

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

Výklad zadávacích podmínek v kontextu rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže - 1. část

Cílem tohoto třídílného článku je seznámit čtenáře s pravidly výkladu právního jednání, respektive zadávacích podmínek, a to mj. i v kontextu rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“).

V rámci první části článku se budeme věnovat analýze dvou poměrně nedávných rozhodnutí Úřadu, resp. předsedy Úřadu, ve kterých jsou nastíněny výkladové metody používané Úřadem v kontextu výkladu zadávacích podmínek přezkoumávaných zadávacích řízení, a to ve vazbě na již dřívější rozhodnutí týkající se této problematiky. Na základě této analýzy dotčených rozhodnutí se pokusíme nastínit Úřadem využívané výkladové metody a související faktory, které mají být při výkladu dle Úřadu zvažovány a zohledněny.

V dalších částech článku budeme níže uvedené závěry zasazovat do širšího kontextu pravidel pro výklad právních předpisů a pro výklad právního jednání dle relevantních ustanovení zákona č. [89/2012](#) Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“).

Skutkové okolnosti a právní posouzení Úřadu

Zadavatel v rámci Úřadem nedávno přezkoumávaného zadávacího řízení „Spotřební materiál pro plazmaferézy“ stanovil mj. následující *spornou* zadávací podmínku spočívající v požadavku na dodávku: „*Vaku pro odběr plazmy 1000 ml*“.[\[1\]](#)

Stěžovatel nejprve v rámci námitek a navazujícího návrhu na přezkum postupu zadavatele argumentoval v tom smyslu, že se dle jeho názoru údaj 1000 ml vztahuje k samotnému vaku pro odběr plazmy, a přestože stěžovatel nabízel (požadavku zadavatele neodpovídající) vak o velikosti 1200 ml,[\[2\]](#) tak se jedná o rovnocenné řešení, které by měl zadavatel akceptovat. V rámci řízení před Úřadem stěžovatel nově argumentoval v tom smyslu, že *zadávací podmínka „vak pro odběr plazmy 1000 ml“ nebyla stanovena jednoznačně, neboť z ní nevyplývá, zda zadavatel požadoval vak o velikosti 1000 ml, nebo odebraná plazma má mít objem až 1000 ml*.[\[3\]](#) V tomto kontextu stěžovatel uvedl, že při sestavování nabídky vycházel ze standardní praxe vyjadřování se v transfuzním lékařství při zadávání veřejných zakázek na dodávky obdobného zboží, kdy je dle navrhovatele zcela obvyklá specifikace požadavku „vak pro odběr (x) ml krve“ s tím, že odběrový vak je vždy větší a požadavek je specifikován právě na požadovaný objem odebrané krve, nikoliv na skutečný objem vaku. Stěžovatel dále argumentoval tak, že na trhu neexistuje žádný vak, který by měl objem přesně 1000 ml (i vak samotného vybraného dodavatele ve skutečnosti přesahoval stanovený parametr 1000 ml).

Úřad se v návaznosti na výše řečené zabýval tím, jak lze tedy použitou zadávací podmínku chápat a vykládat. Předmětem zkoumaných nejasností bylo tedy to, zda má být zadávací podmínka vykládána tak, že a) objem vaku má být přesně 1000 ml, nebo b) zda uvedený údaj označuje množství plazmy, které se má (při zohlednění rezervy pro cirkulaci vzduchu)[\[4\]](#) do vaku vejít, přičemž v úvahu přicházela i varianta c), a to že údaj 1000 ml představuje katalogové označení (tedy údaj, který uvádí ve vztahu k výrobku výrobce).

