



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 3. října 2018¹

Věc C-216/17

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust,
Coopservice Soc. coop. arl
proti
Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica – Sebino (ASST),
Azienda Socio-Sanitaria Territoriale del Garda (ASST),
Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica (ASST),
za účasti:
Markas Srl,
ATI – Zanetti Arturo & C. Srl e in proprio,
Regione Lombardia**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Veřejné zakázky na stavební práce, dodávky a služby – Směrnice 2004/18/ES – Rámcové dohody – Ustanovení o rozšíření“

1. Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) znovu posílá Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se výkladu směrnice 2004/18/ES². V tomto případě se její pochybnosti týkají toho, zda veřejná zdravotnická organizace, která jedná jako veřejný zadavatel, mohla v roce 2015 zadat přímo zakázku na poskytování určitých služeb úspěšnému uchazeči, s nímž dříve (v roce 2011) jiný obdobný veřejný orgán podepsal podobnou dohodu, kterou předkládající soud označuje za rámcovou dohodu ve smyslu této směrnice.

2. V témže kontextu chce předkládající soud kromě toho vědět, zda v rámcové dohodě je nezbytné uvést množství služeb, které mohou veřejní zadavatelé požadovat při uzavírání pozdějších smluv, a pokud ano, zda tato informace může být poskytnuta odkazem na jejich „běžné potřeby“.

I. Právní rámec

A. Unijní právo. Směrnice 2004/18

3. Podle bodů 11, 15 a 36 odůvodnění:

„(11) Je vhodné stanovit na úrovni Společenství definici rámcových dohod a zvláštních pravidel pro rámcové dohody uzavřené pro zakázky spadající do oblasti působnosti této směrnice. Podle těchto pravidel, pokud veřejný zadavatel uzavře v souladu s touto směrnicí rámcovou dohodu,

¹ – Původní jazyk: španělština.

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/CE ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby ES (Úř. věst. 2004, L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132).

jež se týká zejména zveřejňování, lhůt a podmínek pro podávání nabídek, může sjednat zakázky založené na této rámcové dohodě v době platnosti této dohody buď za použití podmínek stanovených v rámcové dohodě, nebo pokud nebyly všechny podmínky předem stanoveny v rámcové dohodě, obnovením soutěže mezi stranami rámcové dohody ve vztahu k těm podmínkám, které nebyly stanoveny. Obnovení soutěže by mělo být v souladu s určitými pravidly, jejichž cílem je zaručit nezbytnou pružnost a dodržování obecných zásad, zejména zásady rovného zacházení. Ze stejných důvodů by doba platnosti rámcové dohody měla být omezena a neměla by překročit čtyři roky, s výjimkou případů, které veřejní zadavatelé náležitě odůvodní.

[...]

(15) V členských státech se rozvinuly určité techniky centralizace nákupů. Několik veřejných zadavatelů je pověřeno provedením nákupů nebo zadáním veřejných zakázek nebo uzavřením rámcových dohod pro jiné veřejné zadavatele. S ohledem na velké objemy nákupů tyto techniky umožňují zvýšit hospodářskou soutěž a zlepšit efektivitu veřejných nákupů. Je proto vhodné stanovit na úrovni Společenství definici ústředních nákupních subjektů používanou zadavateli. Rovněž by měly být vymezeny podmínky, za kterých mohou být v souladu se zásadami zákazu diskriminace a rovného zacházení veřejní zadavatelé, kteří nakupují stavební práce, dodávky nebo služby prostřednictvím ústředního nákupního subjektu, považováni za vyhovující této směrnici.

[...]

(36) K zajištění rozvoje účinné hospodářské soutěže v oblasti veřejných zakázek je nutné, aby oznámení o zakázce vypracovaná veřejnými zadavateli z členských států byla zveřejňována v celém Společenství. Informace obsažené v těchto oznámeních musí umožnit hospodářským subjektům ve Společenství určit, zda o navržené zakázce mají zájem. Za tímto účelem by mělo být subjektům poskytnuto dostatečné objasnění předmětu zakázky a podmínek, které jsou s ní spojeny. [...]"

4. Podle čl. 1 odst. 5:

„Rámcová dohoda‘ je dohoda mezi jedním nebo více veřejnými zadavateli a jedním nebo více hospodářskými subjekty, jejímž účelem je stanovit podmínky, zejména s ohledem na ceny a případně na předpokládané množství, kterými se budou řídit zakázky zadávané během daného období.“

5. Článek 2 zní takto:

„Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásad rovnosti a zákazu diskriminace a postupují transparentním způsobem.“

6. Článek 9 stanoví:

„1. Výpočet odhadované hodnoty zakázky je založen na celkové splatné částce bez DPH, odhadované veřejným zadavatelem. Tento výpočet bere v úvahu celkovou odhadovanou částku, která zahrnuje jakoukoli formu případné opce a případné obnovení zakázky.“

[...]

3. Žádný projekt díla nebo navrhovaný nákup určitého množství dodávek nebo služeb nesmí být rozdělen tak, aby se zabránilo použití této směrnice.

[...]

7. V případě veřejných zakázek na dodávky nebo na služby, které jsou pravidelné povahy nebo které mají být obnovovány během daného období, se odhadovaná hodnota zakázky vypočte na základě:

- a) buď celkové skutečné hodnoty po sobě jdoucích zakázek stejného druhu zadaných během předchozích dvanácti měsíců nebo předchozího finančního roku, pokud možno přizpůsobené odhadovaným změnám v množství nebo hodnotě během dvanácti měsíců následujících po první zakázce;
- b) nebo celkové odhadované hodnoty po sobě jdoucích zakázek zadaných během dvanácti měsíců následujících po první dodávce nebo během účetního období, je-li delší než dvanáct měsíců.

Výběr metody použité pro výpočet odhadované hodnoty veřejné zakázky nesmí být proveden s úmyslem vyloučit ji z oblasti působnosti této směrnice.

[...]

9. U rámcových dohod a dynamických nákupních systémů se v úvahu bere nejvyšší odhadovaná hodnota bez DPH všech zakázek zamýšlených pro celou dobu platnosti dohody nebo trvání systému.“

7. Článek 32 zní:

„1. Členské státy mohou stanovit, že veřejní zadavatelé mohou uzavírat rámcové dohody.

2. Za účelem uzavření rámcové dohody se veřejní zadavatelé řídí pravidly řízení uvedenými v této směrnici ve všech fázích až do zadání zakázek založených na této rámcové dohodě. Strany rámcové dohody se vybírají za použití kritérií pro zadání zakázek stanovených v souladu s článkem 53.

