

19. 9. 2014

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

Otevírání obálek - pojem „ihned“ v rozhodovací praxi

Velkou novelou zákona o veřejných zakázkách účinnou od 1. 4. 2012 byla do zákona vložena povinnost zahájit otevírání obálek ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek. I po uplynutí více než dvou let od této změny není termín „ihned“ zcela jednoznačně definován. Je tedy otázkou, jakým způsobem pojem „ihned“ interpretovat.



Velkou „transparentní“ novelou zákona o veřejných zakázkách[1] došlo k úpravě termínu pro otevírání obálek s nabídkami. Před účinností této novely (tj. do konce března 2012) platilo pravidlo, že zadavatel musí otevřít obálky s nabídkami nejpozději do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání nabídek. Transparentní novelou došlo k úpravě tohoto termínu tak, že otevírání obálek musí být zahájeno **ihned** po uplynutí lhůty pro podání nabídek[2]. Důvody provedené úpravy bychom mohli v kostce shrnout jako (i) posílení transparentnosti zadávacího řízení a (ii) omezení možnosti zadavatele či jiných osob manipulovat s nabídkami.

Ačkoliv pochopení pojmu „ihned“ nečiní v „mimoprávních“ oblastech života zásadnějších problémů a můžeme jím rozumět „za velmi krátký čas“ či „bez čekání“[3], v oblasti zadávání veřejných zakázek se ukazuje, že praktická aplikace pojmu „ihned“ při realizaci zadávacích řízení není rozhodně bezproblémová.

Záměr zákonodárců, zřejmý z veřejně dostupných zdrojů[4], byl, aby zadavatel u sebe nedržel neotevřené nabídky nad dobu nezbytně nutnou, čím by měla být znemožněna případná manipulace s nabídkami v mezidobí po jejich podání a před otevřením obálek. Z tohoto důvodu byl zvolen termín „ihned“, z jehož podstaty vyplývá požadavek na úzkou časovou souslednost mezi okamžikem uplynutí lhůty pro podání nabídek a zahájením otevírání obálek.

Je samozřejmě obtížné obecně stanovit časový okamžik, ve kterém má dojít k otevření obálek, způsobem, který by vyhovoval všem zadavatelům a veškerým možným situacím. Pro dodržení (či posílení) transparentnosti zadávacího řízení je žádoucí, aby zadavatel žádným jednáním uměle neprodložoval dobu, po kterou zůstanou obdržené obálky s nabídkami neotevřeny, resp. neoddaloval okamžik, kdy se uchazeči dozví informace o obsahu jednotlivých nabídek.

Na druhou stranu je dle našeho názoru zbytečné, aby zadavatelé propadali panice v případě, že se jim nepodaří realizovat otevírání obálek skutečně ihned (neprodleně) po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Nahlédneme-li do rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), nalezneme rozhodnutí, ve kterých Úřad k problematice výkladu termínu „ihned“ zaujal dle

našeho názoru pro praxi velmi účelné stanovisko.

Ve svém rozhodnutí č. j. ÚOHS-S698/2013/VZ-5909/2014/513/JVo ze dne 18. 3. 2014 Úřad uvádí, že: „Ačkoli časový interval vyjádřený termínem „ihned“ není v zákoně blíže specifikován, Úřad s ohledem na zásadu transparentnosti vyjádřenou v ust. § 6 odst. 1 zákona konstatuje, že zahájení otevírání obálek musí být realizováno v nejkratším možném čase, tak, aby nebylo možné jakkoliv manipulovat s nabídkami nebo učinit jiné úkony, které by do procesu otevírání obálek, resp. celého zadávacího řízení vnesly jakékoliv pochybnosti o regulérnosti jednotlivých kroků zadavatele. Úřad uvádí, že mezi termínem pro podávání nabídek a termínem pro jejich otevření musí být ponechán časový prostor pro uskutečnění administrativních, technických a organizačních úkonů a příprav pro řádné otevírání obálek, avšak zadavatel by však měl brát zřetel na to, aby určil takový časový termín otevírání obálek, kterým bude sledován záměr zákonodárce, kterým bude posilována zásada transparentnosti a kterým tak nebude docházet ke zbytečným, neoprávněným, nedůvodným a podezřelým odkladům a prostojům při otevírání obálek s nabídkami. S ohledem na výše uvedené skutečnosti se jeví jako přiměřená doba mezi koncem lhůty pro podávání nabídek a začátkem otevírání obálek doba, která je počítána v řádu desítek minut nebo menší, rozhodně však nelze dobu několika dní považovat za stanovenou v souladu se zákonem, a to v návaznosti na požadavek zákonodárce zahájit otevírání obálek ihned po uplynutí lhůty pro podávání nabídek.“ Stejný názor Úřad prezentoval i v rozhodnutí č. j. ÚOHS-S51/2014/VZ-9093/2014/513/JWe ze dne 29. 4. 2014.

