

Specifika uzavírání rámcových smluv aktuálně

Rámcové dohody, respektive smlouvy s rámcovým prvkem, představují poměrně bohaté téma, na němž lze zkoumat celou řadu aspektů – od časových či finančních limitů takových smluv přes změny závazku ze smlouvy až po otázku vymezení pojmů rámcová dohoda, rámcová smlouva či smlouva s rámcovým prvkem. Právě limity rámcových smluv se přitom v poslední době poměrně často diskutují, a to zejména díky judikatuře SDEU a navazující rozhodovací praxi ÚOHS.

Rámcová dohoda představuje smluvní typ, který speciálně upravuje ust. § 131 a násl. ZZVZ. V kontextu občanskoprávní úpravy lze hovořit o tom, že rámcová smlouva či dohoda tvoří inominátní smlouvu, její bližší specifikaci však v občanském zákoníku ani jiných soukromoprávních předpisech nenajdeme. Speciální úprava rámcových dohod je obsažena právě v ZZVZ, a to logicky v kontextu problematiky zadávání veřejných zakázek jako jeden z možných

Jak vyplývá z jejího samotného označení, rámcová dohoda představuje pouze určitý rámec práv a povinností smluvních stran pro budoucí dílčí veřejné zakázky, které se budou na jejím základě zadávat. Sama o sobě tedy není veřejnou zakázkou, jak vyplývá také z vyjádření ÚOHS v rámci jeho metodického dne pořádaného 8. 12. 2021, opřeného o judikaturu Nejvyššího soudu.

zvláštních postupů, respektive institutů dle zakázkového zákona.

Nejvyšší soud v rámci usnesení sp. zn. 23 Cdo 936/2012 z 28. 11. 2012 uvedl, že „tzv. rámcová smlouva (právní doktrína užívá též označení ‚normativní smlouva‘) nezákládá závazkový vztah, pohledávky a závazky smluvních stran z ní tudíž nevznikají. Význam rámcové smlouvy spočívá v tom, že strany tam, kde předpokládají dlouhodobější obchodní vztah, stanoví jejím prostřednictvím základní pravidla, jimž budou podléhat všechny konkrétní (tzv. realizační) smlouvy na jejím základě v budoucnu uzavřené, nebude-li v té či oné realizační smlouvě ujednáno jinak. Rámcová smlouva tak nemá jiný význam (jinou funkci), než že stanoví smluvní podmínky následně uzavíraných konkrétních, realizačních smluv, tj. v tom či onom rozsahu předurčuje jejich obsah.“

Rámcová dohoda optikou ZZVZ

V kontextu zadávání veřejných zakázek se rámcová dohoda využívá zejména v případech, kdy zadava-



JUDr. Barbora Karo
Mgr. Kateřina Gerychová

Advokátní kancelář
KAROLAS Legal

tel pro určitý rámcově ohraničený předmět plnění poptává panel dodavatelů a následně může promptně dle aktuální potřeby zadat konkrétní plnění jednomu z nich – ať už na základě dílčí soutěže mezi dodavateli (postup s obnovením soutěže), kteří jsou smluvními stranami rámcové dohody, nebo jinou předem definovanou formou, například rotace či tzv. kaskády (postup bez obnovení soutěže).

Rámcovou dohodu lze nicméně uzavřít i jen s jedním dodavatelem. V takovém případě se dá hovořit spíše o smlouvě rámcového charakteru, která se pojí s opakovaným plněním poptávaným dílčími objednávkami a často se zadává mimo režim rámcové dohody jakožto samostatného institutu dle § 131 – zůstává však otázkou, do jaké míry je takový postup v souladu se zákonem (viz dále). I popsanému tématu spočívajícímu v otázce, „co všechno“ by se mělo zadávat prostřednictvím rámcové dohody ve smyslu ZZVZ, se odborná veřejnost v rámci svých diskusí věnuje; nicméně v tomto příspěvku jej zmiňujeme pouze okrajově.