Zakázky založené na rámcové dohodě jsou zadávány postupy stanovenými v odstavcích 3 a 4. Tyto postupy mohou být použity pouze mezi veřejnými zadavateli a hospodářskými subjekty, jež jsou původními stranami rámcové dohody.

Při zadávání zakázek založených na rámcové dohodě nesmějí strany za žádných okolností provádět podstatné změny v podmínkách stanovených v této rámcové dohodě, zejména v případě uvedeném v odstavci 3.

Doba platnosti rámcové dohody nesmí překročit čtyři roky, kromě výjimečných, řádně, zejména předmětem rámcové dohody, odůvodněných případů.

Veřejní zadavatelé nesmějí rámcové dohody zneužívat nebo je používat způsobem, který by bránil hospodářské soutěži, omezoval ji nebo ji narušoval.

3. Je-li rámcová dohoda uzavřena pouze s jedním hospodářským subjektem, jsou zakázky založené na této rámcové dohodě zadávány v rámci podmínek stanovených v rámcové dohodě.

Při zadávání těchto zakázek se veřejní zadavatelé mohou písemně obrátit na hospodářský subjekt, který je stranou rámcové dohody, se žádostí o případné doplnění jeho nabídky, je-li nutné.

4. Jestliže je rámcová dohoda uzavřena s více hospodářskými subjekty, počet hospodářských subjektů musí být nejméně roven třem, existuje-li dostatečný počet hospodářských subjektů, které splňují kritéria pro výběr, nebo přípustných nabídek, které splňují kritéria pro zadání.

Zakázky založené na rámcových dohodách uzavřených s více hospodářskými subjekty mohou být zadány:

- buď použitím podmínek stanovených v rámcové dohodě bez obnovení hospodářské soutěže, nebo
- nejsou-li všechny podmínky stanoveny v rámcové dohodě a strany znovu soutěží na základě stejných, a je-li to nutné, přesněji formulovaných podmínek a případně dalších podmínek uvedených v zadávací dokumentaci rámcové dohody, tímto postupem:
 - a) veřejní zadavatelé písemně konzultují každou zakázku, která má být zadána, s hospodářskými subjekty, které jsou schopny plnit předmět zakázky;
 - b) veřejní zadavatelé stanoví lhůtu, která je dostatečně dlouhá, aby umožnila podání nabídek pro každou konkrétní zakázku, s přihlédnutím k faktorům, jakými jsou složitost předmětu zakázky a čas potřebný k odeslání nabídek;
 - c) nabídky se podávají písemně a jejich obsah zůstává důvěrný až do uplynutí stanovené lhůty pro odpověď;
 - d) veřejní zadavatelé zadají každou zakázku uchazeči, který podal nejlepší nabídku na základě kritérií pro zadání zakázky uvedených v zadávací dokumentaci rámcové dohody.“

8. Článek 35 uvádí:

„[...]

2. Veřejní zadavatelé, kteří chtějí zadat veřejnou zakázku nebo rámcovou dohodu v otevřeném, omezeném nebo, za podmínek stanovených v článku 30, ve vyjednávacím řízení se zveřejněním oznámení o zakázce nebo, za podmínek stanovených v článku 29, v soutěžním dialogu, zveřejní svůj záměr prostřednictvím oznámení o zakázce.

[...]

4. Veřejní zadavatelé, kteří zadali veřejnou zakázku nebo uzavřeli rámcovou dohodu, zašlou oznámení o výsledcích zadávacího řízení do 48 dnů od zadání zakázky nebo uzavření rámcové dohody.

V případě rámcových dohod uzavřených v souladu s článkem 32 nejsou veřejní zadavatelé povinni zasílat oznámení o výsledcích zadávacího řízení pro každou zakázku založenou na této dohodě.

[...]“

9. Podle znění čl. 36 odst. 1:

„Oznámení obsahují informace uvedené v příloze VII A a případně veškeré jiné informace považované veřejným zadavatelem za užitečné, ve formě standardních formulářů přijatých Komisí postupem podle čl. 77 odst. 2.“

10. V příloze VII A jsou uvedeny „Informace, které musí být obsaženy v oznámeních o veřejné zakázce“, takto:

„[...]

Oznámení o zakázce

[...]

3. [...]

c) Je-li to na místě, údaj, zda je zahrnuta rámcová dohoda [se jedná o rámcovou dohodu].

[...]

6. [...]

c) Veřejné zakázky na služby:

- kategorie a popis služby. Referenční číslo (čísla) nomenklatury. Množství služeb, které mají být poskytnuty. Údaj zejména o možnosti týkající se dodatečných služeb, a, pokud je znám, předběžný časový plán těchto opcí, jakož i počet případných opakování. V případě zakázek obnovitelných v průběhu daného období, odhadovaný časový rámec, pokud je znám, pro následné veřejné zakázky na nákup zamýšlených služeb.

V případě rámcové dohody údaj i o plánované době platnosti rámcové dohody, celkové odhadované hodnotě služeb za celou dobu platnosti rámcové dohody, a pokud je to možné, hodnotě a četnosti zakázek, které mají být zadány,

[...]

18. Pro rámcové dohody: počet a je-li to na místě, navrhovaný nejvyšší počet hospodářských subjektů, které budou jejími stranami, stanovenou dobu platnosti rámcové dohody s případným uvedením důvodů, proč doba platnosti rámcové dohody překračuje čtyři roky.

[...]“

B. Vnitrostátní právní předpisy

11. Legislativní nařízení č. 163 ze dne 12. dubna 2006³, platné v rozhodné době z hlediska skutkového stavu, provedlo do italského práva směrnici 2004/18. Jeho čl. 3 odst. 13 definuje „rámcovou dohodu“ stejně jako čl. 1 odst. 5 směrnice 2004/18.

12. Článek 59 tohoto legislativního nařízení reprodukuje článek 32 směrnice 2004/18 s tou výhradou, že nestanoví, že až na výjimečné případy nesmí doba platnosti rámcové dohody přesáhnout čtyři roky. Také výslovně nezakazuje, aby veřejní zadavatelé rámcové dohody zneužívali nebo je používali způsobem, který by bránil hospodářské soutěži, omezoval ji nebo ji narušoval.

13. Článek 1 odst. 449 poslední část zákona č. 296 ze dne 27. prosince 2006⁴ ukládá subjektům Servizio Sanitario Nazionale (národní zdravotní služba; dále jen „SSN“) povinnost nakupovat prostřednictvím centrálního zadavatele.

