



DVOUOBÁLKOVÁ METODA/DVOUFÁZOVÉ OTEVÍRÁNÍ OBÁLEK 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 ZZZV](#), 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 obálek 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 obálek). Důležité však je, aby zadavatelem používaný elektronický nástroj dvoufázové otevírání obálek 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) bude podávání nabídek v elektronické podobě povinné (viz [§ 211 odst. 2](#) a [§ 279 odst. 2 ZZZV](#)). Nejpозději s uvedenou účinností pro příslušný typ zadavatelů tedy musí být zadavatelem využívaný elektronický nástroj nastaven tak, aby umožňoval dvoufázové otevírání obálek s nabídkami.

Vzhledem k tomu, že metodika je primárně zaměřena na výklad postupu podle [§ 110 odst. 3 ZZZV](#), je další text věnován výslovně obálkám s nabídkami v listinné 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 se rozumí například

- 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/poruční 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 obálek v zadávacích podmínkách

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

V případě výhrady dvoufázového otevírání obálek 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\) ZZVZ](#)¹.

Stejně jako u jedno-obálkového 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 obálek

Informace o dvoufázovém otevírání obálek s listinnými nabídkami není nijak formalizována, 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 samostatné obálce, která bude otevřena až po vyhodnocení kritérií kvality.*

2. Formální požadavky na obálky

Vzhledem k tomu, že ZZVZ neupravuje možnost vyloučení ze zadávacího řízení z důvodu formálních nedostatků nabídek, je třeba jakékoliv požadavky na formu obálek, zejména obálek s cenovými nabídkami, způsob jejich předložení a označení, v zadávací dokumentaci **předem**

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](#))



výslovně vyhradit, včetně výslovného uvedení postupů, způsobů podání, označení apod., které zadavatel považuje za nepřipustné, 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 obálky nabídky předem výslovně v zadávací dokumentaci, nemohou být formální nedostatky příslušné obálky nabídky oprávněným důvodem pro vyloučení ze zadávacího řízení.

Výslovně by měl zaznít také požadavek na striktní oddělení informací o nabídkové ceně/nákladech od zbývajících částí nabídky tak, aby informace o nabídkové ceně byly obsaženy pouze v samostatné uzavřené obálce.

3. Obsahové požadavky na obálku s nabídkovou cenou/náklady

V zadávací dokumentaci je důležité také uvést, jaké informace má obsahovat obálka 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 obálky, 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 obálek, včetně výslovných požadavků, co příslušné obálky obsahovat nesmějí, a upozornil na riziko vyloučení.

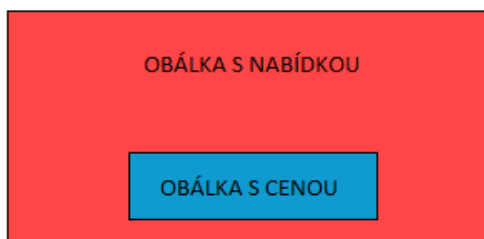
4. Způsob podání nabídky se dvěma obálkami

Doporučujeme v zadávací dokumentaci upravit, jakým způsobem se podává nabídka se dvěma obálkami. Obvyklý postup je takový, že účastník zadávacího řízení vloží řádně uzavřenou a označenou obálku s nabídkovou cenou/náklady spolu se zbývajících částí nabídky do společné uzavřené obálky, popřípadě lze zvolit i takový postup, kdy se nabídková cena/náklady i zbývajících část nabídky vloží do samostatných uzavřených a řádně označených obálek, které se vloží do společné uzavřené obálky.

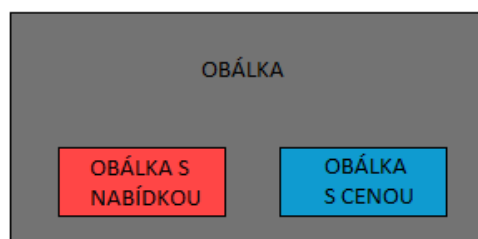
² viz § 100 ZZVZ



VARIANTA 1.



VARIANTA 2.



