



DVOUOBÁLKOVÁ METODA/DVOUFÁZOVÉ OTEVÍRÁNÍ OBÁLEK (SOUBORŮ) S NABÍDKAMI

Ve kterých případech je metoda vhodná

Dvoufázové otevírání obálek s nabídkami je vhodné použít v případě veřejných zakázek, u nichž je pro zadavatele zásadní požadovaná kvalita plnění, která je také vyjádřena jedním nebo více z kritérií pro výběr nejvhodnější nabídky a kterým proto zadavatel zpravidla přiřadí významnější váhu (případně i vyšší váhu, než nabídkové ceně).

Účelem takového postupu, který si zadavatel musí předem vyhradit v zadávacích podmínkách, je zajistit hodnotitelům (zadavateli či příslušné komisi) maximální nestrannost při hodnocení kvalitativních kritérií, naprosto nezávislého na cenových kritériích. Hodnocení kritérií kvality, bez ovlivnění znalostí výše nabídkové ceny, tak má mít podobný efekt jako anonymita hodnocených návrhů v soutěži o návrh.

Ve své podstatě se jedná o způsob otevírání a následného hodnocení nabídek, kdy se nejprve otevrou obálky s „kvalitativní částí“ nabídek a teprve po vyhodnocení kritérií kvality se otevírají obálky s vyčleněnými údaji o nabídkové ceně, resp. nákladech. Jedná se o metodu sloužící k hodnocení nabídek, nejde o samostatný typ (dvoufázového) zadávacího řízení. Zadavatel zároveň může tento způsob hodnocení nabídek použít v jakémkoliv zadávacím řízení. Samotná výhrada možnosti dvoufázového otevírání obálek tedy automaticky nezajišťuje možnost dále jednat o nabízených kritériích kvality nebo o ceně. Pokud je však veřejná zakázka zadávána např. v jednacím řízení s uveřejněním, je připuštěna i možnost dalšího jednání, popřípadě možnost snížení počtu předběžných nabídek podle § 112 ZZVZ, je-li předem vyhrazeno v zadávací dokumentaci a jsou-li uvedena kritéria pro snížení počtu nabídek. V užším řízení proběhne nejprve otevírání žádostí o účast a poté dvoukolové otevírání obálek s nabídkami vyzvaných účastníků zadávacího řízení.

Přestože je tzv. dvouobálková metoda systematicky zařazena do § 110 nazvaného Otevírání nabídek v listinné podobě, zadavateli nic nebrání, aby si obdobný postup vyhradil i v případě otevírání nabídek v elektronické podobě (v takovém případě není zadavatel výslovně vázán povinností zahájit otevírání obálek bez zbytečného odkladu a může si také sám stanovit termíny otevírání kvalitativních a cenových souborů). Důležité však je, aby zadavatelem používaný elektronický nástroj dvoufázové otevírání souborů s nabídkou umožňoval. S účinností od 18. 4. 2017 (u zakázek zadávaných Českou republikou a jejími organizačními složkami, ČNB a centrálními zadavateli), resp. od 18. 10. 2018 (u zakázek zadávaných ostatními zadavateli) je podávání nabídek v elektronické podobě povinné (viz § 211 odst. 2 a § 279 odst. 2 ZZVZ). Využívaný elektronický nástroj by měl být tedy nastaven tak, aby umožňoval dvoufázové otevírání souborů s nabídkami.

Vzhledem k tomu, že podávání nabídek v elektronické podobě je již povinné, je další text věnován výslovně nabídkám v elektronické podobě.

Co se rozumí údaji o nabídkové ceně nebo nákladech

Nabídkovou cenou se rozumí cena za plnění předmětu veřejné zakázky, která může být definována buď jako celková nabídková cena anebo jako cena jednotková, stanovená za určité období (hodina, měsíc, rok) či za určitý úkon anebo počet kusů apod. Nabídková cena může mít také podobu

- zůstatkové ceny (v případě zakázek na dodávky)
- provize, marže či jiné formy odměny (v případě zakázek na služby)
- poplatků, úroků (u zakázek na bankovní či finanční služby)
- honorářů či jiných plateb (u zakázek na projektové služby)



- náklady související s pořízením plnění – pojištění, clo, dopravné apod.
- náklady související s užíváním předmětu plnění – náklady na provoz, ceny energií, pohonných hmot, zaškolení, nájemné apod.
- náklady na údržbu – záruční/pozáruční servis, ceny náhradních dílů apod.
- náklady spojené s dopady na životní prostředí – náklady na emise, náklady na zmírnění znečištění či změny klimatu apod.