Úřad v rámci prvostupňového rozhodnutí mj. uvedl následující:

- Z hlediska jazykového výkladu je dle Úřadu podstatné to, že zadavatel číselný údaj o objemu vložil až za slovo „plazmy“, čímž dle Úřadu jasně vyjádřil, že se číselný údaj o objemu vztahuje k samotnému vaku, a nikoliv k plazmě.
- Z pohledu logického výkladu pak lze předmětný požadavek interpretovat tak, že vak má mít kapacitu 1000 ml, ale nemusí být nutně naplněn tímto konkrétním množstvím plazmy. Pakliže by číselný údaj o objemu nebyl vztahován k vaku, ale k objemu plazmy, mohli by dodavatelé teoreticky dodat vaky o objemu několikanásobně větším, které by sice splnily podmínku, že se do nich vejde 1000 ml plazmy, ale z hlediska efektivity a účelnosti takového řešení nelze dle Úřadu rozumně předpokládat, že by takový záměr zadavatel při stanovení předmětné zadávací podmínky skutečně měl, tedy že by mu reálně nezáleželo na objemu, resp. velikosti vaku, do něhož bude plazmu odebírat.[5]

Úřad dále uvedl, že se při interpretaci: zabýval i nadpisem „minimální technické podmínky“, uvedeným v bodě 1) čl. IV „Technická specifikace“ zadávací dokumentace před výčtem jednotlivého poptávaného zboží a jeho parametrů. Úřad má za to, že tento nadpis je potřeba v šetřeném případě chápat ve smyslu „minimální požadovaný souhrn požadavků kladených na předmět plnění“. Jinými slovy tento nadpis vyjadřuje, že dodavatelem nabízené zboží musí v souhrnu splňovat všechny zde uvedené požadavky, aby bylo pro zadavatele akceptovatelné.[6]

Proti rozhodnutí Úřadu podal stěžovatel rozklad, v rámci kterého dále uvedl, že zvolil jednu ze tří možných interpretací zadávací podmínky, přičemž teprve po obdržení rozhodnutí o vyloučení se ukázalo, že ji zadavatel vykládá odlišně (nejasnost zadávacích podmínek se tudíž projevila v pozdější fázi zadávacího řízení a nebylo možné se proti ní bránit do konce lhůty pro podání nabídek). **V navazujícím rozhodnutí o rozkladu předseda zrušil dotčený výrok Úřadu s tím, že neposoudil správně výklad zadávací podmínky, přičemž se k problematice vyjádřil následovně.**[7]

Předseda Úřadu uvedl, že sporná zadávací podmínka nabízí vícero možných interpretací, přičemž zadavatel ji vyložil k tíži stěžovatele bez přesvědčivého odůvodnění. K výkladu zadávacích podmínek dále uvedl, že lze v první řadě rozlišovat takovou nejasnost zadávacích podmínek, která je v rozporu s § 36 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“).[8] Jedná se o nejasnost, která vede k nemožnosti podání nabídek, nebo jejich následné vzájemné neporovnatelnosti. V případě takové nejasnosti je nutné přistoupit ke zrušení zadávacího řízení.

Dále je dle předsedy možné rozlišovat situaci, kdy text zadávacích podmínek umožňuje více možných interpretací, ale tyto nejasnosti je možné odstranit za pomoci výkladových metod. Předseda Úřadu uvádí, že za takovéto situace je průměrný odborně zdatný dodavatel[9] schopen dospět k jednomu správnému výkladu.

Mezi dotčené výkladové metody předseda Úřadu řadí např. výklad logický, systematický, teleologický („V rámci teleologického výkladu je pak třeba zohlednit např. praxi obvyklou v daném odvětví trhu či úmysl zadavatele, který je průměrnému odborně zdatnému dodavateli zjevný a nebudí pochybnosti.“[10]). Pokud ani při použití těchto výkladových metod nelze dospět k jednomu výkladu, zbývá dle předsedy Úřadu poslední možnost, a to přistoupit k výkladu tzv. *contra proferentem*,[11] tedy výkladu v neprospěch toho, kdo sporného pojmu použil jako první – tj. zadavatel. Jinými slovy, pokud se při existenci vícero výkladů nepodařilo za použití výkladových metod dospět k jednomu správnému výkladu, je nutné upřednostnit ten výklad, který nejméně omezuje dodavatele/soutěž o veřejnou zakázku.

