

## **DORUČOVÁNÍ PODLE ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH**

DAVID DVOŘÁK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

### **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá doručováním v zadávacím řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem zájmu je zejména otázka okamžiku doručení a případné fikce doručení, které nejsou zákonem výslovně upraveny. Pozornost je dále věnována doručování pomocí datových schránek v zadávacích řízeních, zejména s ohledem na novelu zákona o veřejných zakázkách provedenou zákonem č. 179/2010 Sb. S ohledem na úzkou provázanost obou úprav se příspěvek závěrem zabývá také doručováním v režimu zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

### **Key words in original language**

Doručování; veřejné zakázky.

### **Abstract**

The paper deals with the delivery of documents in award procedures according to Act No. 137/2006 Coll. on Public Contracts as amended. The focus is i.a. on the moment of delivery and fiction of delivery which are not expressly regulated by the Act. Attention is paid also to delivery by means of data boxes in award procedures, i.a. with regard to an amendment of Public Contracts Act by Act. No. 179/2006 Coll. Due to the many links between the two regulations, the paper deals also with the delivery according to the Act No. 139/2006 Coll. on Concession Contracts and Concession Procedure (Concession Act) as amended.

### **Key words**

Delivery; public contracts.

## **1. ÚVOD**

Předmětem tohoto příspěvku je doručování v režimu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZVZ“). Předmětem zájmu je přitom pouze doručování v průběhu vlastního zadávacího řízení, a to rovněž s ohledem na dopady zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZDS“), a novely ZVZ provedené zákonem č. 179/2010 Sb.

Článek se naproti tomu nezabývá doručováním v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), které je správním řízením a proto doručování v jeho průběhu spadá plně do režimu správního řádu.<sup>1</sup>

Vzhledem k vzájemné provázanosti obou norem je v závěru pozornost věnována také zákonu č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

## **2. DORUČOVÁNÍ DLE § 148 ODS. 2 ZVZ**

ZVZ se otázkou doručování zabývá pouze velmi stručně ve svém ustanovení § 148 odst. 2, které stanoví:

*Písemnosti podle tohoto zákona lze doručit osobně, prostřednictvím osoby, která provádí přepravu zásilek (kurýrní služba), prostřednictvím držitele poštovní licence podle zvláštního právního předpisu, elektronickými prostředky nebo jiným způsobem.“*

Jak je tedy zřejmé, jedná se (zejména vzhledem k demonstrativnímu charakteru ustanovení) spíše o výčet různých možností doručování, než o jeho specifickou úpravu. Je přitom zajímavé, že otázka doručování, zejména okamžiku doručení a případné fikce doručení nebyla dosud předmětem přezkumu ze strany ÚOHS, přestože se jedná o poměrně zásadní otázku, se kterou ZVZ spojuje mnoho práv a povinností.

Pro srovnání je možné uvést, že předchozí zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, obsahoval specifickou úpravu doručování ve svém § 92. Odstavec 1 upravoval doručování zadavateli, přičemž stanovil, že za okamžik doručení se považuje převzetí písemnosti podatelnou zadavatele, není-li v oznámení zadávacího řízení stanoveno jinak (ustanovení tedy neřešilo situaci zadavatelů, zejména sektorových či dotovaných, kteří podatelnu nemuseli vůbec mít).

Významnější byla úprava doručování dodavatelům v odstavci 2:

*„Zadavatel doručuje písemnosti zájemcům nebo uchazečům prostřednictvím držitele poštovní licence na adresu uvedenou v žádosti o účast nebo v nabídce jako doporučenou zásilku s doručenkou. Nebyl-li adresát zastižen,*

---

<sup>1</sup> V této souvislosti je třeba pouze poznamenat, že lhůta pro vlastní doručení návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele ÚOHS (a ve stejnopisu zadavateli) dle § 114 ZVZ se podle ustálené rozhodovací praxe ÚOHS již od doby prvního zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, považuje za lhůtu hmotněprávní (viz např. S0221/99). Je tomu tak dle názoru ÚOHS proto, že řízení je zahájeno až dojitím návrhu na ÚOHS a tedy až v tomto okamžiku se dostává do režimu správního řádu. Ustanovení § 114 odst. 4 ZVZ by tedy v tomto pojetí mělo charakter legis specialis k § 40 správního řádu.