DOPORUČENÍ PRO ZADAVATELE

I. Vymezení požadavků na dvoufázové otevírání souborů s nabídkami v zadávacích podmínkách

Možnost dvoufázového otevírání souborů s nabídkami si musí zadavatel předem vyhradit v zadávací dokumentaci nebo ve výzvě k podání nabídek, které zadavatel v případě nadlimitních veřejných zakázek a zjednodušeného podlimitního řízení uveřejňuje na profilu (viz § 96 odst. 1, popř. § 53 odst. 1 a 3 ZZVZ). Zákon nestanoví povinnost zveřejňovat tuto informaci v oznámení zadávacího řízení nebo přímo ve výzvě k podání nabídek.

V případě výhrady dvoufázového otevírání souborů s nabídkami se doporučuje v zadávacích podmínkách výslovně upravit i postup v případě podání neúplné nabídky a způsob vzájemného hodnocení kritérií kvality a nabídkové ceny.

Zároveň není vyloučena ani možnost, aby si zadavatel vyhradil, že cenové nabídky nesmějí překročit maximálně přípustnou nabídkovou cenu, jinak budou nabídky vyřazeny a zadavatel může takové účastníky zadávacího řízení vyloučit podle § 48 odst. 2 písm. a) ZZVZ¹.

Stejně jako u jednoobálkového hodnocení nabídek je i v tomto případě vhodné promítnout požadavky na kvalitu, která je předmětem hodnocení, do návrhu smlouvy (popř. v zadávacích podmínkách výslovně upravit, že nabídka vybraného dodavatele je nedílnou přílohou uzavřené smlouvy).

1. Výhrada dvoufázového otevírání souborů s nabídkami

Informace o dvoufázovém otevírání souborů s elektronickými nabídkami se bude odvíjet od pravidel stanovených poskytovatelem elektronického nástroje, zásadní je, aby se tuto skutečnost dodavatelé dozvěděli ze zadávací dokumentace.

Samotnou výhradu postačí formulovat jednoduše – například:

- *Zadavatel si vyhrazuje, že nabídky budou otevírány ve dvou fázích a hodnoceny tzv. dvouobálkovou metodou. Údaje o nabídkové ceně nebo nákladech musí účastník zadávacího řízení předložit v rámci nabídky v samostatném souboru, který bude otevřen až po vyhodnocení kritérií kvality.*

2. Formální požadavky

Kromě požadavku na způsob podání souboru s údaji o nabídkové ceně nebo nákladech (viz pravidla od poskytovatele elektronického nástroje) by měl zaznít také požadavek na striktní

¹stávající rozhodovací praxe ÚOHS obecně připouští stanovit maximální hodnotu nabídkové ceny (která se může rovnat i výši předpokládané hodnoty) a její překročení sankcionovat vyloučením ze zadávacího řízení – viz např. rozhodnutí č. j.ÚOHS-S260/2009-2873/2010/530/JVa ze dne 17. 3. 2010 ([dostupné zde](#))



oddělení informací o nabídkové ceně/nákladech od zbývajících částí nabídky tak, aby informace o nabídkové ceně byly obsaženy pouze v tomto samostatném souboru.

Vzhledem k tomu, že ZZVZ neupravuje možnost vyloučení ze zadávacího řízení z důvodu formálních nedostatků nabídek, je třeba jakékoliv požadavky na formu těchto souborů, zejména souborů s cenovými nabídkami, způsob jejich podání a označení v zadávací dokumentaci **předem výslovně vyhradit**, včetně výslovného uvedení postupů, způsobů podání, označení apod., které zadavatel považuje za nepřijatelné, a včetně upozornění, že nesplnění závazných požadavků zadavatele bude důvodem pro vyloučení ze zadávacího řízení. Pouze v takovém případě **může zadavatel následně účastníka zadávacího řízení vyloučit, a to pro rozpor s výslovnou výhradou zadavatele uvedenou v zadávacích podmínkách**. Nestanoví-li zadavatel požadavky na příslušné soubory nabídky předem výslovně v zadávací dokumentaci, nemohou být formální nedostatky příslušného souboru nabídky oprávněným důvodem pro vyloučení ze zadávacího řízení.