Předseda Úřadu dále zhodnotil posouzení dotčené zadávací podmínky Úřadem z pohledu jazykového výkladu a uvedl, že jazykový výklad představuje teprve prvotní přiblížení[12] k výkladu zadávací podmínky, nikoliv její úplné porozumění.

Předseda Úřadu současně vytkl, že se Úřad nezaobíral aspektem obvyklé praxe, kterou je nutné zohlednit s cílem zjistit, jak lze vnímat zadávací podmínku z pohledu běžné praxe na trhu. V návaznosti na to měl Úřad též zohlednit pohled *průměrně zdatného dodavatele z oboru*, a to s ohledem na to, že je nutné hodnotit, jak *určité jazykové výrazy zapadají do reality konkrétního případu v daném tržním prostředí*.

Dle předsedy neobstál ani provedený logický výklad. Úřad pochybil v tom, že dospěl bez dalšího k závěru, že *„pokud by nebyl číselný údaj vztahován k objemu vaku, ale k objemu plazmy, mohli by dodavatelé teoreticky dodat vaky o objemu několikanásobně větším, které by sice splnily podmínku, že se do vaku vejde 1 000 ml plazmy, ale dle Úřadu nelze rozumně předpokládat, že by zadavatel měl takový záměr“*. Dle předsedy Úřadu nebyla pro takovýto závěr ve skutkovém stavu dostatečná opora.[\[13\]](#)

Shrnutí argumentace předsedy Úřadu

Úřad se nedostatečně vypořádal s výkladem dotčené zadávací podmínky a přiklonil se k jednomu výkladu, aniž by bylo dostatečně přesvědčivě odůvodněno, že právě tento výklad je jako jediný aplikovatelný. Úřad své odůvodnění opřel z části o formalistický (jazykový) výklad a z části o logický výklad, přičemž závěry Úřadu nebyly ve svém souhrnu přesvědčivé a dostatečné. Předseda Úřadu uvedl, že za předpokladu, že Úřad setrvá na svém závěru o tom, že existuje toliko jeden správný výklad (který musí být průměrnému odborně zdatnému dodavateli srozumitelný), tj. že číselný údaj 1000 ml se vztahuje k vaku, nikoliv plazmě, bude muset své závěry přesvědčivěji odůvodnit. V případě, že budou o výkladu přetrvávat pochybnosti, bude Úřad povinen aplikovat výklad pro dodavatele nejmírnější.

Ze závěrů předsedy Úřadu zároveň vyplývá, že je při výkladu zadávacích podmínek namíste postupovat následovně:

- Je nutné primárně rozlišit, zda se jedná o zadávací podmínku natolik nejasnou, že odporuje § 36 odst. 3 ZZVZ a způsobuje, že brání v podání nabídek, nebo brání jejich vzájemné porovnatelnosti (takovou nejasnost není možné odstranit jinak než zrušením zadávacího řízení), nebo zadávací podmínku, jejíž nejasnost je odstranitelná výkladem;
- V případě druhé možnosti je třeba postupně aplikovat výkladové metody, a to vedle jazykového výkladu dále výklad (vnímaný nadto optikou „průměrného odborně zdatného dodavatele“) logický, systematický a teleologický, přičemž v rámci teleologického výkladu je *„třeba zohlednit např. praxi obvyklou v daném odvětví trhu či úmysl zadavatele, který je průměrnému odborně zdatnému dodavateli zjevný a nebudí pochybnosti“*;
- Pokud nelze na základě výše uvedeného dospět k jednomu správnému výkladu, je nutné použít výkladu tzv. *contra proferentem* (§ 557 OZ), tedy výkladu v neprospěch toho, kdo sporného pojmu použil jako první (výklad k tíži zadavatele, resp. výklad nejméně omezující soutěž, tj. výklad nejbenevolentnější vůči dodavatelům).[\[14\]](#)