*doručovatel uloží písemnost v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence a adresáta o tom vhodným způsobem uvědomí. Písemnost se uloží po dobu 10 dnů. Počátek doby uložení musí být na písemnosti vyznačen. Není-li písemnost v uvedené době adresátem vyzvednuta, vrátí ji držitel poštovní licence odesílateli jako nedoručitelnou. Odmítne-li adresát písemnost převzít, držitel poštovní licence na ni tuto skutečnost vyznačí a odesílajícímu zadavateli písemnost vrátí. Písemnost je doručena okamžikem převzetí, odmítnutím převzetí nebo marným uplynutím doby uložení písemnosti v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence.“*

Jak je zřejmé, stanovovala tehdejší právní úprava jako jediný způsob doručování prostřednictvím držitele poštovní licence, což samozřejmě způsobovalo v praxi problémy, zejména co se týká možnosti osobního převzetí písemnosti. K tomu je ovšem možné dodat, že tehdejší výkladová praxe ÚOHS toto osobní převzetí opatrně připouštěla (v krajním případě jako porušení zákona bez vlivu na výběr nejhodnější nabídky). Co však bylo zásadní, obsahovala tato úprava fikci doručení analogickou procesním předpisům; doručeno tedy bylo vedle převzetí zásilky také odmítnutím jejího převzetí a marným uplynutím lhůty 10 dnů. V praxi však existovaly s aplikací této lhůty problémy a proto nebyla fikce doručení do nové právní úpravy převzata.

Naproti tomu první porevoluční zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve svém ustanovení § 68 odst. 2 pouze stanovil, že

*„Rozhodnutí zadavatele, u nichž zákon stanoví povinnost oznámit je příslušnému uchazeči, musí být odeslány doporučeně s doručenkou nebo osobně proti podpisu doručeny uchazeči.“*

Zákon tedy neřešil otázku fikce doručení, pouze stanovil způsob doručení v případě některých právních úkonů v zadávacím řízení.

Jelikož ZVZ neobsahuje specifickou úpravu doručování v zadávacích řízeních, je třeba posoudit, zda se na ně nevztahuje některá z úprav v obecných právních předpisech. Zde musíme vyjít z povahy zadávacího řízení, které je možné považovat za specifický kontraktní proces ve vztahu k obecné kontraktaci dle občanského a obchodního zákoníku. Vzhledem k této skutečnosti je zřejmé, že na doručování v průběhu zadávacího řízení není možné použít úpravu obsaženou v procesních předpisech, např. v občanském soudním řádu (tím méně v řádu správním, neboť zadávací řízení není v žádném případě možno považovat za správní řízení).

S ohledem na zmíněný charakter zadávacího řízení jako specifického kontraktního procesu proto připadá v úvahu obecná úprava v občanském zákoníku. Zde ovšem konkrétní úpravu doručení, resp. fikce doručení nenalezneme, nicméně je možné vyjít z konstantní judikatury i komentářové

literatury k § 45 OZ. Jak uvedl Nejvyšší soud například v rozsudku 28 Cdo 2622/2006:

