tomu mělo být v daném případě, a pouze vnitřní obálka je označena v souladu se ZVZ a zadávací dokumentací, je třeba, aby vnější obálka obsahovala upozornění na to, že je uvnitř obsažena obálka s nabídkou. Takové upozornění (není-li i vnější obálka označena v souladu se ZVZ a zadávací dokumentací) musí obsahovat vždy, bez ohledu na to, zda je doručována prostřednictvím kurýrní služby či jakkoli jinak“. Zavinění zadavatele za předčasné otevření neoznačené vnější obálky s nabídkou uchazeče nebylo dle KS prokázáno, a tak se tedy nemohlo jednat o ani tzv. „důvody hodné zvláštního zřetele“ dle § 84 odst. 2 písm. e) ZVZ, které by zadavatele opravňovaly zrušit zadávací řízení.

Proti rozhodnutí KS podal ÚOHS kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (dále jen „NSS“), který této stížnosti vyhověl, zrušil rozsudek KS a věc mu vrátil k dalšímu řízení[5]. NSS musel primárně posoudit, zda předčasné otevření neoznačené vnější obálky zadavatelem, při kterém došlo i k protržení/otevření řádně označené vnitřní obálky se samotnou nabídkou, jde k tíži uchazeče, či nikoliv. NSS k této otázce uvedl následující: „Oproti krajskému soudu přitom Nejvyšší správní soud nepovažuje za správné dovodit povinnost označovat vnější obálku (případně jiné vnější ochranné obaly) nad rámec zákona o veřejných zakázkách. Předně je přesvědčen o tom, že u veřejných zakázek by základní podmínky jako je označování obálek měly být stanoveny natolik jednoznačně, aby uchazeči nemuseli kvůli této otázce studovat aktuální judikaturu správních soudů. ...Nejvyšší správní soud je si vědom i toho, že označení vnější obálky může mít význam pro zadavatele, který má dle § 69 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách evidovat podané nabídky s uvedením pořadového čísla, data a času jejich doručení. Uvedenou povinnost by tedy mohla neoznačená zásilka ztížit (např. zjišťováním osoby příslušné k otevření neoznačené zásilky). To je však otázkou organizace práce zaměstnanců u zadavatele, neboť je na něm, a nikoli na uchazeči, aby uvedenému požadavku zákona dostál. Přidávání ryze formálního požadavku, který by mohl vést ke snadnému vyřazování uchazečů nad rámec zákona o veřejných zakázkách, Nejvyšší správní soud nepovažuje za souladný s účelem tohoto zákona. Tím je zejména podpora rozvoje konkurenčního prostředí a zabezpečení maximálního

uplatnění soutěživosti mezi potenciálními uchazeči". V otázce oprávnění zadavatele zrušit zadávací řízení dle § 84 odst. 2 písm. e) ZVZ NSS uvedl, že bylo objektivně prokázáno, že obálku s nabídkou uchazeče otevřel, per incuriam, zaměstnanec zadavatele, přičemž porušení povinnosti stanovené ZVZ již nebylo možné napravit. Předčasným otevřením obálky s nabídkou před uplynutím lhůty pro podání nabídek došlo zároveň i k porušení zásady transparentnosti, což zadavatele opravňovalo zrušit zadávací řízení z tzv. „důvodů hodných zvláštního zřetele“. Ačkoliv na definitivní rozhodnutí ve věci si budeme počkat až na opětovné rozhodnutí KS, nelze předpokládat, že by se právní hodnocení této otázky z důvodu obsažených v ustanovení § 110 odst. 4 zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, výrazně lišilo.

Závěrem bych rád tedy shrnul, že nevyhradí-li si zadavatel v rámci zadávacích podmínek výslovný požadavek, aby byly všechny obálky, do kterých je vložena nabídka uchazeče, označeny v souladu s § 69 odst. 5 ZVZ názvem veřejné zakázky, stejně jako adresou na níž je možné zaslat oznámení dle § 71 odst. 5 ZVZ, tak je možné považovat případné vyloučení uchazeče pro nesplnění takového požadavku jako nezákonné. Jak již konstatoval NSS, ad exemplum i ve shodě s rozhodnutím Tribunálu Evropské unie[6], tak povinnost označovat obálku, do níž je vložena nabídka uchazeče, je požadavek, který jde nad rámec zadávacích podmínek. Zároveň je možné dále uvést, že otevření obálky s nabídkou před uplynutím lhůty pro podání nabídek z důvodu administrativního pochybení, zadavatele opravňuje, aby takové zadávací řízení zrušil z tzv. „důvodů hodných zvláštního zřetele“. I přes výše uvedené lze však doporučit uchazečům, že je především v jejich zájmu označovat i vnější obálku s nabídkou názvem veřejné zakázky tak, aby byla zadavatelem jednoznačně identifikovatelná a aby se tím výrazně eliminovalo riziko jejího předčasného otevření.

JUDr. Radoslav Lukovič,

právník se specializací na veřejné zakázky financované ze strukturálních fondů EU

e-mail: radoslav.lukovic86@gmail.com

[1] JURČÍK, Radek. Zákon o veřejných zakázkách, Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 442.

[2] Rozhodnutí ÚOHS, č. j.: R162/2007/02-00860/2008/310-Hr.

[3] Rozhodnutí ÚOHS, č. j.: ÚOHS-S149/2010/VZ-10544/2010/530/JNe.

[4] Rozhodnutí Krajského osudu v Brně, sp. zn.: 62 Af 15/2011-68.

[5] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR, sp. zn.: 8 As 32/2014-38.

[6] Rozhodnutí Tribunálu EU ve věci T 637/11, Euris Consult Ltd v European Parliament, ve kterém je uvedeno, že v případě pokud se uchazeč rozhodne využít služeb dopravce k doručení nabídky, tak se nevyžaduje, aby vnější obálka dopravce, do které je vložena zapečetěná a označená vnitřní obálka s nabídkou, musela obsahovat všechny požadované údaje.

Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)

- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)