3. Obsahové požadavky na soubor s nabídkovou cenou/náklady

V zadávací dokumentaci nebo výzvě k podání nabídek je důležité také uvést, jaké informace má obsahovat soubor s nabídkovou cenou či náklady, zejména:

- co vše má být v nabídkové ceně/nákladech zahrnuto;
- v případě stavebních zakázek možný požadavek na ocenění výkazu výměř;
- zda se jedná o celkovou nabídkovou cenu za plnění/jednotkovou cenu;
- požadovaný způsob zaokrouhlení výše nabídkové ceny/nákladů;
- požadovaná měna;
- požadavek, zda se má jednat o cenu/náklady včetně či bez DPH;
- případná nepřekročitelnost stanovené maximální výše ceny/nákladů, pokud si ji zadavatel v zadávací dokumentaci vyhradil;
- možné změny ceny/nákladů².

Požadavky mohou být uvedeny i ve vzorovém přehledu či formuláři určeném k doplnění ze strany účastníků zadávacího řízení.

V zadávacích podmínkách je také nutné výslovně stanovit, jaké informace či náležitosti má obsahovat zbývajících část nabídky. I zde platí, co bylo řečeno u formálních požadavků na soubory obsahující nabídku, tj. že zadavatel může účastníka oprávněně vyloučit ze zadávacího řízení pouze za předpokladu, že si v zadávací dokumentaci předem výslovně stanovil požadavky na obsah jednotlivých souborů, včetně výslovných požadavků, co příslušné soubory obsahovat nesmějí, a upozornil na riziko vyloučení.

II. Postup zadavatele při otevírání souborů s nabídkami

Krok 1: První fáze otevírání nabídek v elektronické podobě

V první fázi otevírání nabídek postupuje zadavatel podle § 109 ZZVZ a v souladu s pravidly poskytovatele elektronického nástroje pro otevírání nabídek.

² viz § 100 ZZVZ



Krok 2: Posouzení nabídek a vyhodnocení kritérií kvality

Po otevření nabídek s výjimkou nabídkové ceny/nákladů provede zadavatel posouzení této části nabídek (včetně případného posouzení splnění podmínek účasti, vysvětlení či doplnění této části nabídek) a hodnocení kritérií kvality (případně lze přistoupit přímo nejprve k hodnocení kritérií kvality, není-li příliš složité a závislé na fázi posouzení nabídek). Posouzení výše nabídkové ceny probíhá z logiky věci až poté, kdy zadavatel otevře soubory s nabídkovými cenami/náklady.

Úkony spojené s posouzením necenových částí nabídek a jejich hodnocení dle kritérií kvality je třeba transparentně zaznamenat, a to v písemné zprávě o hodnocení nabídek, kterou může zadavatel zpracovávat průběžně (s dalším doplněním po hodnocení nabídek dle výše nabídkové ceny/nákladů).

K případným vyloučením účastníků zadávacího řízení v této fázi zadávacího řízení doporučujeme přistupovat vždy s ohledem na to, že dosud nebyly otevřeny soubory s nabídkovou cenou/náklady, a není tak zřejmé, která z nabídek může být potenciálně vybrána jako nejvhodnější. K vyloučení je proto vhodné přistoupit v případech, kdy již není možné nabídku jakkoliv vysvětlit či doplnit.

Krok 3: Otevírání souborů s nabídkovou cenou/náklady (druhá fáze)

Otevírání souborů s cenovými nabídkami proběhne po vyhodnocení kritérií kvality.

Na proces otevírání souborů s cenovými nabídkami se aplikují obdobná pravidla jako u první fáze otevírání souborů s nabídkami. Soubory s nabídkovou cenou/náklady dodavatelů, jejichž vyloučení bylo před termínem otevírání souborů definitivně potvrzeno, zadavatel/komise neotevírá. U vyloučených dodavatelů, jejichž účast v zadávacím řízení s konečnou platností nezanikla, zadavatel soubory s nabídkovou cenou/náklady otevře a zahrne je do celkového hodnocení nabídek, není-li do té doby vyloučení definitivně potvrzeno.

Novela zákona o zadávání veřejných zakázek (166/2023 Sb.) doplnila úpravu poskytování údajů z nabídek podaných v elektronické podobě. Důvodem pro tuto změnu bylo poskytnout účastníkům zadávacího řízení informace, na základě kterých mohou odhadnout svou pozici v zadávacím řízení, což může být důležité z hlediska plánování jejich provozních kapacit. Zadavateli je uložena nová povinnost, a to do 5 pracovních dnů od doručení žádosti účastníka zadávacího řízení, odeslat všem účastníkům zadávacího řízení nebo uveřejnit na profilu zadavatele údaje z nabídek odpovídající číselně vyjádřitelným kritériím hodnocení. Tato žádost může být podána až po skončení lhůty pro podání nabídek. Údaje se poskytují bez identifikačních údajů účastníků zadávacího řízení.