14. Článek 1 odst. 12 nařízení s mocí zákona č. 95 ze dne 6. července 2012⁵ umožňuje bez nutnosti provést nové zadávací řízení a za účelem dosažení úspor následnou změnu, která zlepšuje smluvní podmínky stanovené v původním zadávacím řízení.

3 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (GURI č. 100 ze dne 2. května 2006).

4 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (GURI č. 299 ze dne 27. prosince 2006).

5 – Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (GURI č. 156 ze dne 6. července 2012), změněné v zákon č. 135 ze dne 7. srpna 2012 (GURI č. 189 ze dne 14. srpna 2012).

15. Článek 15 odst. 13 písm. b) nařízení s mocí zákona č. 95 z roku 2012 upravuje ukončení smlouvy o dodávkách nebo o poskytování služeb, která se stala nepřiměřeně nákladnou, a uzavření nové smlouvy, jejíž podmínky se stanoví podle těch, které jsou obsaženy v platných smlouvách s ostatními podniky, bez nutnosti nového zadávacího řízení.

II. Skutkový stav

16. Aziende socio sanitarie territoriali (územní podniky zdravotní péče, „ASST“) jsou regionální veřejná zařízení, které zajišťují pomoc občanům v rámci SSN. O jejich postavení jako veřejných zadavatelů ve smyslu směrnice 2004/18 není sporu.

17. Z důvodu rozpočtové rovnováhy a jako prostředek kontroly nákladů italský zákonodárce uložil zařízením SSN, až na několik málo výjimek, povinnost nakupovat společně zboží a služby prostřednictvím centrálních zadavatelů.

18. V tomto kontextu ASST di Desenzano del Garda – které později nahradilo ASST del Garda – prostřednictvím nařízení č. 828 ze dne 4. listopadu 2011 zadalo v omezeném řízení dočasněmu sdružení podniků složenému ze společností Markas Srl a Zanetti Arturo & C. Srl zakázku na sanitaci životního prostředí a sběr a odstraňování odpadů⁶. Platnost smlouvy byla na 108 měsíců, od 1. prosince 2011.

19. Do zadávací dokumentace na tuto zakázku ASST di Desenzano del Garda vložila ustanovení nadepsané „Rozšíření smlouvy“⁷, podle něhož se připouští možnost „následného přistoupení“ určitých ASST, které předtím podepsaly dohodu⁸ o společných dodávkách zboží a služeb.

20. V tomto ustanovení, obsaženém v bodě 2.5 zvláštních podmínek (příloha 3), byla tato upřesněna:

- „Od úspěšných uchazečů lze požadovat, aby rozšířily smlouvu na jeden nebo více podniků“ zmíněných na konci tohoto ustanovení.
- Doba trvání tohoto rozšíření je stejná jako zbývající doba trvání smlouvy na původní veřejnou zakázku.
- Každé z ASST může přistoupit v průběhu smluvního období „za stejných podmínek, jaké byly v dotčeném zadávacím řízení“, pouze jednou.
- Úspěšný uchazeč nicméně nemá povinnost vyhovět žádosti o rozšíření. Pokud jí vyhová, vznikne „autonomní smluvní vztah“, odlišný od toho, který je předmětem původního zadání zakázky.

21. Ve smlouvě bylo uvedeno jmenovitě osmnáct „aziende ospedaliere/sanitarie“ (nemocniční a zdravotnická zařízení), která mohou využít ustanovení o rozšíření. Mezi nimi figurovala Azienda Sanitaria Locale della Valcamonica – Sebino [v současné době nazvaná Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica (ASST)], která je v původním řízení stranou žalovanou.

6 – Kritériem pro zadání zakázky byla hospodářsky nejvýhodnější nabídka.

7 – V ustanovení se uvádělo, že jejím základem byla dohoda pro „nastavení mechanismu pro společné nákupy“ podle zásad zakotvených v Regionálním zdravotnickém plánu pro Lombardii 2002–2004 „který podporuje formy společných nákupů mezi regionálními zařízeními SS[N]“, stejně jako obdobných dohodách regionální rady Lombardie. Toto ustanovení navíc odkazuje na následná usnesení regionální rady, která „kladou důraz na veřejné zakázky, které jsou otevřené dalším přistoupením“, aniž by je však citovalo.

8 – ASST Garda a Valcamonica, mimo jiné, patřily k takzvanému Sdružení AIPEL (východní Lombardie), které vzniklo na základě „Accordo interaziendale tra le aziende ospedaliere e le aziende sanitarie locali (AIPEL) [...] per disciplina delle forme aggregate riguardanti la fornitura di beni e l'appalto di servizi“.

22. Rozhodnutím č. 1158 ze dne 30. prosince 2015 ASST della Valcamonica využilo možnosti přistoupení stanovené v popsaném ustanovení pro období mezi 1. únorem 2016 a 15. únorem 2021. V důsledku toho uzavřelo toto zařízení pro toto období se společností Markas smlouvu na úklidové služby, aniž by vedle zadávacího řízení provedeného původně ASST di Desenzano del Garda uskutečnilo další zadávací řízení.

23. Toto rozhodnutí bylo napadeno dvěma žalobami před Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (krajský správní soud pro Lombardii, Itálie) podanými provozovatelem, který do té doby poskytoval služby, Coopservice Soc. Coop. arl (dále jen „Coopservice“), a Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (orgán pro ochranu hospodářské soutěže a trhu; dále jen „AGCM“).

24. Poté, co byly obě žaloby příslušným soudem zamítnuty, odvolali se žalobci ke Consiglio di Stato (Státní rada), která pokládá předběžnou otázku.

III. Předběžné otázky

25. Otázky předkládajícího soudu jsou následující:

„1) Lze čl. [1]⁹ odst. 5 a článek 32 směrnice 2004/18[...] a článek 33 směrnice 2014/24[...]¹⁰ vykládat v tom smyslu, že umožňují uzavření rámcové dohody, podle které:

- veřejný zadavatel jedná sám za sebe a za další výslovně uvedené veřejné zadavatele, kteří se však přímo neúčastní podpisu rámcové dohody;
- není určeno množství služeb, které mohou požadovat veřejní zadavatelé, kteří nepodepsali rámcovou dohodu, v době, kdy uzavírají následující smlouvy předpokládané rámcovou dohodou?

