



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

17. června 2021*

„Řízení o předběžné otázce – Veřejné zakázky – Rámcová dohoda – Směrnice 2014/24/EU – Článek 5 odst. 5 – Článek 18 odst. 1 – Články 33 a 49 – Příloha V část C body 7, 8 a 10 – Prováděcí nařízení (EU) 2015/1986 – Příloha II kolonky II.1.5) a II.2.6) – Zadávací řízení – Povinnost uvést v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo ve specifikaci odhadované množství nebo odhadovanou hodnotu a nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnotu výrobků, které mají být na základě rámcové smlouvy dodány – Zásady transparentnosti a rovného zacházení – Směrnice 89/665/EHS – Článek 2d odst. 1 – Přezkumná řízení v oblasti zadávání veřejných zakázek – Neúčinnost smlouvy – Vyloučení“

Ve věci C-23/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím *Klagenævnet for Udbud* (odvolací komise v oblasti veřejných zakázek, Dánsko) ze dne 16. ledna 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 17. ledna 2020, v řízení

Simonsen & Weel A/S

proti

Region Nordjylland og Region Syddanmark,

za přítomnosti:

Nutricia A/S,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení M. Vilaras, předseda senátu, N. Piçarra, D. Šváby (zpravodaj), S. Rodin a K. Jürimäe, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Simonsen & Weel A/S S. Troels Poulsenem, advokat,
- za Region Nordjylland og Region Syddanmark T. Braadem a H. Padkjær Sørensenem, advokater,
- za dánskou vládu J. Nymann-Lindegrenem, M. Jespersenem a M. Wolff, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: dánština.

- za belgickou vládu L. Van den Broeck a J.-C. Halleuxem, jako zmocněnci,
- za německou vládu J. Möllerem, R. Kanitzem a S. Eisenberg, jako zmocněnci,
- za estonskou vládu N. Grünberg, jako zmocněnkyní,
- za francouzskou vládu C. Mosser a E. de Moustier, jako zmocněnkyněmi,
- za rakouskou vládu A. Poschem a J. Schmoll, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi P. Ondrůškem a H. Støvlbækem, jakož i L. Haasbeek, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vylechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 18 odst. 1 a článků 33 a 49 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/ES ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65), jakož i bodu 7 a 10 písm. a) části C přílohy V této směrnice a čl. 2d odst. 1 písm. a) směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací (Úř. věst. 1992, L 76, s. 14; Zvl. vyd. 06/01, s. 315), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 (Úř. věst. 2014, L 94, s. 1) (dále jen „směrnice 92/13“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Simonsen & Weel A/S na straně jedné a Region Nordjylland (region Severní Jutsko, Dánsko) a Region Syddanmark (region Jižní Dánsko) (dále jen společně „Regiony“) na straně druhé ve věci rozhodnutí těchto Regionů uzavřít rámcovou dohodu se společností Nutricia A/S.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2014/24

- 3 Body 59 až 62 odůvodnění směrnice 2014/24 uvádějí:

„(59) Na trzích Unie v oblasti veřejných zakázek se objevuje silná tendence k soustředění poptávky veřejných kupujících s cílem dosáhnout úspor z rozsahu, včetně nižších cen a transakčních nákladů, a zlepšování a profesionalizace řízení zadávání zakázek. Toho lze dosáhnout soustředěním nákupů buď podle počtu zúčastněných veřejných zadavatelů, nebo podle průběžného objemu a průběžné hodnoty. Avšak soustředění a centralizaci nákupů by měly být pečlivě sledovány, aby se zabránilo nadměrnému soustředění kupní síly a nekalé soutěži a aby byla zachována transparentnost, hospodářská soutěž a rovněž možnosti malých a středních podniků ohledně jejich přístupu na trh.

(60) Rámcové dohody jsou v celé Evropě hojně používány a jsou považovány za účinnou techniku zadávání veřejných zakázek. Měly by být proto používány i nadále ve své současné podobě. Určité aspekty by však měly být vyjasněny, zejména pak skutečnost, že rámcové dohody by neměly být uzavírány veřejnými zadavateli, kteří v nich nejsou označeni. Za tímto účelem by veřejní zadavatelé, kteří jsou od samého počátku stranami určité rámcové dohody, měli být jasně označeni jménem nebo jinak, jako je odkaz na určitý druh veřejného zadavatele v rámci jasně vymezené zeměpisné oblasti, aby příslušný veřejný zadavatel mohl být snadno a jednoznačně určen. Obdobně by pak rámcová dohoda, jakmile je uzavřena, neměla být otevřena k přístupu novým hospodářským subjektům. [...]

(61) [...]

Veřejným zadavatelům by měla být umožněna větší flexibilita v situacích, kdy zadávají veřejné zakázky na základě rámcových dohod uzavřených s více než jedním hospodářským subjektem a upravujících všechny podmínky.

[...] Rámcové dohody by neměly být zneužívány nebo používány způsobem, který by bránil hospodářské soutěži, omezoval ji nebo ji narušoval. Veřejní zadavatelé nemají podle této směrnice povinnost zadat veřejné zakázky na stavební práce, dodávky nebo služby, na které se vztahuje určitá rámcová dohoda, na základě této rámcové dohody.

(62) Rovněž by mělo být vyjasněno, že zatímco zakázky založené na rámcové dohodě mají být zadány před uplynutím platnosti rámcové dohody samotné, délka trvání jednotlivých zakázek založených na rámcové dohodě nemusí být shodná s dobou platnosti uvedené rámcové dohody, ale může být podle potřeby kratší nebo delší. [...]

Rovněž by mělo být upřesněno, že mohou výjimečně nastat případy, kdy by mělo být dovoleno, aby i doba platnosti rámcových dohod byla delší než čtyři roky. Tyto případy, které by měly být řádně odůvodněny, a to zejména předmětem rámcové dohody, mohou nastat například tehdy, pokud hospodářské subjekty potřebují zařízení, jehož doba odepisování je delší než čtyři roky a jež musí být k dispozici kdykoli po celou dobu platnosti rámcové dohody.“

4 Článek 5 této směrnice, nadepsaný „Metody výpočtu odhadované hodnoty veřejných zakázek“, v odstavci 5 stanoví:

„U rámcových dohod a dynamických nákupních systémů se v úvahu vezme nejvyšší odhadovaná hodnota bez [daně z přidané hodnoty (DPH)] všech veřejných zakázek zamýšlených pro celou dobu platnosti rámcové dohody nebo použitelnosti dynamického nákupního systému.“

5 Článek 18 uvedené směrnice, který uvádí „[z]ásady zadávání veřejných zakázek“, v odstavci 1 prvním pododstavci stanoví:

„Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásady rovného zacházení a nediskriminace a postupují transparentním a přiměřeným způsobem.“

6 Článek 33 směrnice 2014/24, nadepsaný „Rámcové dohody“, stanoví:

„1. Veřejní zadavatelé mohou uzavírat rámcové dohody, pokud při tom použijí postupy stanovené touto směrnicí.

Rámcovou dohodou se rozumí 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 veřejné zakázky zadávané během daného období.

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

2. Veřejné zakázky zadávané na základě rámcové dohody musí být zadávány v souladu s postupy stanovenými v tomto odstavci a v odstavcích 3 a 4.