*„Účinnost adresných jednostranných hmotněprávních úkonů v režimu občanského zákoníku předpokládá, že projev vůle dojde, resp. je doručen adresátovi, tj. že se dostane do sféry jeho dispozice. Slovní spojení „dostane do sféry jeho dispozice“ nelze vykládat ve smyslu procesněprávních předpisů. Je jím třeba rozumět konkrétní možnost nepřítomné osoby seznámit se s jí adresovaným právním úkonem. Právní teorie i soudní praxe takovou možnost chápe nejen samotné převzetí písemného hmotněprávního úkonu adresátem, ale i ty případy, jestliže doručením dopisu či telegramu, obsahujícího projev vůle, do bytu adresáta či do jeho poštovní schránky popřípadě i vhozením oznámení do poštovní schránky o uložení takové zásilky, nabyl adresát hmotněprávního úkonu objektivní příležitost seznámit se s obsahem zásilky. Přítom není nezbytné, aby se adresát skutečně seznámil s obsahem hmotněprávního úkonu, dostačuje, že měl objektivně příležitost tak učinit.“<sup>2</sup>*

Je tedy zřejmé, že dostačující je, aby se doručovaný dokument dostal do dispoziční sféry adresáta. Z hlediska jednotlivých způsobů doručování předvídaných ZVZ pak můžeme dojít k následujícím závěrům:

- při doručování prostřednictvím držitele poštovní licence (Česká pošta, s.p.) je tedy dostačující „dodání“ ve smyslu Poštovních podmínek České pošty, s.p., tj. buď vhození do poštovní schránky, dodání na doručenkou či vhození oznámení o uložení poštovní zásilky;
- při osobním doručení či doručení prostřednictvím kurýrní služby by pak stačil prokazatelný pokus o doručení a za doručení by mohla být považována i situace, kdy adresát přijetí zásilky odmítl;
- při zaslání elektronickou poštou je pak doručením dojití zprávy do e-mailové schránky adresáta (je však zřejmé, že tento způsob doručení je z hlediska případného důkazu velmi problematický).

### **3. DORUČOVÁNÍ DLE ZVZ PO PŘIJETÍ ZDS**

Přijetí ZDS vneslo do doručování v zadávacích řízeních značnou míru nejistoty. Cílem tohoto článku přitom není zabývat se detailním výkladem doručování podle ZDS, pozornost proto nebude věnována otázkám, které souvisí s tím, jaké dokumenty lze prostřednictvím datové schránky v zadávacích řízeních odeslat či v jakých případech by mohlo doručení prostřednictvím datové schránky znamenat porušení zásady rovného

---

<sup>2</sup> Obdobně např. v rozsudcích Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Odo 805/2006, 28 Cdo 72/2004 či 26 Cdo 864/2004.

zacházení dle § 6 ZVZ, tj. situacím, které v podstatě znamenají výjimku z (případné) povinnosti prostřednictvím datové schránky doručovat.

Ustanovení § 17 odst. 1 ZDS stanoví, že umožňuje-li to povaha dokumentu, doručuje orgán veřejné moci jinému orgánu veřejné moci a právnickým a fyzickým osobám, které mají zřízení datovou schránku prostřednictvím datové schránky. Výjimkou je pak doručení veřejnou vyhláškou či na místě. ZDS přitom explicitně neřeší, zda se tato povinnost vztahuje na všechny dokumenty odesílané orgánem veřejné moci anebo jen na písemnosti, které souvisí s výkonem státní moci.<sup>3</sup> Pokud by platila první varianta, byli by zadavatelé dle ZVZ, kteří zároveň naplňují definici orgánu veřejné moci povinni od 1.11.2009 datové schránky v zadávacích řízeních používat. K této variantě se přiklonilo po nabytí účinnosti zákona Ministerstvo vnitra a zejména Ministerstvo pro místní rozvoj ve své Metodice k doručování prostřednictvím datových schránek při provádění úkonů v zadávacím řízení. Argumenty, ke kterým se kloní i autor tohoto článku, o tom, že z některých ustanovení ZDS (zejména § 5a a § 17) je možno dovodit variantu druhou, nebyly ministerstvem přijaty.