2) V případě záporné odpovědi na první otázku:

Lze čl. [1]¹¹ odst. 5 a článek 32 směrnice 2004/18[...] a článek 33 směrnice 2014/24[...] vykládat v tom smyslu, že umožňují uzavření rámcové dohody, podle které:

- veřejný zadavatel jedná sám za sebe a za další výslovně uvedené veřejné zadavatele, kteří se však přímo neúčastní podpisu rámcové dohody;
- množství služeb, které mohou požadovat veřejní zadavatelé, kteří nepodepsali rámcovou dohodu, v době, kdy uzavírají následující smlouvy předpokládané rámcovou dohodou, se určí odkazem na jejich běžné potřeby?“

IV. Řízení před Soudním dvorem a shrnutí tvrzení účastníků řízení

26. Předběžná otázka byla zapsána do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 24. dubna 2017. Kromě Komise písemná vyjádření předložily společnosti Coopservice a Markas a rakouská, česká, finská a italská vláda.

27. Jednání konaného dne 12. července 2018 se zúčastnily společnost Markas, italská vláda a Komise.

9 – Předkládací usnesení cituje článek 2, nepochybně omylem.

10 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65).

11 – Viz poznámku pod čarou 9.

28. Společnost Coopservice předběžně uvádí, že Consiglio di Stato (Státní rada) zrušila sporné ustanovení o rozšíření na základě žaloby podané v souvislosti s jinou veřejnou zakázkou zadanou na základě tohoto ustanovení (ze strany ASST Carlo Poma).

29. Podle Coopservice je předběžná otázka nepřípustná, protože: a) posuzovaná rámcová dohoda bez odůvodnění překračuje lhůtu čtyř let zakotvenou v článku 32 směrnice 2004/18; b) sporné ustanovení již bylo předkládajícím soudem zrušeno a c) nejsou splněny další zákonné podmínky, které by umožňovaly proces zadání zakázky, jako je ten, o který jde v původním řízení, kvalifikovat jako rámcovou dohodu.

30. Společnost Coopservice podpůrně navrhuje zápornou odpověď na obě formulované otázky, neboť podle jejího názoru nejenže není stanoveno množství poskytovaných služeb, nýbrž také nejsou splněny podmínky pro závěr, že zde existuje rámcová dohoda.

31. Společnost Markas zpochybňuje relevantnost první otázky, a uvádí, že je nepřesné tvrdit, že ASST, které využily ustanovení o rozšíření, se neúčastnily fáze vzniku rámcové dohody. Ta je výsledkem jednání ve vzájemné shodě od počátku.

32. Podle společnosti Markas každopádně první otázka zasluhuje kladnou odpověď. Zadání veřejné zakázky s ustanovením o rozšíření je jednou z forem uzavření smlouvy prostřednictvím pozdějšího přeskupení, která vykazuje mnoho podobností s centrálními zadavateli. Oba případy jsou časově náročné procesy, které mají fázi výběru smluvního partnera uskutečněnou jediným veřejným zadavatelem, který jedná jako (potenciálně) širší veřejný zadavatel, a pozdější fázi přistoupení, která je otevřena dalším subjektům. Jediným rozdílem, podle společnosti Markas nepodstatným, je to, že ústřední nákupní subjekt jedná pouze jako takový, aniž sám využívá služeb, které nakupuje prostřednictvím rámcové dohody.

33. V souvislosti s druhou otázkou se společnost Markas domnívá, že předchozí stanovení přesných množství není povinné, neboť se může měnit v závislosti na konkrétních potřebách zařízení. V této věci stačí, že ASST del Garda uvedlo hodnotu zakázky určené k pokrytí vlastních potřeb, aniž by bylo nutno zahrnout také možná pozdější přistoupení.

34. Italská vláda, která odmítá, že by se jednalo o rámcovou dohodu ve smyslu článku 32 směrnice 2004/18, se zasazuje o nepřípustnost předběžné otázky. Podpůrně uvádí, že první otázka zasluhuje zápornou odpověď, neboť absence prvků, které umožňují vymezení předmětu dalších plnění (to znamená služeb, které lze požadovat prostřednictvím uzavření pozdějších smluv o plnění), není slučitelná s institutem rámcové dohody.

35. Také druhá otázka podle italské vlády zasluhuje zápornou odpověď. Podle jejího názoru, který se shoduje s názory rakouské a české vlády, je obecný odkaz na „potřeby“ veřejných zadavatelů nedostatečný, s ohledem na neurčitost pojmu a to, že se jedná o vyvíjející se pojem vázaný na časový kontext, na který se odkazuje.

36. Rakouská vláda navrhuje posoudit obě otázky společně. Z jejího pohledu nejsou splněny podmínky pro to, aby bylo možno hovořit o rámcové dohodě, obsažené ve směrnici 2004/18 a 2014/24. I kdyby se dokonce připustilo, že ve smyslu unijního práva existuje, byl by postup v tomto případě přesto nezákonný.

37. Nezákonnost plyne zprvu z toho, že strany nebyly od počátku identifikovány, jak vyžadují obě směrnice. Vzhledem k tomu, že uchazeč, kterému byla zakázka zadána, může odmítnout přistoupení dalších veřejných zadavatelů, není zde synallagmatický smluvní vztah se všemi subjekty, které mohou využít ustanovení o rozšíření. Zadruhé metoda použitá ASST del Garda a těmi ASST, které tohoto ustanovení využily, by zbavila ustanovení o výpočtu odhadované hodnoty smluv a rámcových dohod jejich podstaty.

38. Česká vláda trvá na tom, že unijní právo brání rámcové dohodě, jejímiž stranami nejsou od počátku veřejní zadavatelé, kteří jí mohou na základě takového ustanovení o rozšíření, o jaké jde v projednávané věci, využít. Navíc je nezbytné, aby se obsah služeb přinejmenším v hrubých rysech stanovil již v průběhu řízení, které vedlo k uzavření rámcové dohody. Pouze tak se umožní, aby potenciální uchazeči mohli vyhodnotit, zda je smlouva zajímavá, a je možné určit přibližnou hodnotu smlouvy, která závisí na odhadované maximální hodnotě všech smluv, jejichž uzavření je zamýšleno v průběhu celé doby trvání rámcové dohody.

39. Finská vláda v souvislosti s první otázkou tvrdí, že směrnice 2004/18 umožňuje rámcovou dohodu, podle níž veřejný zadavatel: a) jedná svým vlastním jménem a na účet dalších veřejných zadavatelů, kteří byli konkrétně uvedeni, avšak nejsou přímo stranami rámcové dohody, a b) objem služeb, který mohou požadovat veřejní zadavatelé, kteří rámcovou dohodu nepodepsali, při uzavírání následných smluv předvídaných rámcovou dohodou, není určen. Nicméně je třeba, aby doba trvání rámcové dohody jako celku byla určena v souladu s požadavky směrnice a různé následné smlouvy její celkovou délkou nepřesáhly.