[...]

Veřejné zakázky zadávané na základě rámcové dohody nesmějí za žádných okolností podstatně měnit podmínky stanovené v rámcové dohodě, zejména v případě uvedeném v odstavci 3.

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

[...]“

7 Článek 49 této směrnice, nadepsaný „Oznámení o zahájení zadávacího řízení“, stanoví:

„Oznámení o zahájení zadávacího řízení se užívají jako prostředek výzvy k účasti v soutěži u všech zadávacích řízení, aniž je dotčen čl. 26 odst. 5 druhý pododstavec a článek 32. Oznámení o zahájení zadávacího řízení musí obsahovat informace uvedené v příloze V části C a musí být uveřejněno v souladu s článkem 51.“

8 Článek 53 uvedené směrnice, nadepsaný „Dostupnost zadávací dokumentace v elektronické podobě“, v odst. 1 prvním pododstavci stanoví:

„Veřejní zadavatelé zajistí bezplatný neomezený a plný přímý přístup elektronickými prostředky k zadávací dokumentaci ode dne uveřejnění oznámení v souladu s článkem 51 nebo od data, kdy byla odeslána výzva k potvrzení zájmu. V textu tohoto oznámení nebo výzvy k potvrzení zájmu se uvede internetová adresa, na které je zadávací dokumentace dostupná.“

9 Článek 72 směrnice 2014/24, nadepsaný „Změny smluv na veřejné zakázky v době jejich trvání“, stanoví:

„1. Smlouvy na zakázky a rámcové dohody mohou být změněny bez nového zadávacího řízení v souladu s touto směrnicí v následujících případech:

[...]

e) pokud změny, bez ohledu na svou hodnotu, nejsou podstatné ve smyslu odstavce 4.

Veřejní zadavatelé, kteří změnili smlouvu na veřejnou zakázku v případech stanovených v písmenech b) a c) tohoto odstavce, uveřejní za tímto účelem oznámení v *Úředním věstníku Evropské unie*. Oznámení musí obsahovat informace stanovené v části G přílohy V a musí být uveřejněno v souladu s článkem 51.

[...]

4. Změna smlouvy na veřejnou zakázku nebo rámcové dohody během jejího trvání se považuje za podstatnou ve smyslu odst. 1 písm. e), pokud činí novou smlouvu nebo rámcovou dohodu podstatně odlišnou od původně uzavřené smlouvy na veřejnou zakázku nebo rámcové dohody. Aniž jsou dotčeny odstavce 1 a 2, považuje se změna v každém případě za podstatnou, pokud je splněna alespoň jedna z těchto podmínek:

- a) změna zavádí podmínky, které, pokud by byly součástí původního zadávacího řízení, by umožnily přístup jiných zájemců než těch, kteří byli původně vybráni, nebo přijetí jiné nabídky, než byla původně přijata, nebo by k účasti na zadávacím řízení přilákaly další účastníky;
- b) změna má za následek změnu ekonomické rovnováhy smlouvy nebo rámcové dohody ve prospěch dodavatele, a to způsobem, který v smlouvě na zakázku nebo rámcové dohodě není upraven;
- c) změna vede k významnému rozšíření rozsahu zakázky nebo rámcové dohody;
- d) pokud nový dodavatel nahrazuje dodavatele, kterému veřejný zadavatel původně veřejnou zakázku zadal, v jiných případech, než které jsou stanoveny v odst. 1 písm. d).

5. V případě jiných změn ve smlouvě na veřejnou zakázku či rámcové dohodě v průběhu jejich trvání, než jsou změny uvedené v odstavcích 1 a 2, musí být zahájeno nové zadávací řízení v souladu s touto směrnicí.“

10 Článek 91 této směrnice stanoví:

„Směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2004/18/ES [ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř.věst. 2004, L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132)] se zrušuje s účinkem k 18. dubnu 2016.

Odkazy na zrušenou směrnici se považují za odkazy na tuto směrnici v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze XV.“

11 Příloha V uvedené směrnice uvádí „[i]nformace, jež mají být uvedeny v oznámeních“. Část B této přílohy uvádí „[i]nformace, jež mají být uvedeny v předběžných oznámeních (podle článku 48)“. Hlava II této části uvádí „[d]alší informace, jež mají být uvedeny v případě oznámení sloužících jako výzva k účasti v soutěži (čl. 48 odst. 2)“.

12 Mezi tyto informace patří informace uvedené v bodě 7 této hlavy II, který zní takto:

„Předpokládaný celkový rozsah veřejné zakázky (veřejných zakázek), pokud je již znám; pokud je veřejná zakázka rozdělena na části, jsou tyto informace poskytnuty pro každou část.“

13 Část C přílohy V vyjmenovává „[i]nformace, jež mají být uvedeny v oznámeních o zahájení zadávacího řízení (podle článku 49)“:

„[...]

2. Elektronická nebo internetová adresa, na které bude poskytnut bezplatný neomezený a plný přímý přístup k zadávací dokumentaci.

[...]

[...]

5. Referenční číslo (čísla) nomenklatury CPV; pokud je veřejná zakázka rozdělena na části, jsou tyto informace poskytnuty pro každou část.

[...]

7. Popis zadávacího řízení: povaha a rozsah stavebních prací, povaha a množství nebo hodnota dodávek, povaha a rozsah služeb. Pokud je veřejná zakázka rozdělena na části, je nutné tuto informaci poskytnout pro každou část. Případně popis opčních práv.

8. Předpokládaný celkový řádový rozsah veřejné zakázky (veřejných zakázek); pokud je veřejná zakázka rozdělena na části, jsou tyto informace poskytnuty pro každou část.

[...]

10. Časový rámec doručení nebo poskytnutí dodávek, stavebních prací nebo služeb, a je-li to možné, doba trvání veřejné zakázky.

a) V případě rámcové dohody údaj o plánovaném trvání rámcové dohody, případně stanovení důvodů pro trvání překračující čtyři roky; je-li to možné, údaj o hodnotě nebo řádovém rozsahu a o frekvenci veřejných zakázek, které mají být zadány, počtu a případně navrhovaném maximálním počtu hospodářských subjektů, které se mají zúčastnit.

[...]