Nadto je dle Úřadu nutné vzít v úvahu, jak by zadávací dokumentaci pochopil průměrný odborně zdatný dodavatel působící v dotčeném oboru, kdy nutnost takového přístupu přímo vyplývá z požadavku vykládat zadávací dokumentaci ve světle praxe obvyklé při zadávání obdobných veřejných zakázek, neboť lze předpokládat, že obvyklá praxe je založená na racionálním rozhodování zadavatelů i dodavatelů.[\[15\]](#) Podle Úřadu tak platí, že samostatné ustanovení zadávací dokumentace se má vykládat nejenom gramaticky, ale i systematicky a logicky a také s ohledem na účel a předmět veřejné zakázky, na praxi obvyklou při zadávání podobných veřejných zakázek, a to vše ve vzájemné souvislosti. V případě pochybností, zda určité ustanovení nepřipouští více myslitelných výkladových variant, je třeba zohlednit rovněž celkovou racionalitu každé jednotlivé takto myslitelné varianty.

Dle ještě starší rozhodovací praxe předsedy Úřadumj. platí, že: *„Při interpretaci zadávací*

dokumentace je třeba v některých případech přihlížet nejen k jejímu jazykovému vyjádření, k systematické a k vysvětlení zadavatele, ale je třeba brát patřičný ohled i na účel a předmět veřejné zakázky, na celkový kontext zadávací dokumentace, na praxi obvyklou při zadávání podobných veřejných zakázek a případně i na stav poznání dosažený obor předmětu dotčené zakázky (tzn. závěry příslušných vědeckých disciplín) – to vše ve vzájemné souvislosti. (...) V případě pochybností, zda určité ustanovení nepřipouští více myslitelných výkladových variant, je třeba zohlednit rovněž celkovou racionalitu každé jednotlivé takto myslitelné varianty.”[16]

Závěr

Konec 1. části. V rámci výše uvedeného textu jsme zmapovali Úřadem využívané výkladové metody a související faktory, které mají být při výkladu dle Úřadu zvažovány a zohledněny, přičemž v rámci navazujícího dílu článku rozebereme teoretické i praktické aspekty výkladu právních předpisů a zadávacích podmínek.

JUDr. Jan Musil, LL.M.,
advokát

Mgr. Milan Šebesta, LL.M.,
advokát, partner



VEDEME SVĚTEM PRÁVA

MT Legal s.r.o., advokátní kancelář

Praha | Brno | Ostrava

Tel.: +420 222 866 555

Fax: +420 222 866 546

e-mail: info@mt-legal.com

[1] Rozhodnutí Úřadu ze dne 30. 8. 2024, č. j. ÚOHS-33365/2024/500 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) bod 81: „Úřad se předně zabýval otázkou, jak byla zadávací podmínka, pro jejíž nesplnění byl navrhovatel vyloučen ze zadávacího řízení, stanovena v zadávací dokumentaci. V čl. IV. s názvem „Technické podmínky“ zadávací dokumentace zadavatel stanovil minimální technické požadavky na „spotřební materiál“, jehož dodávky jsou předmětem rámcové dohody. Kategorii spotřební materiál pak následně zadavatel dělí na dílčí položky poptávaného zboží, přičemž u každé položky stanovil konkrétní technické podmínky, jež musí být splněny.“ Dostupné >>> [zde](#).

[2] Vak s označením 1200 ml s faktickým objemem 1370 ml.