40. Ohledně druhé otázky finská vláda tvrdí, že v mnoha případech je možné pro účely dodávek zboží a služeb stanovit určité množství v souvislosti s běžnými potřebami veřejných zadavatelů. Stačí, aby veřejný zadavatel vycházel z objemu nákupů v předchozích letech, případně upraveného podle odhadu jeho budoucího vývoje. Tato informace by se měla objevit v oznámení nabídkového řízení, neboť v opačném případě by byli zvýhodněni dřívější smluvní partneři. Pokud tomu tak není, domnívá se finská vláda, že otázka musí být zodpovězena záporně.

41. Komise poté, co zdůraznila, že směrnice 2014/24 je nepoužitelná *ratione temporis*, také upozorňuje, že sporná rámcová dohoda překračuje lhůtu čtyř let vymezenou směrnicí 2004/18. Vzhledem k tomu, že otázky formulované předkládajícím soudem se této záležitosti netýkají a není možné zjistit, zda byla řešena v původním řízení, nenavrhuje Komise formálně nepřipustnost předběžné otázky.

42. Ohledně podstaty věci vysvětluje Komise, že čl. 32 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2004/18 nevyžaduje, aby veřejní zadavatelé, kteří jsou „původními“ stranami rámcové dohody, tuto dohodu podepsali. Je dostačující, že se jeví jako potenciální z ní oprávněné osoby od data jejího podpisu s tím, že stačí výslovná zmínka v dokumentaci k výběrovému řízení nebo v zadávací dokumentaci.

43. Co se týče objemu poskytovaných služeb, domnívá se Komise, že výraz „případně“ (čl. 1 odst. 5 směrnice 2004/18) neznamená, že by se jednalo o nepovinný údaj. Tím mělo být jen vyjádřeno, že u některých pozdějších smluv může být nemožné určit předpokládané množství, jako v případě dodávek náhradních dílů pro vozidla městské hromadné dopravy. Tak tomu není u takových služeb, o jaké se jedná ve sporné věci, v níž by celkový objem služeb měl být výslovně zmíněn v rámcové dohodě nebo v zadávací dokumentaci, i když není možné uvést konkrétní hodnotu každé z následujících smluv. „Běžné potřeby“ tedy mohou být akceptovatelným parametrem, pokud jsou definovány dostatečně jasným, přesným a transparentním způsobem.

V. Analýza

A. Předběžné úvahy: směrnice relevantní pro předběžnou otázku

44. Přestože předložené otázky odkazují jak na směrnici 2004/18, tak na směrnici 2014/24, souhlasím s Komisí, že není namístě vykládat směrnici 2014/24 z důvodu její nepoužitelnosti *ratione temporis*, nýbrž pouze směrnice 2004/18.

45. Podle údajů v předkládacím usnesení totiž jak k původnímu zadání zakázky (rozhodnutí ze dne 4. listopadu 2011), tak k přistoupení k ní (rozhodnutí ze dne 30. prosince 2015) došlo dříve, než uběhla lhůta pro provedení směrnice 2014/24, to znamená před 18. dubnem 2016.

B. K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

46. Mezi důvody, které společnost Coopservice uvádí na podporu tvrzení, že předběžná otázka je nepřípustná, figuruje ten, že původní smlouva překračuje lhůtu čtyř let stanovenou v čl. 32 odst. 2 pododstavci čtvrtém směrnice 2004/18¹², což ji diskvalifikuje jako „rámcovou dohodu“ ve smyslu směrnice. Komise, ačkoli formálně nenavrhlá nepřípustnost předběžné otázky, na tuto okolnost také upozorňuje.

47. Na žádost Soudního dvora o vysvětlení důvodů, na základě kterých lze tuto smlouvu kvalifikovat jako rámcovou dohodu ve smyslu čl. 1 odst. 5 směrnice 2004/18, přestože byla uzavřena na dobu devíti let, Consiglio di Stato (Státní rada) uvádí, že zainteresované strany se její délkou jako možného důvodu zrušení nedovolávaly. Podle dispoziční zásady, která je základem jeho pravomoci, předkládající soud konstatuje, že délku smlouvy nemůže posuzovat ani z vlastní iniciativy, neboť se nejedná o natolik závažnou nesrovnalost, že by mohla vést k neplatnosti dohody¹³. Skutečnost, že článek 32 směrnice 2004/18 výjimečně připouští délku přesahující čtyři roky, podle předkládajícího soudu ukazuje, že nedodržení této lhůty nepředstavuje vadu způsobující neplatnost¹⁴.

48. V každém případě předkládající soud tvrdí, že „se zřetelem na její předmět, jímž je zajištění řádného fungování několika nemocnic, se může na spornou dohodu tato výjimka vztahovat“¹⁵.

49. Podle ustálené judikatury může Soudní dvůr odmítnout rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad nebo žádané posouzení platnosti unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny¹⁶.

50. Pravda je, že jak námitka společnosti Coopservice ohledně trvání původní smlouvy, tak námitka týkající se zmiňovaného nesplnění dalších podmínek nutných k její kvalifikaci jako „rámcové dohody“ – které byly vzneseny také rakouskou a italskou vládou – hovoří proti této kvalifikaci ze strany předkládajícího soudu.

51. Consiglio di Stato (Státní rada) nepředložila Soudnímu dvoru žádnou otázku ohledně právní povahy zakázky zadané v roce 2011. Navíc, vycházejíc z toho, že představuje rámcovou dohodu ve smyslu čl. 1 odst. 5 směrnice 2004/18, jeho pochybnosti se týkají výhradně toho, zda podle této směrnice mohla být uzavřena za podmínek, za nichž byla podepsána (tedy bez podpisů všech veřejných zadavatelů a bez přesného určení množství služeb, které později mohou požadovat ti, kteří ji nepodepsali).

12 – „Doba platnosti rámcové dohody nesmí překročit čtyři roky, kromě výjimečných, řádně, zejména předmětem rámcové dohody, odůvodněných případů.“

13 – Bod 27 usnesení ze dne 20. února 2018 přijatého Consiglio di Stato (Státní rada) jako odpověď na žádost Soudního dvora.

14 – Tamtéž, bod 28.

15 – Tamtéž.

16 – Takto například rozsudky ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400), body 24 a 25; ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), body 15 a 16; ze dne 5. července 2016, Ogňanov (C-614, EU:C:2016:514), bod 19; ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), bod 54; a ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), body 50 a 155.