Podle ZZVZ platí, že trvání rámcové dohody nesmí kromě výjimečných a rádně odůvodněných případů vztahujících se k jejímu předmětu přesáhnout čtyři roky. Standardně se rámcové dohody uzavírají právě na zákonem předvídanou dobu čtyř let. Při realizaci zadávacího řízení na uzavření rámcové dohody je pak nezbytné odpovídajícím způsobem určit předpokládanou hodnotu VZ, a to postupy dle ust. § 16 a násl.

Pro určení předpokládané hodnoty rámcové dohody je podle § 23 rozhodující souhrnná předpokládaná hodnota všech veřejných zakázek, jež mohou být na jejím základě zadány. A zde se opět dostáváme k tématu rámcových smluv, jež se nezadávají v režimu rámcové dohody dle § 131 a násl., když předpokládaná hodnota veřejných zakázek na služby a dodávky na dobu přesahující 48 měsíců se dle § 20 a 21 určuje právě za období 48 měsíců –

tedy mnohdy kratší, než je reálné trvání smlouvy. Předpokládaná hodnota rámcových dohod ve smyslu ZZVZ se však určuje za celé trvání rámcové dohody.

Jak již ovšem zaznělo, rámcová dohoda sama o sobě nepředstavuje veřejnou zakázku, nýbrž pouze rámcovou představu zadavatele o tom, co a v jakých mantinelech bude v budoucnu poptávat (může jít např. o cenové podmínky, kvantitu či kvalitu poptávaného plnění apod.). Předpokládaná hodnota tvoří údaj sloužící de facto „pouze“ k zařazení veřejné zakázky, respektive zadávacího řízení do příslušného limitu a režimu. Dále však v zadávacím řízení či v rámcové dohodě nemusí žádným způsobem figurovat – alespoň tedy taková povinnost nevyplývá z textu zákona. Stejně tak ZZVZ výslovně nestanoví, že by byl zadavatel povinen určit maximální množství či hodnotu, která by se mohla na základě rámcové dohody čerpat.

Rozsudek Simonsen

Rozruch mezi odbornou veřejností však vzbudil rozsudek SDEU ve věci

C-23/20 Simonsen & Weel A/S ze 17. 6. 2021. Soudní dvůr totiž konstatoval, že s ohledem na znění příslušných ustanovení směrnice EP a Rady 2014/24/EU z 26. 2. 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, v kontextu naplnění zásady rovného zacházení a transparentnosti má být již v oznámení o zahájení zadávacího řízení „*uvedeno předpokládané množství nebo předpokládaná hodnota, jakož i nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody, a že jakmile bude dosaženo této hranice, bude uvedená dohoda neúčinná*“.

Citovaný rozsudek SDEU tak představil v podstatě novou povinnost zadavatele dovozenou poměrně extenzivním výkladem směrnice 2014/24/EU v kontextu základních zásad. Na jeho podkladě vydal Úřad v rámci zmiňovaného metodického dne doporučení, aby zadavatelé brali rozsudek SDEU na vědomí a již při přípravě zadávacího řízení na něj adekvátně reagovali. Dne 27. 4. 2023 bylo však vydáno rozhodnutí předsedy sp. zn. ÚOHS-R0031/2023/VZ, které vneslo do nastíněné problematiky méně striktní přístup a do určité





míry citované závěry Soudního dvora zmírnilo.

V případě řešeném v daném rozhodnutí předsedy Úřadu se na základě podnětu posuzovala situace, kdy byla uzavřena rámcová dohoda na dodávku motorové nafty, neobsahovala však informaci o nejvyšším rozsahu plnění, jež se má na jejím základě odebrat. Byla pouze uvedena informace, že „sjednaný týdenní objem dodávek nafty je údaj orientační“ a „zadavatel není povinen toto množství odebrat, ale je oprávněn odebrat i větší množství“.