[...]“

Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1986

- 14 Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1986 ze dne 11. listopadu 2015, kterým se stanoví standardní formuláře pro uveřejňování oznámení v oblasti zadávání veřejných zakázek a kterým se zrušuje prováděcí nařízení (EU) č. 842/2011 (Úř. věst. 2015, L 296, s. 1), obsahuje ve své příloze II standardní formulář, v němž jsou uvedeny jednotlivé kolonky, které veřejný zadavatel nebo zadavatel může nebo musí, podle okolností, vyplnit.
- 15 Oddíl II tohoto formuláře, nadepsaný „Předmět“ zakázky, rozlišuje mezi „[r]ozsahem veřejné zakázky“ a jejím „[p]opisem“.
- 16 Mezi kolonkami týkajícími se rozsahu veřejné zakázky je zahrnuta kolonka II.1.5), nadepsaná „Předpokládaná celková hodnota“. U této kolonky je odkaz na poznámku pod čarou č. 2 formuláře, v níž je uvedeno příslovečné určení „je-li to relevantní“. Do uvedené kolonky musí veřejný zadavatel nebo zadavatel uvést hodnotu veřejné zakázky bez DPH a použitou měnu, přičemž „v případě rámcových smluv nebo dynamických nákupních systémů – [se jedná o] celkov[ou] předpokládan[ou] maximální hodnot[u] za celou dobu trvání rámcové smlouvy nebo dynamického nákupního systému“.
- 17 Mezi kolonkami týkajícími se popisu veřejné zakázky je zahrnuta kolonka II.2.1), v rámci které je třeba uvést „[n]ázev“ zakázky. Tato kolonka je rozčleněna na dvě části, přičemž druhá část se nazývá „Část zakázky č.“, ke které je rovněž připojena poznámka pod čarou č. 2, která zní „je-li to relevantní“.
- 18 Kolonka II.2.6), nadepsaná „Předpokládaná hodnota“, stanoví, že veřejný zadavatel nebo zadavatel musí uvést hodnotu zakázky bez DPH, jakož i použitou měnu, a upřesňuje, že „v případě rámcových smluv nebo dynamických nákupních systémů – [se jedná o] předpokládan[ou] celkov[ou] maximální hodnot[u] za celou dobu trvání této části [zakázky]“.

Směrnice 89/665/EHS

- 19 Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. 1989, L 395, s. 33; Zvl. vyd. 06/01, s. 246), ve znění směrnice 2014/23 (dále jen „směrnice 89/665“), je použitelná na skutkové okolnosti věci v původním řízení, jelikož datum provedení posledně uvedené směrnice uplynulo dne 18. dubna 2016.
- 20 Směrnice 89/665 v původním znění byla již dříve změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007 (Úř. věst. 2007, L 335, s. 31). Body 13, 14 a 17 odůvodnění směrnice 2007/66 uvádějí:

„(13) Za účelem boje proti protiprávnímu přímému zadávání zakázek, které Soudní dvůr označil za nejzávažnější porušení práva [Unie] v oblasti zadávání veřejných zakázek ze strany veřejného zadavatele či zadavatele, by měly být stanoveny účinné, přiměřené a odrazující sankce. Smlouva uzavřená na základě protiprávního přímého zadání zakázky by proto měla být v zásadě považována za neúčinnou. Neúčinnost by neměla být automatická, nýbrž by měla být prohlášena nezávislým orgánem příslušným k přezkumu nebo by měla být výsledkem jeho rozhodnutí.

(14) Neúčinnost je nejúčinnějším způsobem obnovení hospodářské soutěže a vytvoření nových obchodních příležitostí pro hospodářské subjekty, které byly protiprávně zbaveny možnosti zúčastnit se soutěže. Přímé zadávání ve smyslu této směrnice zahrnuje veškeré zakázky zadane bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v *Úředním věstníku Evropské unie* ve smyslu směrnice 2004/18/ES. To odpovídá postupu bez předchozí výzvy k účasti v soutěži ve smyslu směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2004/17/ES [ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. 2004, L 134, s. 1)].

[...]

(17) Přezkumné řízení by mělo být dostupné přinejmenším každé osobě, která má nebo měla zájem určitou zakázku získat a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda.“

- 21 Článek 1 směrnice 89/665, nadepsaný „Oblast působnosti a dostupnost přezkumných řízení“, v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na zakázky podle směrnice [2014/24], nejsou-li v souladu s články 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 a 37 uvedené směrnice z její působnosti vyjmuty.

[...]

Zakázky ve smyslu této směrnice zahrnují veřejné zakázky, rámcové dohody, koncese na stavební práce, koncese na služby a dynamické nákupní systémy.

Pokud jde o zakázky nebo koncese, které spadají do oblasti působnosti směrnice [2014/24] nebo [směrnice 2014/23], přijmou členské státy opatření nezbytná k zajištění možnosti účinného, a zejména co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí veřejných zadavatelů v souladu s podmínkami stanovenými v článcích 2 až 2f této směrnice z důvodu, že těmito rozhodnutími bylo porušeno právo [Unie] v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo vnitrostátní předpisy je provádějící.“

22 Článek 2d směrnice 89/665, nadepsaný „Neúčinnost“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby orgán příslušný k přezkumu, který je nezávislý na veřejném zadavateli, považoval smlouvu za neúčinnou nebo aby její neúčinnost byla výsledkem rozhodnutí tohoto orgánu v kterémkoli z těchto případů:

a) jestliže veřejný zadavatel zadal zakázku či udělil koncesi bez předchozího uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího či koncesního řízení v *Úředním věstníku Evropské unie*, aniž by to bylo podle směrnice 2014/24/EU nebo směrnice 2014/23/EU přípustné,

[...]“

Směrnice 92/13

23 Článek 1 směrnice 92/13, nadepsaný „Oblast působnosti a dostupnost přezkumných řízení“, v odst. 1 prvním a druhém pododstavci stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na zakázky uvedené ve směrnici [Evropského parlamentu a Rady] 2014/25/EU [ze dne 26. února 2014 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 243)], nejsou-li v souladu s články 18 až 24, články 27 až 30 a článkem 34 nebo 55 uvedené směrnice z její působnosti vyjmuty.

Zakázky podle této směrnice zahrnují zakázky na dodávky, práce a služby, koncese na práce a služby, rámcové dohody a dynamické nákupní systémy.“

24 Znění čl. 2d odst. 1 písm. a) směrnice 92/13 je obdobné znění čl. 2d odst. 1 písm. a) směrnice 89/665.

Dánská právní úprava

Zákon o veřejných zakázkách

25 Udbudsloven, lov nr. 1564 (zákon č. 1564 o veřejných zakázkách) ze dne 15. prosince 2015, ve znění použitelném na skutkové okolnosti věci v původním řízení (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), který do dánského práva provádí směrnici 2014/24, obsahuje hlavu I, nadepsanou „Obecná ustanovení“, která obsahuje § 1 až 38 tohoto zákona.

26 Ustanovení § 2 uvedeného zákona, nadepsané „Obecné zásady“, v odstavci 1 stanoví:

„Pokud jde o veřejné zakázky uvedené v hlavách II až IV, veřejný zadavatel musí dodržovat zásady rovného zacházení, transparentnosti a proporcionality.“

27 Ustanovení § 24 téhož zákona obsahuje zejména následující definice:

„[...]“

24) ‚veřejné zakázky‘: úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb;

[...]

30) „rámcová dohoda“: 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 veřejné zakázky zadávané během daného období.“

28 Hlava II zákona o veřejných zakázkách, která se týká „[v]eřejných zakázek, jejichž hodnota přesahuje prahovou hodnotu“, obsahuje § 39 až 185 tohoto zákona.

29 Ustanovení § 56 tohoto zákona stanoví:

„V otevřeném řízení může kterýkoli hospodářský subjekt reagovat na oznámení o zahájení zadávacího řízení podáním nabídky. Oznámení o zahájení zadávacího řízení musí obsahovat informace uvedené v příloze V části C směrnice [2014/24]. Veřejný zadavatel použije standardní formulář uvedený v § 128 tohoto zákona.“

30 Ustanovení § 128 uvedeného zákona stanoví:

„1. Veřejný zadavatel použije oznámení o zahájení zadávacího řízení jako výzvu k účasti v soutěži pro všechna řízení s výjimkou vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění oznámení [...].