52. Domnívám se, společně s Komisí, že odpověď na předběžnou otázku je třeba omezit na tyto dvě konkrétní otázky a že přísluší předkládajícímu soudu, jako soudu posuzujícímu skutkové okolnosti a vykládajícímu jako první použitelné právo, aby s ohledem na zvláštnosti případu posoudil potřebnost předložení předběžné otázky a relevantnost otázek, které Soudnímu dvoru pokládá¹⁷.

53. V tomto případě tyto otázky vycházejí z předpokladu, že zde v zásadě existovala rámcová dohoda ve smyslu směrnice 2004/18. Tak to ve světle okolností sporu jednoznačně vykládá předkládající soud.

54. Nicméně je nutno upozornit, že tento předpoklad by mohl být v průběhu řízení před předkládajícím soudem vyvrácen, pokud, po náležité debatě vedené účastníky řízení nebo v důsledku přehodnocení svého prvního posouzení z vlastního podnětu¹⁸, by předkládající soud dospěl k závěru, že předmětná dohoda vyvolává jiné problémy ohledně slučitelnosti se směrnicí 2004/18, než které vedly k zahájení tohoto řízení o předběžné otázce.

55. Třetí z námitek nepřípustnosti podaná společností Coopservice (předkládající soud již ustanovení, které umožňuje přistoupení, v jiném řízení zrušil) také nemůže být uznána. Pouze předkládající soud může posoudit, zda ke zrušení došlo, a pokud ano, jaký vliv to má na řízení, v jehož průběhu se rozhodl položit tuto předběžnou otázku.

C. K věci samé

56. Dvě otázky Consiglio di Stato (Státní rada) předpokládají jakožto výchozí bod existenci „rámcové dohody, podle které veřejný zadavatel jedná sám za sebe a za další výslovně uvedené veřejné zadavatele, kteří se však přímo neúčastní podpisu rámcové dohody“.

57. Vzhledem k tomu, že pochybnosti předkládajícího soudu se této otázky netýkají, upustím od uvedení mých výhrad k tomu, zda formulace, která byla použita ve smlouvě z listopadu 2011, skutečně odpovídá charakteristikám rámcové dohody ve smyslu směrnice 2004/18.

58. Musím každopádně zdůraznit, že Consiglio di Stato (Státní rada), bude-li trvat na své kvalifikaci, bude muset zjistit, zda tato rámcová dohoda kvůli svým zvláštním rysům může „bráni[t] hospodářské soutěži, omezova[t] ji nebo ji narušova[t]“ (čl. 32 odst. 2 směrnice 2004/18)¹⁹.

59. Výchozím předpokladem tedy je, že zde byla původní rámcová dohoda, jejímiž aktivními „stranami“ byli veřejní zadavatelé, kteří ačkoli v ní byli zmíněni, se přímo nepodíleli na jejím podepisování. Tato okolnost vyvolává problém, zda čl. 1 odst. 5 a čl. 32 směrnice 2004/18 připouštějí uzavření rámcové dohody bez podpisů všech veřejných zadavatelů, kteří později hodlají jejich ustanovení využít.

60. Druhá část každé z těchto dvou otázek se shoduje také ve své podstatě, tj. v určení „množství služeb, které mohou požadovat veřejní zadavatelé, kteří nepodepsali rámcovou dohodu, v době, kdy uzavírají následující smlouvy předpokládané rámcovou dohodou“. Nejasnost je dvojitá:

- na jedné straně je sporné, zda směrnice 2004/18 umožňuje, aby předmětné množství nebylo vůbec určeno;

17 – Za všechny viz rozsudek ze dne 26. června 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone a další (C-305/05, EU:C:2007:383), bod 18.

18 – V usnesení ze dne 20. února 2018 se zdá být tato možnost vyloučena. Stačilo by nicméně, aby Soudní dvůr ve svém rozsudku zmínil časový limit stanovený čl. 32 odst. 2 čtvrtém pododstavci směrnice 2004/18, aby Consiglio di Stato (Státní rada) případně mohla přehodnotit svou původní neochotu zabývat se dopadem tohoto faktoru na spor; samozřejmě vždy v souladu s požadavky a procesními zárukami stanovenými vnitrostátním právem.

19 – Takový je názor AGCM, podle něhož ustanovení 2.5 původní smlouvy, stejně jako přistoupení k ní ze strany ASST Valcamonica – Sebino, porušuje „zásady spravedlivé hospodářské soutěže a nestrannosti“ a brání „transparentní hospodářské soutěži“.

- na druhé straně panuje pochybnost, zda je možné množství určit odkazem na „běžné potřeby“ veřejných zadavatelů, kteří rámcovou dohodu nepodepsali.

1. K rozšíření smlouvy na veřejného zadavatele, který nepodepsal rámcovou dohodu

61. Podle čl. 32 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2004/18 se zakázky založené na rámcové dohodě musí zadávat postupy – stanovenými v odstavcích 3 a 4 téhož článku – které „mohou být použity pouze mezi veřejnými zadavateli a hospodářskými subjekty, jež jsou původními stranami rámcové dohody“.

62. Lze tvrdit, že z gramatického hlediska se výraz „původní“ s ohledem na jeho postavení ve větě týká pouze hospodářských subjektů, nikoli veřejných zadavatelů. Pro tento výklad hovoří řada argumentů, z nichž snad nejvíce relevantní je jeho pozdější potvrzení odpovídajícím ustanovením směrnice 2014/24²⁰.

63. Každopádně, ať už je výklad čl. 32 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2004/18, posuzovaného samostatně, jakýkoli, domnívám se, že veřejní zadavatelé, kteří zaujímají *aktivní* pozici v rámcové dohodě, jsou také nutně jejími *stranami*. „Rámcová dohoda“ je z její vlastní povahy podle čl. 1 odst. 5 směrnice 2004/18 dohodou „mezi jedním nebo více veřejnými zadavateli a jedním nebo více hospodářskými subjekty“ za účelem „stanovit podmínky, [...] kterými se budou řídit [zadávané] zakázky“.

64. Jinou otázkou je, zda má toto postavení pouze ten, kdo se přímo účastnil podpisu rámcové dohody nebo také veřejný zadavatel, který je v ní identifikován, aniž se „přímo účastnil jejího podpisu“. Tuto pochybnost přináší první předběžná otázka.