Současně byla ovšem uvedena předpokládaná hodnota veřejné zakázky (rámcové dohody). Úřad v prvním stupni, v rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0539/2022/VZ ze 14. 2. 2023, rozhodl v tom smyslu, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b), když stanovil zadávací podmínky zmíněné veřejné zakázky v rozporu se zásadou transparentnosti. Přitom se ÚOHS opíral právě také o rozsudek Simonsen.

Proti uvedenému rozhodnutí ÚOHS byl podán rozklad, na jehož základě předseda Úřadu zrušil rozhodnutí prvního stupně a správní řízení zastavil. (I v popsaném případě se řešila otázka pojmu rámcové

smlouvy, když zadavatel tvrdil, že daná smlouva není rámcovou dohodou podle § 131, ale jde o smlouvu inominátní řídicí se občanským zákoníkem. Úřad ani předseda se však s danou úvahou neztotožnili a dovodili, že přestože tak zadavatel výslovně nestanovil, jedná se o rámcovou dohodu ve smyslu

Rámcová dohoda je obecnou představou zadavatele, co a v jakých mezích bude časem poptávat

ZZVZ, neboť daný smluvní závazek naplňoval veškeré její znaky.) Předseda ÚOHS předně shrnul závěry SDEU a zmínil, že „uvedená východiska jednoznačně ukazují na to, že rozsudek Simonsen vykládá zásadu transparentnosti zejména s ohledem na postavení dodavatelů, na jejich schopnost kvalifikovaně zvážit účast v zadávacím řízení a následně přijaté závazky dodržet. Tímto směrem je nutno posoudit dodržení zásady transparentnosti i v posuzovaném případě“.

Dalším výkladovým vodítkem ve vztahu k rozsudku Simonsen musí být dle předsedy Úřadu také smysl a účel rámcové dohody – tedy její využívání právě v případech,

„kdy zadavatel nemá dostatečně konkrétní představu o přesném rozsahu a struktuře předmětného plnění, případně chce zachovat variabilitu plnění s ohledem na budoucí vývoj svých potřeb a možností. Lpění na zachování povinnosti vždy stanovit přesné a konkrétní nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnotu výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody, by mohlo v některých případech smysl rámcové dohody do značné míry popřít. Je tedy třeba se při posuzování dodržení zásady transparentnosti v souvislosti s rámcovými dohodami zaměřit zejména na skutečnost, zda tato zásada byla zachována s ohledem na všechny podstatné okolnosti veřejné zakázky, nikoliv pouze na to, zda bylo přesně stanoveno maximální množství plnění“.

Dále byly zdůrazněny odlišné skutkové okolnosti posuzovaných případů, kdy v případě řešeném ÚOHS limitovala rámcovou dohodu její předpokládaná hodnota a současně byl mechanismus uzavírání dílčích realizačních smluv nastaven tak, aby dodavatel neměl povinnost nabídku podat. Právě dané okolnosti podle předsedy Úřadu „samy o sobě zajišťovaly zájmy akcentované rozsudkem Simonsen, tedy ochranu dodavatele při rozhodování o účasti v zadávacím řízení a rovněž jeho ochranu před nemožností plnit v množství převyšujícím předpokládanou hodnotu, a současně zachovávaly smysl rámcové dohody jako institutu, který má směřovat k zajištění ne zcela jasně známé potřeby zadavatele“.

Vyžadování, „aby podmínky rámcové dohody obsahovaly všechny hodnoty zmíněné v rozsudku Simonsen (tj. předpokládané množství nebo předpokládaná hodnota, jakož i nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody)“, by podle předsedy ÚOHS představovalo



požadavky „nad rámec zákona, a to jak § 6 odst. 1 zákona, tak i § 131 odst. 1 zákona a rovněž i nad rámec evropských směrnic [...], jelikož ani žádná ze zmíněných evropských směrnic takový taxativní výčet podmínek rámcové dohody, jaký je obsažen v rozsudku Simonsen, neobsahuje“.