2. Oznámení o zahájení zadávacího řízení musí obsahovat informace uvedené v příloze V části C směrnice [2014/24] [...].

3. Oznámení o zahájení zadávacího řízení se vypracovává podle vzoru standardních formulářů vypracovaných Evropskou komisí, zasílá se elektronicky Úřadu pro publikace Evropské unie a zveřejňuje se v souladu s přílohou VIII směrnice [2014/24] [...].

[...]“

Zákon o odvolací komisi v oblasti veřejných zakázek

31 Lov om Klagenævnet for udbud, lovbekendtgørelse nr. 593 (zákon o odvolací komisi v oblasti veřejných zakázek, kodifikační nařízení č. 593) ze dne 2. června 2016 (dále jen „zákon o odvolací komisi v oblasti veřejných zakázek“), kterým se provádí směrnice 92/13, v § 17 odst. 1 bodě 1 stanoví:

„Veřejná zakázka, na kterou se vztahuje hlava II nebo III zákona o zadávání veřejných zakázek nebo směrnice [2014/25], se prohlásí za neúčinnou, pokud:

1) veřejný zadavatel v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách nebo s unijními pravidly v oblasti zadávání zakázek uzavřel dohodu, aniž předtím zveřejnil oznámení v *Úředním věstníku Evropské unie*, avšak s výhradou ustanovení § 4,

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

32 Regiony zahájily oznámením o zahájení zadávacího řízení ze dne 30. dubna 2019 otevřené zadávací řízení ve smyslu směrnice 2014/24 za účelem uzavření rámcové dohody na dobu čtyř let mezi regionem Severní Jutsko a jediným hospodářským subjektem na nákup sad vyživovacích sond pro pacienty v domácí péči a pro určitá zařízení.

- 33 V oznámení o zahájení zadávacího řízení bylo uvedeno, že region Jižní Dánsko se bude účastnit pouze „prostřednictvím opce“ a že uchazeči jsou povinni podat nabídku pro „všechny části zakázky“.
- 34 Kromě toho toto oznámení neobsahovalo informace o odhadované hodnotě zakázky, rámcové dohodě s regionem Severní Jutsko nebo o opci pro region Jižní Dánsko ani informace o nejvyšší hodnotě rámcových dohod nebo o odhadovaném či nejvyšším množství výrobků, které měly být podle rámcových dohod nakoupeny.
- 35 Jak totiž vyplývá z přílohy 3 uvedeného oznámení, „uvedené odhady a očekávané objemy spotřeby vyjadřují pouze odhady veřejného zadavatele ohledně spotřeby dodávek, které jsou předmětem zakázky. Veřejný zadavatel se tedy na základě rámcové dohody nezavazuje k odběru určitého množství dodávek nebo nákupu v určité hodnotě. Jinými slovy skutečná spotřeba se může ukázat jako vyšší nebo nižší než uvedené odhady“. Rámcová smlouva rovněž neměla být považována za výhradní, takže veřejný zadavatel mohl získat podobné výrobky od jiných dodavatelů v souladu s pravidly upravujícími veřejné zakázky.
- 36 Rozhodnutím ze dne 9. srpna 2019 měly Regiony za to, že nabídka společnosti Nutricia je nejvýhodnější a že tato společnost zakázku získala. Dne 19. srpna 2019 podala společnost Simonsen & Weel žalobu ke *Klagenævnet for Udbud* (odvolací komise v oblasti veřejných zakázek, Dánsko) znějící na zrušení tohoto rozhodnutí.
- 37 Vzhledem k tomu, že uvedený soud této žalobě nepřiznal odkladný účinek, region Severní Jutsko uzavřel s úspěšným uchazečem rámcovou dohodu. Region Jižní Dánsko nevyužil opci, kterou měl k dispozici.
- 38 Na podporu své žaloby společnost Simonsen & Weel zaprvé uvádí, že Regiony tím, že v oznámení o zahájení zadávacího řízení neuvedly odhadované množství nebo odhadovanou hodnotu výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody dotčené ve věci v původním řízení, porušily zejména článek 49 směrnice 2014/24, zásady rovného zacházení a transparentnosti zakotvené v čl. 18 odst. 1 této směrnice, jakož i bod 7 části C přílohy V uvedené směrnice.
- 39 Na druhém místě jsou Regiony podle názoru společnosti Simonsen & Weel povinny uvést nejvyšší množství výrobků, které mohou být na základě rámcové dohody nakoupeny, nebo její celkovou hodnotu, protože v opačném případě by mohly tuto rámcovou dohodu uměle dělit po celou dobu její platnosti v rozporu s judikaturou vyplývající z rozsudku ze dne 19. prosince 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust a Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034).
- 40 Pokud jde o neuvedení odhadovaného množství nebo odhadované hodnoty, Regiony zejména namítají, že povinnost uvést určitý rozsah nebo hodnotu v oznámení o zahájení zadávacího řízení se nepoužije na rámcové dohody. Ze samotného znění čl. 33 odst. 1 směrnice 2014/24 podle jejich názoru vyplývá, že předpokládané množství může být uvedeno „případně“, což znamená, že uvedené takového údaje je pro veřejného zadavatele nepovinné.
- 41 Pokud jde o neuvedení nejvyššího množství výrobků, které lze nakoupit na základě rámcové dohody, nebo celkovou nejvyšší hodnotu této dohody, Regiony tvrdí, že řešení obsažené v rozsudku ze dne 19. prosince 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust a Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034), se omezuje na situace, kdy veřejný zadavatel jedná na účet jiných veřejných zadavatelů, kteří nejsou přímo smluvními stranami rámcové dohody, čemuž tak v projednávaném případě nebylo. Kromě toho z tohoto rozsudku podle jejich názoru vyplývá, že zásady transparentnosti a rovného zacházení jsou dodrženy, jelikož celkový objem plnění je uveden v samotné rámcové dohodě nebo v jiném dokumentu o zakázce.