Z § 17 odst. 2 ZDS pak výkladem a contrario vyplývá, že doručování pomocí datové schránky má v zadávacích řízeních přednost před ostatními způsoby doručování, které přichází v úvahu pouze tehdy, není-li doručení prostřednictvím datové schránky možné (z důvodu povahy dokumentu). Jedinou výjimkou je pak osobní převzetí, které zůstává alternativou. Na druhou stranu ZDS ani ZVZ nespojují s nerespektováním této povinnosti žádnou sankci. Jakkoliv by tedy použití jiných prostředků pro doručování bylo porušením ZDS, z hlediska ZVZ se o porušení zákona nejedná, a proto s ohledem na pravomoci svěřené ÚOHS toto nemůže být ani předmětem jeho přezkumu (příčemž i v opačném případě by se ve většině případů zřejmě jednalo o porušení bez vlivu na výsledek zadávacího řízení).

V dokumentu Ministerstva vnitra „Datové schránky a činnost správních orgánů“, verzi aktualizované k 30. dubnu 2010, která je k dispozici na jeho internetových stránkách, se na straně 31 ovšem objevuje názor, který přisvědčuje odlišnému názoru na komunikaci orgánů veřejné moci prostřednictvím datových schránek podle povahy dokumentu. Dokument tedy potvrzuje, že přes výslovnou zmínku v textu zákona mohou i orgány veřejné moci v soukromoprávních záležitostech komunikovat v režimu § 18a ZDS (tedy v režimu datové schránky právnické osoby) s tím, že opačný závěr by byl v rozporu se zásadou rovnosti osob. Dokument dále potvrzuje, že v takových případech je plně na uvážení příslušného orgánu,

---

<sup>3</sup> Zadávání veřejných zakázek je specifickým způsobem uzavření smlouvy a výkonem státní moci proto není (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 21.5.2008 sp.zn. Konf. 31/2007-82 nebo rozsudek Nejvyššího soudu z 26.9.2007 sp.zn. Cdo 1961/2005-2).

zda komunikaci přes datovou schránku využije či nikoliv a že se v takových případech neuplatní fikce doručení dokumentu.<sup>4</sup>

Ustanovení § 18a odst. 2 ZDS pak stanoví, že doručení při soukromoprávní komunikaci je účinné až okamžikem, kdy adresát toto doručení potvrdí. Je zřejmé, že tato konstrukce je problematická jak z praktického hlediska (záměrné vyhýbání se převzetí dokumentu), tak teoretického s ohledem na jinak obecně platnou možnost fikce doručení v hmotněprávních soukromoprávních vztazích dodáním do dispoziční sféry adresáta. Na druhou stranu je možné se domnívat, že úmyslem zákonodárce bylo odstranit právní nejistotu stran, která panuje ohledně prokázání doručení například elektronickou poštou. Osobně se proto domnívám, že ustanovení § 18 odst. 2 je třeba považovat za *lex specialis* (jakkoliv z teoretického hlediska nešťastný) a k použití fikce dle ustanovení § 45 OZ se stavím spíše skepticky.<sup>5</sup>

Přikloníme-li se tedy k výkladu, který diferencuje povinnost doručování pomocí datových schránek podle povahy vztahu, v rámci něhož k doručování dochází, můžeme učinit závěr, že doručování dokumentů v zadávacích řízeních i ze strany orgánů veřejné moci není povinné, navíc s ohledem na přechodná ustanovení k novele ZDS provedené zákonem č. 190/2009 Sb. je možné až od 1. července 2010.

#### **4. DORUČENÍ PROSTŘEDNICTVÍM DATOVÉ SCHRÁNKY PO NOVELE ZÁKONEM Č. 179/2010 SB.**

Novela ZVZ, která byla schválena v letošním roce a která nabývá účinnosti k 15. září 2010, ustanovení § 148 odst. 2 ZVZ novelizovala a situaci dále komplikuje. Nové znění citovaného ustanovení je:

*„Písemnosti podle tohoto zákona lze doručit osobně, prostřednictvím osoby, která provádí přepravu zásilek (kurýrní služba), prostřednictvím držitele poštovní licence podle zvláštního právního předpisu, elektronickými prostředky prostřednictvím datové schránky nebo jiným způsobem. Pokud to povaha písemností umožňuje, doručují se písemnosti podle tohoto zákona prostřednictvím datové schránky podle jiného právního předpisu76).“*

V poznámce pod čarou je pak odkazováno obecně na ZDS.