V obou uvedených rozhodnutích tak Úřad dle názoru autorů článku definoval termín „ihned“ při otevírání obálek jako *nejkratší možný čas*, v rámci kterého nelze předpokládat manipulaci s přijatými nabídkami, přičemž Úřad nadbytečně nelpí na striktním požadavku, aby zadavatelé zahájili otevírání obálek skutečně neprodleně. Z výkladu poskytnutého Úřadem vyplývá, že termín „ihned“ zůstane zachován i v situaci, kdy mezi termínem pro podávání nabídek a termínem pro jejich otevření bude ponechán prostor *pro uskutečnění administrativních, technických a organizačních úkonů a příprav pro řádné otevírání obálek*. Úřad tak připouští, že termín „ihned“ nelze vždy vykládat ve smyslu „neprodleně navazující“, nýbrž umožňuje zohlednit interní procesy zadavatele, kterými musí obálky s nabídkami projít, než se dostanou do dispozice komise pro otevírání obálek (hodnotící komise). Úřad zároveň rámcově stanovil délku přípustného odkladu otevírání obálek, a to jako dobu *v řádu desítek minut nebo menší*.

Na druhou stranu nelze opomíjet meze možnosti posunutí termínu otevírání obálek vytyčené Úřadem v uvedených rozhodnutích. Základní nepřekročitelnou hranici tvoří dodržení zásady transparentnosti. Z tohoto důvodu Úřad v rozhodnutích zcela neopustil požadavek na provedení otevírání obálek co nejdříve po uplynutí lhůty pro podání nabídek a uvedl, že: „*Skutečnost, že otevírání obálek bude zahájeno ihned po skončení lhůty pro podávání nabídek a uchazeči se bezprostředně poté dozví nabídkové ceny obsažené v jednotlivých nabídkách, má pro transparentní průběh zadávacího řízení zásadní význam, neboť možnost případné manipulace s nabídkou je v případě zahájení otevírání obálek ihned po skončení lhůty značně omezená, ne-li téměř vyloučená.*“

Z uvedeného vyplývá, že stanovení termínu otevírání obálek nelze ponechat zcela na libovůli zadavatelů. Úřad v této souvislosti dává zadavatelům za povinnost, aby stanovení termínu otevírání obálek provedli způsobem, kterým (i) **bude sledován záměr zákonodárce**, (ii) **bude posilována zásada transparentnosti a jehož užitím** (iii) **nebude docházet ke zbytečným, neoprávněným, nedůvodným a podezřelým odkladům a prostojům**. Případný posun termínu otevírání obálek tak bude podle našeho názoru přípustný pouze a jenom tehdy, pokud pro takový posun budou existovat objektivní a věcné důvody, přičemž mezi tyto důvody zřejmě nebude možné podřadit důvody vycházející z nedostatečného organizačního zajištění otevírání obálek ze strany zadavatele. Za objektivní důvod posunu zahájení „klasického“ otevírání obálek lze mj. považovat situaci, kdy zadavatel musí nejdříve otevřít obálky podané v elektronické podobě, a následně může otevřít obálky s nabídkami v listinné podobě[5].

V souvislosti s tím, co lze či nelze považovat za důvody opravňující zadavatele k posunutí termínu otevírání obálek, se vyjádřil Úřad ve výše uvedeném rozhodnutí ÚOHS-S698/2013/VZ-5909/2014/513/JVo ze dne 18. 3. 2014. V tomto rozhodnutí se mimo obecného výkladu pojmu „ihned“ (viz v článku výše) zabýval i důvody, kterými zadavatel posun termínu otevírání obálek odůvodnil. Zadavatel v rámci svého vyjádření ve správním řízení uvedl: *„termín stanovený v zadávací dokumentaci jako datum pro otevírání obálek je možný, neboť je to nejbližší technicky a organizačně možný (reálný) termín pro otevírání obálek, tj. je to otevírání obálek zahájené ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek ... všechny doručené nabídky budou bezpečně ukládány do trezoru a všichni uchazeči, jejichž nabídky byly podány ve lhůtě pro podávání nabídek, mají právo účastnit se otevírání obálek a sami se přesvědčit, že všechny nabídky budou otevřeny plně v souladu se zákonem“*. S uvedeným názorem zadavatele se Úřad neztotožnil a konstatoval, že: *„uvedené zdůvodnění termínu otevírání obálek neobsahuje žádné objektivní a konkrétní důvody, na základě kterých by bylo možné konstatovat, že k porušení zákona ze strany zadavatele nedošlo. Ačkoliv zadavatel podrobně zdůvodňuje, proč zahájil otevírání obálek ve stanoveném termínu ... Úřad uvádí, že skutečnost, že otevírání obálek s nabídkami bude zahájeno pět dní po skončení lhůty pro podávání nabídek, byla uvedena již v oznámení o zakázce 19. 7. 2013, tudíž pokud zadavatel v době uveřejnění oznámení o zakázce věděl, že dne 11. 9. 2013 nebudou přítomni 2 jednatele, jejichž účast je dle vyjádření zadavatele na jednání komise pro otevírání obálek nutná, mohl zadavatel upravit lhůtu pro podávání nabídek tak, aby otevírání obálek bylo zahájeno ihned po uplynutí této lhůty“*.