- 42 Kromě toho v případě výzvy k podávání nabídek týkajících se rámcové dohody je rozhodující, zda je prováděno také na účet jiných veřejných zadavatelů, což podle Regionů vyplývá rovněž z bodů 59 až 62 odůvodnění směrnice 2014/24. Požadavek na uvedení nejvyššího objemu nebo nejvyšší hodnoty uvedený v bodě 61 rozsudku ze dne 19. prosince 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust a Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, nelze podle jejich názoru rozšířit na případy, které nejsou srovnatelné s případem, o který se jedná v této věci. V projednávané věci přitom Regiony tvrdí, že vyhlásily obecnou nabídkovou licitaci na nevýhradní a nesynallagmatickou rámcovou dohodu a že v okamžiku oznámení o nabídkovém řízení neznaly rozsah konkrétních nákupních potřeb nebo cenové úrovně „jednotlivých zakázek“. V důsledku toho nebyly schopny provést spolehlivý odhad hodnoty rámcové dohody.
- 43 *Klagenævnet for Udbud* (odvolací komise v oblasti veřejných zakázek) se proto táže na možnost použití na spor v původním řízení *per analogiam* řešení vyplývající z rozsudku ze dne 19. prosince 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust a Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, s ohledem na zvláštnost okolností věci, ve které byl vydán uvedený rozsudek, a na skutečnost, že směrnice 2014/24 obsahuje v souvislosti s rámcovou dohodou méně důležité změny ve vztahu ke znění směrnice 2004/18, které bylo použitelné na uvedenou věc. Pochybnosti *Klagenævnet for Udbud* (odvolací komise v oblasti veřejných zakázek) se týkají zejména toho, zda maximální hranice musí specifikovat jak nejvyšší množství, tak nejvyšší hodnoty výrobků, které mohou být zakoupeny podle rámcové dohody, a zda by mělo být takové maximum případně stanoveno „od počátku“, tedy v oznámení o zahájení zadávacího řízení – kde by tedy bylo totožné s předpokládanou hodnotou – nebo ve specifikaci, anebo zda stačí, aby bylo maximum poprvé stanoveno v samotné rámcové dohodě, tedy po ukončení nabídkového řízení. Konečně v případě, že tato maximální hranice nebyla veřejným zadavatelem správně uvedena, se předkládající soud táže, zda podle článku 2d směrnice 92/13 musí být rámcová dohoda uzavřená na tomto základě považována za situaci, kdy oznámení o zahájení zadávacího řízení nebylo zveřejněno, a musí být tudíž považována za neúčinnou.
- 44 Za těchto podmínek se *Klagenævnet for Udbud* (odvolací komise v oblasti veřejných zakázek) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) a) Musí být zásady rovného zacházení a transparentnosti zakotvené v čl. 18 odst. 1 směrnice [2014/24], jakož i v článku 49 této směrnice, ve spojení s bodem 7 a bodem 10 písm. a) části C přílohy V této směrnice, vykládány v tom smyslu, že oznámení o zahájení zadávacího řízení musí v takovém případě, jako je případ v projednávané věci, obsahovat informace o předpokládaném množství nebo předpokládané hodnotě výrobků, které mají být dodány podle rámcové dohody, k níž se nabídka vztahuje?
- b) Je-li odpověď na předchozí otázku kladná, musí být uvedena ustanovení vykládána v tom smyslu, že informace musí být uvedeny ve vztahu k rámcové dohodě zaprvé jako celku nebo zadruhé ve vztahu k očekávání původního veřejného zadavatele, jenž vyjádřil svůj úmysl uzavřít dohodu v rámci řízení o zadání veřejné zakázky (v projednávané věci region Severní Jutsko) nebo zatřetí ve vztahu k očekávání původního veřejného zadavatele, jenž pouze vyjádřil svůj úmysl zúčastnit se jedné opce (v projednávané věci region Jižní Dánsko).
- 2) a) Musí být zásady rovného zacházení a transparentnosti stanovené v čl. 18 odst. 1 směrnice [2014/24] a články 33 a 49 téže směrnice, ve spojení s body 7 a 10 písm. a) části C přílohy V směrnice 2014/24, vykládány v tom smyslu, že nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota výrobků, které mají být dodány podle rámcové smlouvy, k níž se nabídka vztahuje, musí být uvedeny buď v oznámení o zahájení zadávacího řízení, nebo ve specifikaci, takže dotčená rámcová smlouva bude po dosažení této hranice neúčinná?
- b) Je-li odpověď na předchozí otázku kladná, musí být uvedena ustanovení vykládána v tom smyslu, že výše uvedená maximální hranice musí být uvedena ve vztahu k rámcové smlouvě zaprvé jako celku nebo zadruhé ve vztahu k očekávání původního veřejného zadavatele, jenž vyjádřil svůj úmysl uzavřít dohodu v rámci řízení o zadání veřejné zakázky (v projednávané

věci region Severní Jutsko) nebo zatřetí ve vztahu k očekávání původního veřejného zadavatele, jenž pouze vyjádřil svůj úmysl zúčastnit se jedné opce (v projednávané věci region Jižní Dánsko).

- 3) V případě, že Soudní dvůr odpoví na první nebo druhou otázku kladně a v rozsahu, v němž je odpověď na třetí otázku nezbytná, musí být čl. 2d odst. 1 písm. a) směrnice [92/13], ve spojení s články 33 a 49 směrnice [2014/24], ve spojení s bodem 7 a bodem 10 písm. a) uvedených v části C přílohy V směrnice 2014/24, vykládán v tom smyslu, že podmínka, že „zadavatel zadal zakázku bez předchozího uveřejnění oznámení v *Úředním věstníku Evropské unie*“ se vztahuje na případ, jako je případ v projednávané věci, kdy veřejný zadavatel oznámil zahájení zadávacího řízení o zamýšlené rámcové dohodě v *Úředním věstníku Evropské unie*, ale
- a) oznámení o zahájení zadávacího řízení nesplňuje požadavek uvést předpokládané množství nebo předpokládanou hodnotu výrobků, které mají být dodány podle rámcové smlouvy, k níž se nabídka vztahuje, protože tento odhad vyplývá ze specifikace, a
 - (b) veřejný zadavatel v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo ve specifikaci porušil požadavek určit nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnotu výrobků, které mají být dodány podle rámcové smlouvy, k níž se nabídka vztahuje?“

K předběžným otázkám

K první písm. a) a druhé otázce, písm. a)

- 45 Podstatou první otázky písm. a) a druhé otázky písm. a) předkládajícího soudu je, zda článek 49 směrnice 2014/24, body 7 a 8, jakož i bod 10 písm. a) části C přílohy V této směrnice, ve spojení s článkem 33 uvedené směrnice, a zásady rovného zacházení a transparentnosti uvedené v čl. 18 odst. 1 této směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že v oznámení o zahájení zadávacího řízení musí být uvedeno předpokládané množství nebo předpokládaná hodnota a nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota výrobků, které mají být dodány podle rámcové smlouvy a zda, jakmile bude dosaženo této hranice, bude uvedená dohoda neúčinná.
- 46 Je třeba připomenout, že podle čl. 33 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2014/24 se rámcovou dohodou rozumí 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 veřejné zakázky zadávané během daného období. První pododstavec tohoto odstavce stanoví, že veřejní zadavatelé mohou uzavírat rámcové dohody, pokud při tom použijí postupy stanovené uvedenou směrnicí.
- 47 Článek 49 směrnice 2014/24 stanoví, že oznámení o zahájení zadávacího řízení se užívají jako prostředek výzvy k účasti v soutěži u všech zadávacích řízení, aniž je dotčen čl. 26 odst. 5 druhý pododstavec a článek 32 této směrnice. Oznámení musí obsahovat informace uvedené v části C přílohy V uvedené směrnice a musí být uveřejněna v souladu s článkem 51 téže směrnice.
- 48 Z toho vyplývá, že článek 49 směrnice 2014/24, a tudíž část C přílohy V této směrnice se použijí na rámcové dohody.
- 49 V tomto ohledu určitá ustanovení směrnice 2014/24, posuzovaná samostatně, mohou naznačovat, že veřejný zadavatel má určitý prostor pro uvážení, pokud jde o možnost uvést v oznámení o zahájení zadávacího řízení nejvyšší hodnotu výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody.