65. Postavení strany rámcové dohody nemusí znamenat, že ten, kdo ji využívá, ji i podepsal, ani to, že se přímo účastnil jejího uzavírání. Jak zdůrazňuje Consiglio di Stato (Státní rada)²¹, občanskoprávní předpisy týkající se zastupování a jednateleství bez příkazu umožňují, aby jedna osoba (v tomto případě ASST) uzavřela dohodu závaznou pro jiné osoby, pokud jí tyto jiné osoby tento úkol svěří nebo ho schválí *a posteriori*.

66. Domnívám se, že když předkládající soud říká, že „další veřejní zadavatelé [...] se přímo neúčastní podpisu rámcové dohody“, neodkazuje na „podpis“ chápaný ve smyslu formálního podpisu právní dohody, nýbrž spíše „podpis“ jako *uzavření* dohody, na jejímž vzniku se podílí a jejíž *stranou* v důsledku toho je.

67. Nicméně postavení strany lze nabýt, aniž je třeba podepisovat rámcovou dohodu a dokonce aniž je třeba přímo se účastnit jejího uzavírání: postačí, aby ten, kdo si toto postavení nárokuje, souhlasil s tím, že bude vázán tím, co tato dohoda stanoví²².

20 – Podle jejího čl. 33 odst. 2 „[v]eřejné zakázky zadávané na základě rámcové dohody musí být zadávány v souladu s postupy stanovenými v tomto odstavci a v odstavcích 3 a 4. Tyto postupy lze použít pouze mezi veřejnými zadavateli, kteří jsou k tomuto účelu jasně označeni ve výzvě k účasti v soutěži nebo výzvě k potvrzení zájmu, a *těmi hospodářskými subjekty, které jsou smluvními stranami rámcové dohody*“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

21 – Body 7 a 8 předkládacího usnesení.

22 – Je jasné, že souhlas by měl být nějakým způsobem formalizován a že k tomu je nakonec nezbytný podpis toho, kdo souhlasí. Ale tímto podpisem nemusí být podpis dohody, jejíž stranou se stává, nýbrž jen podpis právního aktu vyjadřujícího tento souhlas, na něj musí odkazovat samotná rámcová dohoda a učinit jej svou součástí.

68. Rozhodné je to, že jiní veřejní zadavatelé než ti, kteří podepsali rámcovou dohodu, jsou identifikováni jako „potenciální oprávnění“²³ již v okamžiku jejího uzavření a znají její obsah. Předchází-li podepsání rámcové dohody kolektivní rozhodnutí, v němž se různé veřejnoprávní orgány jako veřejní zadavatelé dohodnou na společném nákupu určitého zboží nebo služeb, může toto předchozí kolektivní rozhodnutí posloužit jako základ rámcové dohody, která byla podepsána jediným z těchto zadavatelů jménem (nebo se souhlasem) všech.

69. Mezi samotnou rámcovou dohodou a následnými smlouvami uzavřenými na základě podmínek stanovených v této dohodě existuje vztah kontinuity a závislosti. Tyto smlouvy se neuzavírají *ex novo* nebo ve vakuu, nýbrž za podmínek obsažených v rámcové dohodě, které nutně musí odpovídat požadavkům směrnice 2004/18. Splnění těchto požadavků je předpokladem zákonnosti zmíněných smluv, které musí být v souladu s unijním právem v oblasti uzavírání veřejných zakázek.

70. Úzká vazba mezi rámcovými dohodami a smlouvami uzavřenými na jejich základě vyžaduje, aby orgány veřejné správy, které uzavírají posledně uvedené smlouvy, odpovídaly orgánům uvedeným v rámcových dohodách, i když je samy nepodepsaly. Domnívám se, že to je nejhodnější výklad čl. 32 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2004/18.

71. V konečném důsledku je tedy důležité, aby rámcová dohoda vyčerpávajícím způsobem specifikovala, kdo jsou veřejní zadavatelé, kteří mohou přistoupit k veřejným zakázkám uzavřeným na jejím základě. Není důvodu, aby se tato specifikace, která musí být v každém případě přesná a jasná, objevila v samotném textu rámcové dohody, nýbrž může být zahrnuta v ustanovení zadávací dokumentace, jako je ustanovení, o které se jedná v původním řízení.

72. Na první otázku lze tedy odpovědět tak, že čl. 1 odst. 5 a čl. 32 odst. 2 pododstavec druhý směrnice 2004/18 nebrání rámcové dohodě, podle níž veřejný zadavatel, který se přímo neúčastnil jejího uzavření, ani ji nepodepsal, může přistoupit ke smlouvám založeným na této rámcové dohodě, pokud je totožnost tohoto veřejného zadavatele uvedena v samotné rámcové dohodě nebo v některém z dokumentů, které jsou součástí zadávací dokumentace, za podmínek stanovených směrnicí 2004/18.

2. K uvedení množství služeb, které mohou být požadovány veřejnými zadavateli, kteří nepodepsali rámcovou dohodu

73. Předkládající soud chce vědět, zda je v souladu se směrnicí 2004/18 to, že rámcová dohoda neuvádí „množství služeb“, které mohou požadovat veřejní zadavatelé, kteří ji nepodepsali, když uzavírají pozdější smlouvy odvozené od rámcové dohody.

74. Podle znění čl. 1 odst. 5 směrnice 2004/18 k podmínkám smluv, které budou uzavřeny během doby platnosti (časově omezené) rámcové dohody, patří podmínky stanovené „s ohledem na ceny a případně na předpokládané množství“.

75. Podle mého názoru slovo „případně“ nečiní z určení „předpokládaného množství“ fakultativní ustanovení. Naopak jde o obligatorní ustanovení, jakkoli jeho obsah je podmíněn mírou přesnosti objemu, který lze předvídat v samotné rámcové dohodě, s ohledem na povahu služeb, které mají představovat předmět pozdějších smluv.

23 – Používám výraz, který uplatnila Komise v bodě 37 svého písemného vyjádření.

76. Jiný výklad by znamenal, že by původní podmínky rámcové dohody byly nepřiměřeně vágní, pokud jde o některé z jejích nejdůležitějších prvků, s dvojím a negativním důsledkem: na jedné straně by to odrazovalo hospodářské subjekty, které by mohly být případně zainteresovány, které by v důsledku neurčitosti předmětu smlouvy upustily od účasti v řízení; na druhé straně by byl neúčinný zákaz provádět při zadávání zakázek „podstatné změny v podmínkách stanovených v rámcové dohodě“ (čl. 32 odst. 2 třetí pododstavec směrnice 2004/18).