Dle našeho názoru dává Úřad výše citovaným výkladem jednoznačně najevo, že za důvody opravňující k posunu termínu otevírání obálek není možné považovat takové důvody, jejichž existenci mohl zadavatel svým jednáním v rámci přípravy zadávacího řízení ovlivnit. V Úřadem šetřeném případě je zcela zjevné, že zadavatel měl již při zahájení zadávacího řízení informace o nepřítomnosti členů hodnotící komise (jednatelů společnosti) a měl tak možnost tuto skutečnost zohlednit, třeba způsobem, který uvádí Úřad, tj. stanovením delší lhůty pro podání nabídek.

Otázkou, kterou může praxe přinést, je situace, kdy zadavatel pro realizaci zadávacího řízení využívá služeb tzv. administrátora. V tomto případě dochází často k situaci, kdy příjem nabídek zajišťuje administrátor ve svém sídle a následně nabídky za účelem otevírání obálek přemístí do sídla zadavatele. Časový posun termínu otevírání obálek může být v takovém případě poměrně výrazný. Podle názorů autorů článku nelze touto situací zdůvodňovat posun termínu otevírání obálek, neboť se jedná opět o situaci, jejíž řešení je zcela v dispozici zadavatele, který má možnost spolupráci s administrátorem nastavit způsobem umožňujícím dodržení termínu otevírání obálek ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Navíc je dle našeho názoru v této souvislosti nezbytné zohlednit i vlastní účel institutu otevírání obálek, kterým je mimo jiné umožnit uchazečům zjistit ihned po otevření obálek nabídkové ceny a další číselně vyjádřitelné hodnoty dílčích hodnotících kritérií ostatních uchazečů, čímž je zaručeno, že v dalším průběhu zadávacího řízení nedojde ke změnám těchto hodnot.[6] Z tohoto důvodu je dle našeho názoru nezbytné, aby při přípravě a organizaci vlastního otevírání obálek zadavatel postupoval způsobem, který bude pro uchazeče obecně řečeno „uživatelsky přívětivý“. Zadavatel by tak neměl uchazečům, a to ani těm, kteří využijí možnosti osobního doručení nabídky v posledních okamžicích před koncem lhůty pro podání nabídek, účast na otevírání obálek ztěžovat (např. právě stanovením místa otevírání obálek výrazně vzdáleného od místa jejich podávání apod.).

Pokud bychom měli shrnout závěry uvedené v článku, můžeme říci, že i přes určité možnosti posunu zahájení otevírání obálek, které Úřad při splnění dalších podmínek umožňuje, by zadavatelé neměli rezignovat na zajištění otevírání obálek tak, aby mohlo být zahájeno neprodleně po skončení lhůty pro podání nabídek, pouze po vypořádání nezbytných administrativních formalit tak, aby se doba možné manipulace s obálkami obsahující nabídky zkrátila na minimum. Pouze v mimořádných případech, kdy zadavateli brání objektivně zdůvodnitelné věcné překážky, by mohl zadavatel termín

zahájení otevírání obálek posunout o dobu nezbytně nutnou. Ovšem pouze za podmínky, že takový posun nebude na újmu transparentnosti zadávacího řízení.



Mgr. Karel Košťál,
analytik veřejných zakázek



Mgr. Jan Hlavsa,
analytik veřejných zakázek

[Hirst, a. s.](#)

Samaritská 199/16
301 00 Plzeň

Tel.: +420 727 817 132
e-mail: info@hirst.cz

[1] Novela zákona byla provedena zákonem č. [55/2012](#) Sb.

[2] Viz aktuálně účinné znění § 71 odst. 4 zákona, podle kterého musí být otevírání obálek zahájeno ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek.

[3] Viz např. - dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).

[4] Například záznam ze schůze Parlamentu ČR ze dne 26. 11. 2011.

[5] Tuto situaci předvídá přímo zákon v § 72 odst. 1.

[6] Nemožnost změnit nabídkovou cenu po otevření obálek s odkazem na porušení zásady transparentnosti konstatoval Úřad v několika svých rozhodnutích (např. v rozhodnutí ÚOHS-S729/2012/VZ-6199/2013/513/PPo ze dne 8. 4. 2013 či v rozhodnutí ÚOHS-S3/2013/VZ-10139/2013/513/JWe ze dne 31. 5. 2013).

Další články:

- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [SCHEJBAL& PARTNERS stáli u získání jedné z prvních licencí dle MiCA v ČR](#)
- [Proč dnes více než polovina M&A transakcí ve střední Evropě nekončí podpisem](#)
- [Přehnaná, nebo důvodná prevence? Zajištění a utvrzení závazků v praxi](#)
- [Návrh nového zákona o digitální ekonomice](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 30.: Jednání za s.r.o. - zápis jednatelského oprávnění do obchodního rejstříku](#)
- [Prověřování zahraničních investic a kybernetická regulace: řízená služba jako nová transakční proměnná](#)
- [Předběžné opatření a další instituty k ochraně věřitelů při přeměnách](#)
- [Silná koruna: jaké dopady má posilující koruna na české firmy](#)
- [Problematické aspekty změn v úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 29.: Jednání za s.r.o. - jednatelé](#)