- 50 Bod 8 části C přílohy V směrnice 2014/24 stanoví, že v rámci informací, které musí obsahovat oznámení o zahájení zadávacího řízení, musí zadavatel uvést předpokládaný celkový rozsah veřejné zakázky nebo zakázek, přičemž tyto informace musí být poskytnuty pro každou část, pokud je zakázka rozdělena na části zakázky. Odkaz na pouhý „celkový rozsah“ spíše než na přesně definovanou hodnotu naznačuje, že hodnocení požadované po veřejném zadavateli může být přibližné.
- 51 Bod 10 této části C týkající se informací o časovém rámci doručení nebo poskytnutí dodávek, stavebních prací nebo služeb, a je-li to možné, o době trvání veřejné zakázky, v písmeni a) věnovaném konkrétně rámcovým dohodám stanoví, že veřejný zadavatel musí, je-li to možné, uvést údaj o hodnotě nebo řádovém rozsahu a o frekvenci veřejných zakázek, které mají být zadány. Z toho vyplývá, že v souladu s tímto ustanovením není vyžadováno, aby veřejný zadavatel uvedl údaj o celkové hodnotě nebo celkovém rozsahu a četnosti zakázek, které mají být zadány, za všech okolností.
- 52 Stejně tak čl. 33 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2014/24 stanoví, že účelem rámcové dohody je stanovit „případně“ předpokládané množství. Toto ustanovení, které odkazuje na příslovce „případně“, upřesňuje, pokud jde konkrétně o množství výrobků, které mají být dodány, že toto množství musí být pokud možno stanoveno v rámcové dohodě. Ze standardního formuláře zahrnutého v příloze II prováděcího nařízení 2015/1986 rovněž vyplývá, že veřejný zadavatel není povinen vyplnit kolonku II.1.5), nadepsanou „Předpokládaná celková hodnota“, protože tuto hodnotu lze uvést, „je-li to relevantní“, jak vyplývá z odkazu učiněného v této kolonce na poznámku pod čarou č. 2 tohoto formuláře.
- 53 Z výše uvedeného vyplývá, že samotný doslovný výklad uvedených ustanovení neposkytuje jednoznačnou odpověď na otázku, zda musí být v oznámení o zahájení zadávacího řízení uvedeno předpokládané množství nebo předpokládaná hodnota, jakož i nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota výrobků, které mají být dodány podle rámcové dohody.
- 54 Nicméně s ohledem na zásady rovného zacházení a transparentnosti uvedené v čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24, jakož i na obecnou systematiku této směrnice nelze připustit, aby veřejný zadavatel v oznámení o zahájení zadávacího řízení neuvedl nejvyšší hodnotu výrobků, které mají být dodány podle rámcové dohody.
- 55 Z jiných ustanovení směrnice 2014/24 totiž vyplývá, že veřejný zadavatel musí určit obsah rámcové dohody, kterou zamýšlí uzavřít.
- 56 Zprvč článek 5 této směrnice, který se týká metod výpočtu odhadované hodnoty zakázky, v odstavci 5 stanoví, že u rámcových dohod se vezme v úvahu nejvyšší odhadovaná hodnota bez DPH všech veřejných zakázek zamýšlených pro celou dobu platnosti rámcové dohody.
- 57 Vzhledem k tomu, že veřejný zadavatel musí posoudit nejvyšší odhadovanou hodnotu bez DPH všech zakázek zamýšlených pro celou dobu platnosti rámcové dohody, může tuto hodnotu sdělit uchazečům.
- 58 Soudní dvůr se ostatně zejména opíral o čl. 9 odst. 9 směrnice 2004/18, který má obdobné znění jako čl. 5 odst. 5 směrnice 2014/24, aby měl v bodě 60 rozsudku ze dne 19. prosince 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust et Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, za to, že, i když má veřejný zadavatel, jenž je původní smluvní stranou rámcové dohody, povinnost uvést hodnotu a četnost zakázek, jež mají být zadány, pouze tehdy, je-li to možné, má naopak povinnost uvádět celkovou odhadovanou hodnotu plnění, v jehož rozsahu mohou být prováděny následné zakázky.

- 59 Zadruhé podle bodu 7 části C přílohy V směrnice 2014/24 musí veřejný zadavatel jako informace, které musí být obsaženy v oznámení o zahájení zadávacího řízení, popsat zakázku, a z tohoto důvodu uvést množství nebo hodnotu dodávek, na které se bude vztahovat rámcová dohoda jako celek. Tuto povinnost totiž nemůže splnit bez toho, aniž uvede alespoň nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnotu těchto dodávek.
- 60 Kromě toho, musí-li veřejný zadavatel vyplnit formulář uvedený v příloze II prováděcího nařízení 2015/1986, je povinen uvést v kolonce II.2.6 tohoto formuláře, která se týká odhadované hodnoty, celkovou maximální hodnotu za celou dobu trvání každé části.
- 61 Kromě toho je důležité zdůraznit, že při uzavírání rámcové dohody se uplatňují základní zásady unijního práva, jako je rovné zacházení a transparentnost, jak to vyplývá z čl. 33 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2014/24. Jak zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace, tak zásada transparentnosti, jež z nich vyplývá, přitom předpokládají, že všechny podmínky a způsoby postupu vedoucího k zadání zakázky budou formulovány jasně, přesně a jednoznačně v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo v zadávací dokumentaci tak, aby zaprvé všichni přiměřeně informovaní uchazeči, kteří postupují s běžnou řádnou péčí, mohli pochopit jejich přesný rozsah a vykládat je stejným způsobem a zadruhé aby byl veřejný zadavatel schopen skutečně ověřit, zda nabídky uchazečů splňují kritéria, kterými se řídí dotčená zakázka (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust a Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, bod 63).
- 62 Zásady transparentnosti a rovného zacházení s hospodářskými subjekty, které mají zájem na uzavření rámcové dohody, jež jsou zakotveny mimo jiné v čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24, by totiž byly porušeny, pokud by veřejný zadavatel, který je původní stranou rámcové dohody, neurčil celkovou hodnotu, na kterou se taková dohoda vztahuje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust a Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, bod 64).
- 63 V tomto ohledu má skutečnost, že veřejný zadavatel uvede odhadované množství nebo odhadovanou hodnotu, jakož i nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnotu výrobků, které mají být dodány podle rámcové dohody, značný význam pro uchazeče, jelikož právě na základě tohoto odhadu bude uchazeč s to posoudit, zda je schopen splnit povinnosti vyplývající z této rámcové dohody.
- 64 Kromě toho, pokud by nejvyšší odhadovaná hodnota nebo nejvyšší množství, na které se taková dohoda vztahuje, nebyly uvedeny, nebo pokud by taková informace nebyla právně závazná, mohl by se veřejný zadavatel od tohoto maximálního množství odchýlit. V důsledku toho by úspěšný uchazeč mohl být smluvně odpovědný za neprovedení rámcové dohody, pokud by nedokázal dodat množství požadovaná veřejným zadavatelem, třebaže tato množství by přesahovala maximální množství uvedené v oznámení o zahájení zadávacího řízení. Taková situace by přitom byla v rozporu se zásadou transparentnosti uvedenou v čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24.
- 65 Kromě toho by zásada transparentnosti mohla být dlouhodobě porušována, jelikož, jak vyplývá z čl. 33 odst. 1 třetího pododstavce této směrnice, rámcová dohoda může být uzavřena na dobu až čtyř let, či dokonce ve výjimečných, řádně odůvodněných případech, zejména předmětem rámcové dohody, i na delší dobu. Jak kromě toho uvádí bod 62 odůvodnění uvedené směrnice, zatímco zakázky založené na rámcové dohodě mají být zadány před uplynutím platnosti rámcové dohody samotné, délka trvání jednotlivých zakázek založených na rámcové dohodě nemusí být shodná s dobou platnosti uvedené rámcové dohody, ale může být podle potřeby kratší nebo delší.
- 66 Konečně extenzivní výklad povinnosti určit maximální odhadovanou hodnotu nebo maximální odhadované množství, na které se vztahuje rámcová dohoda, by rovněž mohl zbavit užitečného účinku pravidlo stanovené v čl. 33 odst. 2 třetím pododstavci směrnice 2014/24, podle kterého zakázky založené na rámcové dohodě nemohou v žádném případě vést k podstatným změnám podmínek