Novelou tedy bylo jednak doručování elektronickými prostředky omezeno pouze na datové schránky. Je však zřejmé, že doručování prostřednictvím

---

<sup>4</sup> Pro úplnost je třeba doplnit, že soukromoprávní komunikace prostřednictvím datové schránky v plném rozsahu bude možná až od 1. července 2010.

<sup>5</sup> Srovnej Korběl, F.: Lze doručovat fikci do datové schránky mezi soukromými osobami?, *Jiné právo* [online]. [cit. 2010-06-14]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/01/f-korběl-lze-doručovat-fikci-do-datove.html>>

elektronické pošty a dalšími případnými elektronickými způsoby je možné podřadit pod „jiný způsob“. Výhodou výslovného uvedení datových schránek mezi způsoby doručování je s ohledem na § 17 odst. 2 ZDS skutečnost, že není dotčeno pořadí doručování stanovené ZVZ (které umožňuje volbu tohoto způsobu).

Daleko problematičtější je nově vložená věta druhá, jejíž interpretace je poměrně nejasná. S ohledem na to, že se jednalo o pozměňovací návrh Senátu ČR, není k dispozici ani důvodová zpráva, ze které by bylo možné dovodit, co autor tímto návrhem zamýšlel. Můžeme se domnívat, že cílem bylo vložit do ZVZ povinnosti datové schránky používat, a to bez ohledu na obecnou interpretaci této povinnosti dle ZDS. Poznámka pod čarou neodkazuje na konkrétní ustanovení ZDS, s ohledem na znění této věty (která parafrázuje § 17 odst. 1 ZDS) se však lze domnívat, že zákonodárce měl na mysli spíše doručování prostřednictvím datové schránky orgánu veřejné moci.

Znění novelizovaného ustanovení zřejmě nedává jinou možnost výkladu, než větu druhou (s povinností doručování prostřednictvím datových schránek) považovat za *lex specialis* k větě první. Proto od 15.9.2010 bude používání datových schránek pro zadavatele i dodavatele v zadávacích řízeních povinné, pokud to dovolí povaha doručovaného dokumentu.<sup>6</sup> Pouze v ostatních případech bude možné využít varianty doručování dle věty první (zde je ovšem ovšem poněkud nesmyslným uvedení datových schránek).

*De lege ferenda* by bylo vhodné ustanovení novelizovat tak, aby bylo jednoznačné. Dle názoru autora by přitom nemělo být používání datových schránek v zadávacích řízeních stanoveno jako povinné, ale pouze jako jedna z možností.

## **5. DORUČOVÁNÍ PODLE KONCESNÍHO ZÁKONA**

S ohledem na absenci speciální úpravy doručování v koncesním zákoně, včetně odkazu na obdobné použití § 148 odst. 2 ZVZ, je při doručování v rámci koncesního zákona třeba vycházet výlučně z obecné právní úpravy a tedy i judikatury k § 45 OZ. Ve vztahu k použití datových schránek platí obecně to, co bylo uvedeno výše k doručování prostřednictvím datových schránek v zadávacích řízeních (s výjimkou dopadů novely č. 179/2010 Sb.).

---

<sup>6</sup> Nemožnost používání datových schránek přitom může být buď faktická (fyzická), např. nemožnost doručit dokumenty přesahující určitou velikost, anebo právní v případech, kdy by použití datových schránek vedlo k porušení základních zásad stanovených v § 6 ZVZ.

## 6. ZÁVĚR

ZVZ dává při volbě způsobu doručování zadavateli i dodavateli možnost zvolit jakýkoliv vhodný způsob doručení. Při doručování se pak případně uplatní fikce doručení ve smyslu ustálené judikatury i právní nauky k § 45 OZ, tedy doručeno je okamžikem, kdy se písemnost dostane do dispoziční sféry adresáta.