77. V bodě 6 písm. c) přílohy VII A směrnice 2004/18, prostřednictvím odkazu v čl. 36 odst. 1, se upřesňuje informace, která musí být uvedena v oznámeních o nabídkovém řízení předcházejících uzavření rámcové dohody. Konkrétně musí být uveden údaj o „celkové odhadované hodnotě služeb po celou dobu platnosti rámcové dohody“²⁴, a pokud je to možné, hodnot[ě] a četnost[i] zakázek, které mají být zadány“.

78. V rámcové dohodě tedy musí být uvedena celková hodnota všech požadovaných služeb. Nutně se tím rozumí odhadovaná hodnota pozdějších smluv, prostřednictvím kterých budou jednotlivé a postupně zadávány jednotlivé části, z nichž sestávají všechny požadované služby. Opakuji, že jediné tak budou dodrženy zásady transparentnosti a rovného zacházení s hospodářskými subjekty, které mají zájem účastnit se rámcové dohody a z ní vycházejících smluv. Pokud chybí údaj o celkovém objemu (odhadovaných) služeb, nebo je základ pro jejich výpočet hypotetický, těžko mohou uchazeči vyhodnotit, zda se jim vyplatí podávat nabídky²⁵.

79. Výraz „pokud je to možné“ chápu tak, že se nejedná o výjimku z této povinnosti. Kdyby se od ní upustilo, nebylo by možné vypočítat v souhrnu celkovou hodnotu požadovaných služeb pro celou dobu trvání rámcové dohody. Citovaný výraz nicméně umožňuje určitou flexibilitu při určování počtu smluv, do nichž se podle předpokladu rozloží celkový objem služeb podle rámcové dohody, to znamená, při předvídaní „frekvence“, s jakou se budou smlouvy uzavírat, na čemž závisí objem služeb, které budou jejich předmětem v každém jednotlivém případě.

80. Consiglio di Stato (Státní rada) se také ptá, zda množství později nasmlouvaných služeb lze vypočítat prostřednictvím odkazu na „běžné potřeby“ veřejných zadavatelů.

81. Podle mého názoru, který se shoduje s názorem finské vlády a Komise, nic nebrání použití takového odkazu, pokud tyto potřeby budou přesným a jasným způsobem definovány v samotné rámcové dohodě nebo v příslušné zadávací dokumentaci. Jejich formulace musí být podána tak, aby byla přístupná všem potenciálním zájemcům.

82. V tomto smyslu mohou být „běžné potřeby“ ty, které je třeba předpokládat s ohledem na objemy nákupů v předchozích letech. Takový charakter naopak nebudou mít potřeby, které vyvstanou neočekávaně, bez této historické opory, v průběhu platnosti rámcové dohody. Jinak by se otevřel prostor pro neurčitost, která neodpovídá zásadám rovnosti a zákazu diskriminace a zásadě transparentnosti, které jsou zaručeny článkem 2 směrnice 2004/18.

24 – Doba trvání rámcové dohody je tedy jedním z klíčových faktorů pro upřesnění celkové hodnoty služeb jakožto základního prvku nabídkového řízení. Proto by ji měl předkládající soud zohlednit při posuzování, zda v projednávané věci jde o rámcovou dohodu, což mu může dát základ k posouzení, zda byl respektován čl. 32 odst. 2 čtvrtý pododstavec směrnice 2004/18, nebo zda veřejní zadavatelé v samotné rámcové dohodě řádně uvedli objektivní důvody prodloužení čtyřleté doby jejího trvání. Bylo by tedy možné tvrdit, že při debatě ohledně určení požadovaného množství služeb účastníci řízení sami nepřímo vznesli otázku doby trvání rámcové dohody, bez níž není možné odhad celkové hodnoty těchto množství učinit.

25 – Tato nejistota se zvyšuje za okolností, které jsou dány v posuzované věci, neboť ustanovení o rozšíření rámcové dohody opravňuje ASST přistoupit nebo nepřistoupit na základě vlastního uvážení k původní zakázce během doby její platnosti, a stejně tak připouští, aby původní úspěšný uchazeč odmítl pozdější žádost zmíněných ASST o přistoupení.

83. V souladu s těmito zásadami musí být informace – nepominutelná – o hodnotě služeb přístupná rovným způsobem všem hospodářským subjektům, ne-li přesně stejně, pak alespoň přibližně. A pokud se předpokládá ohodnocení těchto služeb učiní ve vztahu k potřebám, které musel veřejný zadavatel uspokojit v minulosti, informace, jež potvrzuje hodnotu (skutečnou a určitou) těchto minulých potřeb, musí být s potřebnými aktualizacemi a upřesněními obsažena (jako odhadovaná hodnota) v dokumentaci, která je součástí rámcové dohody. Opakuji, že jinak by byly „běžné potřeby“ ve skutečnosti pro všechny hospodářské subjekty, s výjimkou těch, které dříve byly úspěšnými uchazeči o zakázku na tytéž služby, záhadou.

84. V důsledku toho doporučuji vykládat čl. 1 odst. 5 a čl. 32 směrnice 2004/18 v tom smyslu, že nebrání tomu, aby množství služeb, které může požadovat veřejný zadavatel, který se neúčastnil uzavření rámcové dohody, ani ji nepodepsal, ale který je od počátku nepochybně její stranou, bylo určeno prostřednictvím odkazu na jeho běžné potřeby, pokud tyto lze dovést z jasných, přesných a transparentních informací o potřebách, které veřejný zadavatel musel uspokojit v minulosti.

VI. Závěry

85. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na otázky Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) odpověděl následovně:

„Článek 1 odst. 5 a článek 32 směrnice 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, je třeba vykládat v tom smyslu, že:

- nebrání rámcové dohodě, podle níž veřejný zadavatel, který se přímo neúčastnil jejího uzavření, ani ji nepodepsal, může být stranou smluv založených na této dohodě, pokud je totožnost tohoto veřejného zadavatele uvedena v samotné rámcové dohodě nebo v některém z dokumentů, které jsou součástí zadávací dokumentace, za podmínek stanovených směrnicí 2004/18;
- brání tomu, aby množství služeb, které může požadovat zmíněný veřejný zadavatel při uzavírání následných smluv předpokládaných rámcovou dohodou, v ní nebylo určeno, nebo nebylo jednoznačně určitelné;
- nebrání tomu, aby toto množství bylo určeno odkazem na běžné potřeby veřejného zadavatele, pokud rámcová dohoda poskytuje jasnou, přesnou a transparentní informaci o potřebách, které tento veřejný zadavatel musel uspokojit v minulosti.“