stanovených v uvedené rámcové dohodě, a dále by mohly představovat zneužití nebo využití, jehož cílem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže, jak je uvedeno v bodě 61 odůvodnění této směrnice.

- 67 Z toho vyplývá, že požadavek, podle něhož má veřejný zadavatel, který je původní stranou rámcové dohody, povinnost uvést v rámcové dohodě nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnotu plnění, které bude uvedená dohoda pokrývat, konkretizuje zákaz zneužívat rámcové dohody nebo je používat způsobem, který by bránil hospodářské soutěži, omezoval ji nebo ji narušoval (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust a Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, bod 69).
- 68 Z výše uvedeného vyplývá, že veřejný zadavatel, jenž je původní stranou rámcové dohody, se může zavazovat na svůj účet a na účet možných veřejných zadavatelů, jež jsou jasně označeni v této dohodě, pouze v rozsahu nejvyššího množství nebo nejvyšší hodnoty, a že jakmile bude této hranice dosaženo, bude uvedená dohoda neúčinná (obdobně viz rozsudek ze dne 19. prosince 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust a Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, bod 61).
- 69 Je však třeba uvést dvě doplňující upřesnění.
- 70 Na jedné straně jsou podle čl. 33 odst. 2 třetího pododstavce a článku 72 směrnice 2014/24 přípustné změny rámcové dohody, které nejsou podstatné, přičemž se vychází z toho, že taková změna má v zásadě konsensuální povahu, takže se vyžaduje souhlas úspěšného uchazeče.
- 71 Na druhé straně nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnoty výrobků, které mají být dodány podle rámcové dohody, mohou být uvedeny buď v oznámení o zahájení zadávacího řízení, nebo ve specifikacích, jelikož veřejní zadavatelé jsou v souvislosti s rámcovou dohodou povinni poskytnout podle čl. 53 odst. 1 směrnice 2014/24 bezplatný neomezený a plný přímý přístup elektronickými prostředky k zadávací dokumentaci ode dne uveřejnění oznámení v souladu s článkem 51 této směrnice.
- 72 Splnění takových podmínek tak může zajistit dodržení zásad transparentnosti a rovného zacházení uvedených v čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24.
- 73 Tyto zásady by naopak nebyly dodrženy v případě, kdy by hospodářský subjekt, který chce získat přístup k uvedené specifikaci za účelem posouzení vhodnosti podání nabídky, byl nucen u veřejného zadavatele předem vyjádřit jakýkoliv zájem.
- 74 Za těchto podmínek je třeba na první otázku písm. a) a druhou otázku písm. a) odpovědět tak, že článek 49 směrnice 2014/24, body 7 a 8, jakož i bod 10 písm. a) části C přílohy V této směrnice, ve spojení s článkem 33 uvedené směrnice, a zásady rovného zacházení a transparentnosti uvedené v čl. 18 odst. 1 této směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že v oznámení o zahájení zadávacího řízení musí být 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.

K první otázce písm. b) a druhé otázce písm. b)

- 75 Podstatou první otázky písm. b) a druhé otázky písm. b) předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 49 směrnice 2014/24, jakož i bod 7 a bod 10 písm. a) části C přílohy V této směrnice, ve spojení s článkem 33 uvedené směrnice, a zásady rovného zacházení a transparentnosti uvedené v jejím čl. 18 odst. 1 vykládány v tom smyslu, že předpokládané množství nebo předpokládaná hodnota výrobků, které mají být dodány podle rámcové dohody, jakož i nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota těchto výrobků musí být uvedeny v oznámení o zahájení zadávacího řízení jako celkový odhad.

- 76 Vzhledem k tomu, že z odpovědi na první otázku písm. a) a druhou otázku písm. a) vyplývá, že v oznámení o zahájení zadávacího řízení musí být uvedeno předpokládané množství nebo předpokládaná hodnota, jakož i nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody, brání zásady transparentnosti a rovného zacházení uvedené v čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24 tomu, aby veřejný zadavatel oznámil pouze částečné informace o předmětu a rozsahu rámcové dohody z kvantitativního nebo finančního hlediska.
- 77 Tento údaj by se podle všeho mohl objevit jako celkový odhad v oznámení o zahájení zadávacího řízení, přičemž taková zmínka postačuje k zajištění dodržování zásad transparentnosti a rovného zacházení uvedených v čl. 18 odst. 1 této směrnice.
- 78 Nic však nebrání tomu, aby veřejný zadavatel s cílem poskytnout uchazečům další informace a umožnit jim co nejlépe posoudit vhodnost předložení nabídky stanovil dodatečné požadavky a rozčlenil celkové předpokládané množství nebo celkovou předpokládanou hodnotu výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody, za účelem představení potřeby původního veřejného zadavatele, který zamýšlí uzavřít rámcovou dohodu, a potřeby původního veřejného zadavatele nebo veřejných zadavatelů, kteří projeví zájem účastnit se této rámcové dohody formou opce.
- 79 Stejně tak veřejný zadavatel může v oznámení o zahájení zadávacího řízení jasně uvést předpokládané množství nebo předpokládanou hodnotu, jakož i nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnotu výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody, pro každého z veřejných zadavatelů bez ohledu na to, zda mají v úmyslu uzavřít rámcovou dohodu nebo mohou za tímto účelem využít opce. Tak by tomu mohlo být zejména v případech, kdy jsou hospodářské subjekty s ohledem na podmínky plnění následujících veřejných zakázek vyzvány, aby podaly nabídku pro všechny části nebo všechny položky uvedené v oznámení o zahájení zadávacího řízení, nebo pokud musí být následné zakázky plněny na vzdálených místech.
- 80 Na první otázku písm. b) a druhou otázku písm. b) je tedy třeba odpovědět tak, že článek 49 směrnice 2014/24, jakož i bod 7 a bod 10 písm. a) části C přílohy V této směrnice, ve spojení s článkem 33 uvedené směrnice, a zásady rovného zacházení a transparentnosti uvedené v jejím čl. 18 odst. 1 musí být vykládány v tom smyslu, že v oznámení o zahájení zadávacího řízení musí být uveden celkový odhad předpokládaného množství nebo předpokládané hodnoty, jakož i nejvyššího množství nebo nejvyšší hodnoty výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody, a že v tomto oznámení mohou být stanoveny další požadavky, které se veřejný zadavatel rozhodne doplnit.