Situaci v doručování zkomplikovalo přijetí ZDS a zejména nejasný výklad režimu doručování pomocí datových schránek (a případné povinnosti datové schránky využívat). Jakkoliv ZDS výslovně nerozlišuje doručování podle povahy právního vztahu, v rámci něhož k doručování dochází, domnívám se, že je třeba takový výklad zvolit. Doručování v zadávacích řízeních, které jsou specifickým kontraktačním procesem, a tedy soukromoprávního charakteru, by pak spadalo do režimu § 18a ZDS, tj. doručování prostřednictvím datové schránky právnické osoby. V takovém případě je ovšem na uvážení příslušného subjektu, zda komunikaci prostřednictvím datové schránky zvolí, a zároveň se neuplatní fikce doručení dle § 17 odst. 4 ZDS.

Novelou ZVZ provedenou zákonem č. 179/2010 Sb. byla situace v doručování pomocí datových schránek v zadávacím řízení dále zkomplikována vložением věty o doručování pomocí datových schránek podle ZDS. Znění novelizovaného ustanovení zřejmě nedává jinou možnost, než ustanovení vykládat tak, že od 15.9.2010 bude používání datových schránek pro zadavatele i dodavatele v zadávacích řízeních povinné, pokud to dovolí povaha doručovaného dokumentu (z faktického či právního hlediska). Pouze v ostatních případech bude možné využít varianty doručování dle věty první. De lege ferenda by ovšem bylo vhodné ustanovení novelizovat tak, aby bylo jednoznačné. Dle názoru autora by přitom nemělo být používání datových schránek v zadávacích řízeních stanoveno jako povinné, ale pouze jako jedna z možností.

Koncesní zákon neobsahuje specifickou úpravu doručování ani odkaz na obdobné používání ZVZ. Pro doručování v jeho režimu tak bude platit obecná úprava vycházející z občanského zákoníku včetně fikce doručení dodáním do dispoziční sféry adresáta, stejně tak i pravidla pro doručování pomocí datových schránek v soukromoprávním režimu.

### Literature:

- Jehlička, O., Švestka, J., Škárová, M. a kol., Občanský zákoník – komentář, 9. vydání, Praha, C.H. Beck, 2004



- Šebesta, M., Podešva, V., Olík, M., Machurek, T.: Zákon o veřejných zakázkách s komentářem, Praha: ASPI, a.s., 2006, 524 s., ISBN 80-7357-213-3
- Korbel, F.: Lze doručovat fikcí do datové schránky mezi soukromými osobami?, Jiné právo [online]. [cit. 2010-06-14]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2010/01/f-korbel-lze-dorucovat-fikci-do-datove.html>>
- Metodika k doručování prostřednictvím datových schránek při provádění úkonů v zadávacím řízení, Portál o veřejných zakázkách a koncesích [online]. [cit. 2010-06-14]. Dostupný z WWW: <<http://www.portal-vz.cz/Metodiky---stanoviska/Metodika-k-dorucovani-prostrednictvim-datovych-sch>>
- Datové schránky a činnost správních orgánů, Internetové stránky Ministerstva vnitra ČR [online]. [cit. 2010-06-14]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/datove-schranky-a-cinnost-spravnich-organu.aspx>>
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. června 2008, sp. zn. 28 Cdo 2622/2006
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. ledna 2008, sp. zn. 29 Odo 805/2006
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. června 2004, sp. zn. 28 Cdo 72/2004
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. března 2005, sp. zn. 26 Cdo 864/2004
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR z 21. května 2008, sp.zn. Konf. 31/2007-82
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR z 26. září 2007, sp.zn. Cdo 1961/2005-2

**Contact – email**  
*[dvorak@mt-legal.com](mailto:dvorak@mt-legal.com)*