V případě využití tzv. dvouobávkové metody začíná lhůta pro poskytnutí informací běžet nejdříve od otevření části nabídek s údaji o nabídkové ceně nebo nákladech.

Případné porušení povinnosti poskytnout údaje z nabídek nebude mít vliv na transparentnost zadávacího řízení či výběr dodavatele, neboť účelem této změny není bránit manipulaci s nabídkami, které brání již samotné elektronické nástroje splňující zákonné požadavky. Z tohoto důvodu se také vylučuje možnost podat námitky proti tomuto postupu.



Nová úprava nevylučuje, aby zadavatel poskytl údaje z nabídek i bez žádosti účastníka zadávacího řízení. Naopak, i pokud zadavatel žádost obdrží, nemusí předmětné informace odeslat ani uveřejnit na profilu zadavatele, pokud je naplněn některý z důvodů uvedených v § 218 odst. 3, tedy pokud by jejich uveřejnění nebo odeslání znamenalo porušení jiného právního předpisu nebo by bylo v rozporu s veřejným zájmem, nebo by mohlo porušit právo dodavatele na ochranu obchodního tajemství nebo by mohlo ovlivnit hospodářskou soutěž. Druhou výjimkou jsou zadávací řízení, v nichž si zadavatel vyhradil možnost konání elektronické aukce.

Krok 4: Dokončení posouzení a hodnocení nabídek, výběr nejvhodnější nabídky

Až poté, co se otevřou soubory s nabídkovou cenou/náklady, lze přistoupit k posouzení nabídek z hlediska výše nabídkové ceny a případně vyzvat účastníky zadávacího řízení ke zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny.

V případě výslovné výhrady v zadávací dokumentaci, že cenové nabídky nesmí překročit maximálně přípustnou nabídkovou cenu, dojde k vyřazení nabídek, které tento limit překračují.

Po ukončení posouzení nabídek provede zadavatel hodnocení nabídek z hlediska výše nabídkové ceny a dokončí celkové hodnocení nabídek se zohledněním závěrů vyhodnocení kritérií kvality.

Před uzavřením smlouvy na realizaci předmětu veřejné zakázky s vybraným dodavatelem zadavatel doplní do uzavírané smlouvy údaje o nabídkové ceně/nákladech, uvedené vybraným dodavatelem v souboru s nabídkovou cenou/náklady. Doplnění údajů o nabídkové ceně do uzavírané smlouvy nebude považováno za nepřípustnou změnu či neoprávněnou úpravu smlouvy.

POKYNY PRO DODAVATELE

1. Jak podat nabídku se dvěma soubory

Při přípravě nabídky je důležité si uvědomit, že i v případě použití tzv. dvouobálkové metody podává dodavatel **stále jednu nabídku**, pouze s tím rozdílem, že údaje o nabídkové ceně/nákladech jsou uvedeny v samostatném souboru. Tímto způsobem je zajištěna integrita podávané nabídky a jednotný režim ve vztahu ke všem součástem nabídky dodavatele (lhůta podání nabídky, pravidlo podání jedné nabídky, identifikace dodavatele, provázání platebních a smluvních podmínek apod.). Nabídka je tak rozdělena do dvou částí – část s nabídkovou cenou/náklady a část obsahující všechny ostatní součásti nabídky, včetně informací a podkladů pro vyhodnocení nabídky dle kritérií kvality.

Nabídku podává dodavatel v souladu se všemi požadavky zadavatele stanovenými v zadávacích podmínkách a pravidly poskytovatele elektronického nástroje.

Důležité je také zajistit, aby údaje o ceně/nákladech nebyly v žádném případě obsaženy ve zbývající části nabídky, zejména, aby se neobjevily v návrhu smlouvy.

Soubor s údaji o nabídkové ceně/nákladech musí splňovat další výslovné požadavky zadavatele na její obsah, stanovené v zadávacích podmínkách (požadavky na měnu, strukturu ceny, nepřekročitelnou výši apod.). V opačném případě hrozí dodavateli vyloučení ze zadávacího řízení.



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