K třetí otázce

- 81 Nejprve je třeba připomenout, že skutečnost, že předkládající soud formuloval předběžnou otázku tak, že odkázal pouze na určitá ustanovení unijního práva, nebrání tomu, aby Soudní dvůr tomuto soudu poskytl veškeré prvky výkladu, které mohou být pro rozsouzení věci, jež mu byla předložena, užitečné, ať již na ně posledně uvedený soud v položených otázkách odkázal, či nikoli. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (viz zejména rozsudek ze dne úterý 27. října 2009, *ČEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660, bod 81; ze dne 22. března 2012, *Nilas a další*, C-248/11, EU:C:2012:166, bod 31, a ze dne 20. prosince 2017, *Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani a Guerrato*, C-178/16, EU:C:2017:1000, bod 28).
- 82 V projednávaném případě se směrnice 92/13, která obsahuje ustanovení, o jehož výklad žádá předkládající soud, týká pravidel týkajících se postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. Takové služby přitom nejsou dotčeny ve věci v původním řízení, která se týká žalob ve věci postupů při zadávání zakázek založených na směrnici 2014/24, které upravuje směrnice 89/665, jejíž čl. 2d odst. 1 písm. a) je obdobného znění jako odpovídající ustanovení směrnice 92/13.

- 83 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 2d odst. 1 písm. a) směrnice 89/665 musí být vykládán v tom smyslu, že je použitelný v případě, kdy oznámení o zahájení zadávacího řízení bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*, i když jednak předpokládané množství nebo předpokládaná hodnota výrobků, které mají být dodány podle zamýšlené rámcové dohody, nevyplývají z tohoto oznámení o zahájení zadávacího řízení, nýbrž ze specifikace, a jednak v uvedeném oznámení ani ve specifikaci není uvedeno nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota výrobků, které mají být dodány podle uvedené rámcové dohody.
- 84 Článek 2d odst. 1 směrnice 89/665 stanoví, že předchozí uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení v *Úředním věstníku Evropské unie*, aniž je to přípustné podle ustanovení směrnice 2014/24, způsobuje neúčinnost dotčené zakázky, nebo jako v projednávaném případě dotčené rámcové dohody.
- 85 Tento článek 2d byl vložen do původního znění směrnice 89/665 směrnicí 2007/66. Unijní normotvůrce vysvětlil provedené změny, když v bodě 13 odůvodnění směrnice 2007/66 uvedl, že za účelem boje proti protiprávnímu přímému zadávání zakázek, které Soudní dvůr označil ve svém rozsudku ze dne 11. ledna 2005, Stadt Halle a POL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, body 36 a 37), za nejzávažnější porušení unijního práva v oblasti zadávání veřejných zakázek ze strany veřejného zadavatele či zadavatele, by měly být stanoveny účinné, přiměřené a odrazující sankce, a smlouva uzavřená na základě protiprávního přímého zadání zakázky by proto měla být v zásadě považována za neúčinnou. V bodě 14 odůvodnění této směrnice normotvůrce upřesnil, že neúčinnost je nejúčinnějším způsobem obnovení hospodářské soutěže a vytvoření nových obchodních příležitostí pro hospodářské subjekty, které byly protiprávně zbaveny možnosti účastnit se zadávacího řízení, a že přímé zakázky ve smyslu této směrnice by měly zahrnovat všechny zakázky zadané bez předchozího zveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení v *Úředním věstníku Evropské unie* ve smyslu směrnice 2004/18.
- 86 Z článku 2d odst. 1 písm. a) směrnice 89/665 vykládaného ve světle bodů 13 a 14 odůvodnění směrnice 2007/66 tak vyplývá, že unijní normotvůrce měl při přijímání směrnice 2007/66 v úmyslu zavést do použitelného práva přísnou sankci, jejíž uplatnění by však mělo být omezeno na nejzávažnější případy porušení unijního práva v oblasti veřejných zakázek, a sice na případy, kdy byla zakázka zadána přímo bez předchozího uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení v *Úředním věstníku Evropské unie*.
- 87 Z toho vyplývá, že by bylo nepřiměřené rozšířit použití tohoto ustanovení na takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, ve které Regiony zveřejnily oznámení o zahájení zadávacího řízení a zpřístupnily specifikaci, aniž v tomto oznámení nebo specifikaci uvedly předpokládané množství nebo předpokládané hodnoty a nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnoty výrobků, které mají být dodány podle této rámcové dohody.
- 88 V takové situaci porušení článku 49 směrnice 2014/24 ve spojení s body 7 a 8, jakož i bodem 10 písm. a) části C přílohy V této směrnice nedosahuje stupně závažnosti vyžadovaného pro použití sankce stanovené v čl. 2d odst. 1 písm. a) směrnice 89/665.
- 89 Nesplnění povinnosti veřejného zadavatele uvést rozsah rámcové dohody je totiž v takovém případě dostatečně patrné na to, aby jej mohl zjistit hospodářský subjekt, který měl v úmyslu podat nabídku, a který tak musel být považován za informovaný.
- 90 Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 2d odst. 1 písm. a) směrnice 89/665 musí být vykládán v tom smyslu, že se nepoužije v případě, kdy oznámení o zahájení zadávacího řízení bylo uveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*, třebaže jednak předpokládané množství nebo předpokládaná hodnota výrobků, které mají být dodány podle zamýšlené rámcové dohody, nevyplývají z tohoto oznámení o zahájení zadávacího řízení, nýbrž ze specifikace, a jednak v uvedeném oznámení ani ve specifikaci není uvedeno nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota výrobků, které mají být dodány na základě uvedené rámcové dohody.

K nákladům řízení

- ⁹¹ Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 49 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/ES ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, body 7 a 8, jakož i bod 10 písm. a) části C přílohy V této směrnice, ve spojení s článkem 33 uvedené směrnice, a zásady rovného zacházení a transparentnosti uvedené v čl. 18 odst. 1 této směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že v oznámení o zahájení zadávacího řízení musí být 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.
- 2) Článek 49 směrnice 2014/24, jakož i bod 7 a bod 10 písm. a) části C přílohy V této směrnice, ve spojení s článkem 33 uvedené směrnice, a zásady rovného zacházení a transparentnosti uvedené v jejím čl. 18 odst. 1 musí být vykládány v tom smyslu, že v oznámení o zahájení zadávacího řízení musí být uveden celkový odhad předpokládaného množství nebo předpokládané hodnoty, jakož i nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnoty výrobků, které mají být dodány na základě rámcové dohody, a že v tomto oznámení mohou být stanoveny další požadavky, které se veřejný zadavatel rozhodne doplnit.
- 3) Článek 2d odst. 1 písm. a) směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014, musí být vykládán v tom smyslu, že se nepoužije v případě, kdy oznámení o zahájení zadávacího řízení bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*, třebaže jednak odhadované množství nebo odhadovaná hodnota výrobků, které mají být dodány podle zamýšlené rámcové dohody, nevyplývá z tohoto oznámení o zahájení zadávacího řízení, nýbrž ze specifikace, a jednak v uvedeném oznámení ani ve specifikaci není uvedeno nejvyšší množství nebo nejvyšší hodnota výrobků, které mají být dodány na základě uvedené rámcové dohody.

Podpisy.