Obecně není vyloučeno ani podání dvou samostatných obálek s příslušnými částmi nabídky (tj. s cenou a se zbývajícím částí nabídky), je však třeba počítat s rizikem, že v důsledku fyzického oddělení jednotlivých částí nabídky mohou vzniknout praktické problémy související s podáním a otevíráním obálek s nabídkami (některá z částí nabídky nebude nedopatřením označena účastníkem nebo názvem zakázky, jedna z částí nabídek bude podána opožděně anebo se jedna z částí nabídky při doručování ztratí apod.). Pokud by zadavatel v zájmu předejít výše popisovaným situacím nechtěl takový způsob podání nabídky se dvěma samostatnými obálkami připustit, **musel by si takový zákaz předem výslovně vyhradit v zadávací dokumentaci.**

5. Informace o druhé fázi otevírání obálek

V zadávací dokumentaci je také vhodné předem stanovit, jakým způsobem budou účastníci zadávacího řízení informováni o místě a termínu druhé fáze otevírání obálek s listinnými nabídkami.

II. Postup zadavatele při otevírání obálek s nabídkami

Krok 1: První fáze otevírání obálek

V první fázi otevírání obálek postupuje zadavatel podle [§ 110](#) ZZVZ. Za případné účasti dodavatelů zadavatel ověří, zda

- nabídky byly podány ve stanovené lhůtě;
- nabídky jsou doručeny v řádně uzavřené obálce označené názvem veřejné zakázky.

Poté otevře obálky s nabídkami tak, aby obálky s nabídkovou cenou/náklady zůstaly uzavřené, a přítomným osobám sdělí:

- identifikační údaje účastníků zadávacího řízení;
- údaje odpovídající číselně vyjádřitelným kritériím (např. termín plnění, délka záruční doby apod.), s výjimkou nabídkové ceny/nákladů.

První fáze otevírání obálek končí zpracováním protokolu o otevírání obálek s nabídkami č. 1. V protokolu se nebudou uvádět údaje o nabídkových cenách.



Krok 2: Zabezpečení obálek s nabídkovou cenou/náklady proti manipulaci

Po podání nabídek s údaji o nabídkové ceně/nákladech vyčleněných do samostatných obálek musí zadavatel zajistit, aby s obálkami s nabídkovými cenami/náklady nebylo před jejich otevřením manipulováno.

Za tímto účelem by měl zadavatel dodržet následující pravidla:

- zamezit přístup k obálkám s nabídkovou cenou/náklady před jejich otevřením jakýmkoliv osobám, včetně členů hodnotící komise, je-li zřízena;
 - nejméně náročnou variantou je zajistit obálky proti manipulaci interně u zadavatele (je vhodné ji použít v případech, kdy se očekává rychlé vyhodnocení kritérií kvality – řádově v několika hodinách či dnech);
 - nejspolehlivější (ale také nejnákladnější) variantou je uložit obálky s nabídkovou cenou/náklady u nezávislé osoby (lze využít např. i advokátní nebo notářské úschovy) praktické využití nalezne tato varianta zejména u zakázek s časově a technicky náročnějším hodnocením kritérií kvality, kdy se předpokládá velká časová prodleva mezi otevíráním obálek s nabídkami a otevíráním obálek s nabídkovou cenou/náklady;
- provést otevírání obálek s cenovými nabídkami pokud možno v co nejkratším termínu po otevírání obálek s nabídkami, nejlépe ihned poté, co je ukončeno vyhodnocení nabídek dle kritérií kvality, popř. posouzení splnění podmínek účasti, pokud je zadavatel hodlá posoudit u všech účastníků zadávacího řízení před vlastním hodnocením nabídek.

Krok 3: 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 obálky 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 obálky 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.

Posouzení nabídek (s výjimkou nabídkové ceny/nákladů) a vyhodnocení kritérií kvality probíhá bez účasti účastníků zadávacího řízení.

Zadavatel vyrozumí všechny (definitivně nevyloučené) účastníky zadávacího řízení o termínu a místě otevírání cenových nabídek.