Rozsudek EPIC

Nadto předseda Úřadu okrajově zmínil rozsudek SDEU ve věci C-274/21 a C-275/21 EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H. ze 14. 7. 2022. Přestože zdůraznil, že se jednalo o skutkově odlišný případ, uvedl, že rozsudek EPIC nazírá na rozsudek Simonsen obdobnou optikou jako nyní předseda ÚOHS. Rozsudek EPIC totiž zejména zdůrazňuje, že na základě rámcové dohody nelze realizovat veřejnou zakázku poté, co již byl překročen její limit, ledaže zadání zmíněné zakázky nevede k podstatné změně dané rámcové dohody.

Dle předsedy tím SDEU „připouští, že je možné limity nastavené v rámcové dohodě překročit, a to jednak ‚nevýrazně‘ a jednak i za jistých podmínek při změně závazku“. Proto je třeba „i na rozsudek Simonsen nazírat tak, že zadavatel dostojí zásadě transparentnosti, pokud v podmínkách rámcové dohody uvede finanční limity, dle kterých se mohou doda-

vatelé orientovat, zda zvážit účast na takové zakázce s ohledem na jejich kapacitní možnosti apod., a současně je zajištěno, aby tyto limity nebyly překročeny výrazně či nad rámec dovolených změn smlouvy, případně aby dodavatel nebyl smluvně odpovědný za neprovedení rámcové dohody, pokud by nedokázal dodat množství požadované veřejným zadavatelem přesahující výrazněji nastavený limit“.

Výše uvedené závěry lze dle našeho názoru interpretovat v tom smyslu, že rámcové dohody musejí být limitovány určitým způsobem s ohledem na zásadu transparentnosti tak, aby si na základě jejich znění byli dodavatelé schopni utvořit představu o rozsahu plnění, které se po nich bude požadovat, a zvážit svou účast či schopnost předmět veřejné zakázky plnit – a současně aby

byli schopni adekvátním způsobem předmět plnění nacenit, a zadavatel tak obdržel vzájemně porovnatelné nabídky. K tomu budou dodavatelé potřebovat minimálně informace o předpokládaném rozsahu plnění například v podobě předpokládané hodnoty veřejné zakázky, která by dle doporučení Úřadu (viz bod 60 cit. rozhodnutí předsedy a tiskovou zprávu ÚOHS z 9. 5. 2023) měla být současně hodnotou maximální – přestože v případě posuzovaném předsedou nejvyšší rozsah plnění dodávaného na základě rámcové dohody uveden nebyl; byla uvedena pouze předpokládaná hodnota, a právě díky tomu nebyla dle posouzení předsedy Úřadu porušena zásada transparentnosti. 

Rozsudek Simonsen nelze vykládat v tom smyslu, že by měl zadavatel za každých okolností při realizaci VZ na uzavření rámcové dohody konkrétní povinnosti ve vztahu ke stanovení její limity. Není ani možné vyloučit případné překročení předpokládané hodnoty, a to nevýrazně nebo v mezích nepodstatných změn smlouvy. Zadavatelům se však doporučuje obezřetný přístup a následování vodítek, která předseda ÚOHS v pospaném rozhodnutí velmi přehledně předestřel.

SHRnutí

- **At' už se jedná o rozhodnutí ÚOHS, nebo o judikaturu národních či evropských soudů, ke všem rozhodnutím je vždy třeba přistupovat optikou konkrétních skutkových okolností případu, účelu a smyslu vydaných rozhodnutí a celkového kontextu posuzované věci.**
- **Závěry zmíněných autorit proto nelze brát vždy absolutně a izolovaně, neboť právě konkrétní skutkové okolnosti mohou zapříčinit odlišné závěry ve věcech na první pohled zdánlivě podobných.**