[3] Prvostupňové rozhodnutí bod 82: „(...) přestože jím nabízený vak má jiný objem než ten, který

zadavatel požadoval, jedná se o rovnocenné řešení, a zadavatel je měl proto akceptovat. Ve vyjádření k podkladům rozhodnutí nicméně navrhovatel přichází se zcela novou argumentací, když tvrdí, že zadávací podmínka „vak pro odběr plazmy 1000 ml“ nebyla stanovena jednoznačně, neboť z ní nevyplývá, zda zadavatel požadoval vak o velikosti 1000 ml, nebo odebraná plazma má mít objem až 1000 ml. Navrhovatel dodává, že při sestavování nabídky vycházel ze standardní praxe vyjadřování se v transfuzním lékařství při zadávání veřejných zakázek na dodávky obdobného zboží, kdy je dle navrhovatele zcela obvyklá specifikace požadavku „vak pro odběr (x) ml krve“ s tím, že odběrový vak je vždy větší a požadavek je specifikován právě na požadovaný objem odebrané krve, nikoliv na skutečný objem vaku.“

[4] Vedle samotné plazmy se ve vaku nachází i určité množství vzduchu, které vyplňuje prostor celkového objemu.

[5] Prvostupňové rozhodnutí bod 86: „Z jazykového i logického výkladu požadavku zadavatele tak dle Úřadu plyne, že číselný údaj o objemu 1000 se vztahuje k vaku, nikoliv k množství odebírané plazmy. To ostatně potvrzuje i zadavatel ve svém vyjádření k návrhu, z něhož plyne, že zadavatel daný údaj chápe jako „označení“ objemu výrobcem, resp. jako katalogové označení produktu. K tomu Úřad dodává, že pokud jsou vaky na odběr plazmy jsou od výrobce standardně označovány oficiálním údajem o jejich objemu (což vyplývá z vyjádření zadavatele k návrhu), musí být tato skutečnost (tj. že každý vak je označen údajem o jeho objemu) dle názoru Úřadu známa i navrhovateli jakožto dodavateli, který na daném trhu působí a musí být tedy s dodávaným zbožím a způsobem, jakým se oficiálně označují jeho parametry, dobře obeznámen. I vzhledem k tomu je Úřad přesvědčen, že navrhovatel musel chápat, že zadavatelův požadavek na objem 1000 ml se vztahuje k vaku, a že má vyjadřovat to, že zadavatel poptává vaky s katalogovým označením objemu 1000 ml. Jak přitom již Úřad uvedl výše, to, že navrhovatel ve skutečnosti požadavek zadavatel pochopil správně, tj. že se údaj o objemu 1000 ml vztahuje k vaku, nikoliv k plazmě, vyplývá z námitek i návrhu, kde sám přiznává, že jím nabízené zboží tento požadavek nesplňuje.“

[6] Dle Úřadu slovo „minimální“ nelze v kontextu zadávací dokumentace chápat tak, že by se snad vztahovalo ke konkrétním hodnotám jednotlivých technických parametrů stanovených u jednotlivých položek předmětu plnění, tj. že pokud zadavatel uvedl požadavek na objem vaku na odběr plazmy 1000 ml, bylo by možno nabídnout vaky o tomto objemu nebo o jakémkoli objemu vyšším. Zadavatel tedy prostřednictvím dané zadávací podmínky požadoval vak pro odběr plazmy, jehož objem je právě 1000 ml.

[7] Rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 6. 11. 2024, č. j. ÚOHS-41483/2024/162 (dále jen „druhostupňové rozhodnutí“). Dostupné >>> [zde](#).

[8] „Zadávací podmínky zadavatel stanoví a poskytne dodavatelům v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatele v zadávacím řízení. Zadavatel nesmí přenášet odpovědnost za správnost a úplnost zadávacích podmínek na dodavatele.“

[9] Je namístě podotknout, že se v rozhodnutích lehce nekonzistentně objevuje i spojení „průměrně zdatný dodavatel z oboru“, přičemž mezi „průměrným odborně zdatným dodavatelem“ a „průměrně (odborně) zdatným dodavatelem z oboru“ lze už na základě jazykového výkladu vysledovat rozdíl. Jeví se však, že nebylo úmyslem mezi těmito termíny činit rozdíl a uvedené je tak i v kontextu předchozí rozhodovací praxe souhrnně chápat tak, že uvažujeme o „průměrném odborně zdatný

dodavatel (působícím v dotčeném oboru)“ viz např. rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 6. 4. 2020, č. j. ÚOHS-10431//2020/322/DJa. V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu se lze setkat s termínem „průměrný účastník zadávacího řízení“ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2022, č. j. 4 As 165/2022 - 29.