O termínu a místu konání druhé fáze otevírání obálek je třeba účastníky zadávacího řízení informovat v dostatečném předstihu, aby se ho mohli v případě jejich zájmu účastnit (účasť je dobrovolná). Vzhledem k tomu, že druhá fáze otevírání obálek s nabídkami může proběhnout až po vyhodnocení kritérií kvality, nebude ve většině případů možné uvést konkrétní termín předem již v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci. Doporučujeme tedy obeslat jednotlivé účastníky zadávacího řízení s pozvánkou, v níž zadavatel uvede konkrétní datum, čas a místo konání druhé fáze otevírání obálek, jakož i případný požadavek na počet zástupců každého účastníka, kteří budou moci být otevírání obálek s cenovými nabídkami přítomni.

Krok 4: Otevírání obálek s nabídkovou cenou/náklady (druhá fáze otevírání obálek)

Otevírání obálek s cenovými nabídkami proběhne po vyhodnocení kritérií kvality a informování účastníků zadávacího řízení o termínu otevírání obálek. Právo účasti na otevírání cenových nabídek mají všichni účastníci zadávacího řízení, kteří podali nabídku včas a jejichž nabídka nebyla s definitivní platností vyřazena (tj. včetně vyloučených účastníků, kterým dosud nezanikla účast v zadávacím řízení – viz [§ 47](#)).

Na proces otevírání obálek s cenovými nabídkami se aplikují obdobná pravidla jako u první fáze otevírání obálek s nabídkami. Zadavatel/komise na stanoveném místě a v určeném čase zkontroluje, zda jsou obálky s nabídkovou cenou či náklady řádně uzavřeny, a poté je otevře. Obálky s nabídkovou cenou/náklady dodavatelů, jejichž vyloučení bylo před termínem otevírání obálek definitivně potvrzeno, zadavatel/komise neotevírá. U vyloučených dodavatelů, jejichž účast v zadávacím řízení s konečnou platností nezanikla, zadavatel obálky s nabídkovou cenou/náklady otevře a zahrne je do celkového hodnocení nabídek, není-li do té doby vyloučení definitivně potvrzeno.

O otevírání obálek s nabídkovými cenami/náklady vyhotoví zadavatel písemný protokol (druhý v pořadí, popř. jako doplnění původního protokolu), který bude obsahovat seznam obálek, které byly otevřeny a v němž budou zaznamenány údaje o nabídkových cenách/nákladech nabídnutých účastníky zadávacího řízení.

Krok 5: Dokončení posouzení a hodnocení nabídek, výběr nejvhodnější nabídky

Až poté, co se otevřou obálky 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 obálce 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 obálkami

Při přípravě nabídky je důležité si uvědomit, že i v případě použití tzv. dvouobáلكové metody podává dodavatel **stále jednu nabídku**, pouze s tím rozdílem, že údaje o nabídkové ceně/nákladech jsou uvedeny v samostatné, řádně uzavřené, obálce. 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.

Z výše uvedeného důvodu podává dodavatel nabídku tak, že řádně uzavřenou a označenou obálku s nabídkovou cenou/náklady, která **musí odpovídat všem požadavkům zadavatele stanoveným v zadávacích podmínkách**, vloží spolu se zbývajících částí nabídky do společné obálky, označené názvem veřejné zakázky, popř. vloží dvě samostatné řádně uzavřené a označené obálky s cenovou a kvalitativní částí nabídky do jedné společné obálky (podrobněji viz bod I.4.).

Pro vyloučení jakýchkoliv pochybností nebo záměny je důležité označit obě části nabídky identifikačními údaji dodavatele. Pro vyloučení možnosti předčasného otevření obálky s nabídkovou cenou/náklady doporučujeme obálku označit názvem „*Obálka s nabídkovou cenou/náklady*“ nebo „*Údaje o nabídkové ceně/nákladech*“ nebo „*Nabídková cena/Náklady*“.

Nabídku podává dodavatel tak, aby zajistil neporušitelnost obálky s nabídkovou cenou/náklady, její oddělitelnost a možnost jejího samostatného zpřístupnění.

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

Obálka 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.

Identifikace rizik při použití dvoufázového otevírání obálek s nabídkami

- předčasné odhalení nabídkové ceny ze zbývajících částí nabídky, popř. z jiných pramenů (médiá apod.);
- předčasné otevření neoznačené či nedostatečně označené obálky s nabídkovou cenou/náklady;
- nedostatečné zajištění obálek s nabídkovými cenami/náklady proti manipulaci před druhou fází otevírání obálek.



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