[10] Druhostupňové rozhodnutí bod 32. poznámka pod čarou č. 1.

[11] Druhostupňové rozhodnutí bod 32. poznámka pod čarou č. 2.

[12] Tento závěr koresponduje se závěry Ústavního soudu, který se tak vyslovil ve vztahu k výkladů právních předpisů viz nálezn Ústavního soudu ČR ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl.ÚS 33/97: „Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e razione legis atd.“

[13] Předseda Úřadu dále uvedl, že: „(...) pakliže si zadavatel na straně jedné stanovil zadávací podmínku připouštějící dva výklady, na straně druhé své preference neformuloval, logicky nelze očekávat, že bude naplněn jeho záměr o dodání vaku dle jeho preferencí. Ty totiž nelze z takto stanovené zadávací podmínky vyčíst.“

[14] Předseda Úřadu navázal již na dřívější rozhodovací praxi, tj. rozhodnutí Úřadu ze dne 25. 4. 2023, č. j. ÚOHS-15629/2023/500: „(...) že obecně se nelze spokojit jen s jazykovým výkladem příslušné zadávací podmínky, ale vždy je třeba postupovat maximálně obezřetně, vykládat zadávací podmínky v jejich vzájemné souvislosti a zohledňovat vždy veškerý kontext věci.“

[15] Tuto obecnou tezi lze podpořit závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2012, č. j. 1 Afs 42/2012 - 51, kde se v bodě 20. uvádí: „Nejednoznačnost textu by jistě mohla být odstraněna existující zvyklostí či ustálenými praktikami v daném oboru, které by profesionál podnikající v diagnostice komunikací měl znát. [...] Nejednoznačnost pravidla nelze samozřejmě bez dalšího dovozovat jen z toho, že žalobkyně pravidlo pochopila jinak.“

[16] Rozhodnutí Úřadu ze dne 4. 3. 2019, č. j. ÚOHS-R0216/2018/VZ-06462/2019/322/PJe. Ač bylo rozhodnutí posléze zrušeno, citované argumenty jsou nadále směrodatné. Obdobně pak Rozhodnutí Úřadu ze dne 25. 4. 2023, č. j. ÚOHS-15629/2023/500: „Úřad ve vztahu k výše uvedenému shrnuje, že samostatné ustanovení zadávací dokumentace se má vykládat nejenom gramaticky, ale i systematicky a logicky a také s ohledem na účel a předmět veřejné zakázky, na praxi obvyklou při zadávání podobných veřejných zakázek, a to vše ve vzájemné souvislosti. V případě pochybností, zda určité ustanovení nepřipouští více myslitelných výkladových variant, je třeba zohlednit rovněž celkovou racionalitu každé jednotlivé takto myslitelné varianty.“

Další články:

- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - DUBEN 2026](#)
- [Prokazování dostupnosti technického vybavení při zadávání veřejných zakázek - limity sdílení technického vybavení](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - BŘEZEN 2026](#)
- [Zdrojové kódy jako „pojistka“ proti vendor-lock-inu: judikatorní korekce a její meze](#)
- [Spolupráce zadavatele a developera z pohledu rozhodovací praxe ÚOHS a plánovacích smluv](#)
- [Listinné nabídky v éře elektronizace: přestupek, nebo legitimní postup?](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - ÚNOR 2026](#)
- [Změna poddodavatele v průběhu zadávacího řízení](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - LEDEN 2026](#)
- [Metoda Design & Build na poli veřejných zakázek](#)
- [Požadavek zadavatele na prokazování referencí prostřednictvím staveb občanské vybavenosti ve světle rozhodovací praxe](#)