

R á m c o v é d o h o d y

u z a t v á r a n é v e r e j n ý m i o b s t a r á v a t e ľ m i

Úvod

Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) definuje v § 2 ods. 5 písm. g) **rámcovú dohodu** ako písomnú dohodu medzi jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi alebo jedným alebo viacerými obstarávateľmi na jednej strane a jedným alebo viacerými uchádzačmi na strane druhej; rámcová dohoda **určuje podmienky zadávania zákaziek počas jej platnosti**, najmä čo sa týka ceny a predpokladaného množstva predmetu zákazky.

Z uvedeného vyplýva, že rámcová dohoda na rozdiel od zmluvy predstavuje pomerne flexibilný nástroj na obstarávanie bežných tovarov, služieb alebo stavebných prác prevažne prevádzkového charakteru (napr. kancelárske potreby, papier, deratizačné alebo dezinsekčné služby, opravárske práce). Ide o opakované plnenia, ktorých množstvá nie sú celkom presne známe. Do predpokladanej hodnoty rámcovej dohody sa zahŕňa maximálna predpokladaná hodnota všetkých zmlúv plánovaných počas trvania rámcovej dohody.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (ďalej len „smernica 2014/24/EÚ“) v preambule (body 60 až 62) uvádza, cit.:

*„(60) Nástroj rámcových dohôd sa používal vo veľkej miere a považuje sa za účinnú techniku obstarávania v celej Európe. Preto by sa mal zachovať v tej miere ako doteraz. Je však potrebné spresniť niektoré aspekty, najmä že **rámcové dohody by nemali využívať verejní obstarávatelia, ktorí v nich nie sú identifikovaní**. Preto by sa verejní obstarávatelia, ktorí sú od začiatku zmluvnými stranami konkrétnej rámcovej dohody, mali jasne uviesť názvom alebo inými prostriedkami, ako je napríklad odkaz na danú kategóriu verejných obstarávateľov v rámci jasne vymedzenej geografickej oblasti, aby bolo možné dotknutých verejných obstarávateľov ľahko a jednoznačne identifikovať. **Podobne by rámcová dohoda po uzavretí už nemala byť otvorená prístupniu nových hospodárskych subjektov**. To napríklad znamená, že ak centrálna obstarávacia organizácia používa všeobecný register verejných obstarávateľov alebo ich kategórií, ako sú miestne orgány v danej geografickej oblasti, ktorí sú oprávnení použiť rámcovú dohodu, ktorú táto organizácia uzaviera, mala by uvedený krok uskutočniť takým spôsobom, ktorý by jej umožnil overiť nielen identitu dotknutého verejného obstarávateľa, ale aj dátum, od ktorého nadobúda právo používať rámcovú dohodu uzavretú centrálnou obstarávacou organizáciou, keďže tento dátum určuje, ktoré konkrétne rámcové dohody by mal mať tento verejný obstarávateľ umožnené používať.*

(61) Objektívne podmienky na určenie toho, ktoré hospodárske subjekty ako zmluvné strany rámcovej dohody by mali uskutočniť danú úlohu, ako napríklad dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb, ktoré by mali využívať fyzické osoby, môžu v kontexte rámcových dohôd stanovujúcich všetky podmienky zahŕňať potreby alebo voľbu dotknutých fyzických osôb.

Verejným obstarávateľom by sa mala poskytnúť dodatočná flexibilita pri obstarávaní na základe rámcových dohôd, ktoré sú uzavreté s viac ako jedným hospodárskym subjektom a v ktorých sa stanovujú všetky podmienky.

*V takých prípadoch by sa malo verejným obstarávateľom umožniť, aby získali konkrétne stavebné práce, tovar alebo služby, na ktoré sa vzťahuje rámcová dohoda, buď ich nadobudnutím od jedného z hospodárskych subjektov určených v súlade s objektívnymi kritériami a už stanovenými podmienkami alebo uzavretím konkrétnej zmluvy o uskutočnení stavebných prác, dodaní tovaru alebo poskytnutí služieb na základe minisúťaže medzi hospodárskymi subjektmi, ktoré sú zmluvnými stranami rámcovej dohody. Aby sa zabezpečila transparentnosť a rovnaké zaobchádzanie, verejní obstarávatelia by mali v súťažných podkladoch pre rámcovú dohodu uviesť objektívne kritériá, ktorými sa bude riadiť výber medzi týmito dvomi metódami vykonania rámcovej dohody. Takéto kritériá by mali súvisieť napríklad s kvalitou, hodnotou alebo charakteristickými znakmi dotknutých stavebných prác, tovaru alebo služieb, vrátane potreby vyššej úrovne služieb alebo zvýšenej úrovne bezpečnosti, alebo s vývojom cenovej úrovne v porovnaní s vopred stanoveným cenovým indexom. **Rámcové dohody by sa nemali používať nevhodne alebo takým spôsobom, ktorý by bránil hospodárskej súťaži, obmedzoval ju alebo ju narúšal.** Verejní obstarávatelia by podľa tejto smernice nemali byť povinní obstarávať stavebné práce, tovar alebo služby, na ktoré sa vzťahuje rámcová dohoda, podľa takejto rámcovej dohody.*

(62) Malo by sa tiež spresniť, že zatiaľ čo zákazky založené na rámcovej dohode by sa mali zadávať pred skončením platnosti samotnej rámcovej dohody, trvanie jednotlivých zákaziek založených na rámcovej dohode nemusí zodpovedať trvaniu tejto rámcovej dohody, ale podľa potreby môže byť kratšie alebo dlhšie. Malo by sa najmä umožniť stanoviť dĺžku trvania jednotlivých zákaziek založených na rámcovej dohode v závislosti od takých činiteľov, ako je čas potrebný na ich plnenie, ak je zahrnutá údržba zariadenia s očakávanou životnosťou viac ako štyri roky alebo ak je na plnenie zákazky potrebná rozsiahla odborná príprava zamestnancov.

Zároveň by sa malo spresniť, že sa môžu vyskytnúť výnimočné prípady, keď by sa malo umožniť, aby samotné rámcové dohody uzatvárané verejným obstarávateľom pri zadávaní civilnej zákazky trvali dlhšie ako štyri roky. Takéto prípady, ktoré by sa mali náležite odôvodniť, a to najmä predmetom rámcovej dohody, môžu vzniknúť napríklad vtedy, ak hospodárske subjekty potrebujú disponovať zariadením, ktorého obdobie odpisovania je dlhšie ako štyri roky a ktoré musí byť k dispozícii vždy počas celého trvania rámcovej dohody.“

Všeobecné pravidlá uzatvárania rámcovej dohody a zadávania zákaziek na základe rámcovej dohody

Rámcová dohoda z pohľadu zákona o verejnom obstarávaní je teda písomná dohoda medzi jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi na jednej strane a jedným alebo viacerými uchádzačmi na strane druhej, pričom rámcová dohoda určuje podmienky zadávania zákaziek počas jej platnosti, najmä čo sa týka ceny a predpokladaného množstva predmetu zákazky. Rámcová dohoda sa končí uplynutím času alebo za podmienok uvedených v rámcovej dohode.

Na uzavretie rámcovej dohody možno použiť ktorýkoľvek z nadlimitných a podlimitných postupov. V praxi sa pri nadlimitných postupoch najčastejšie využíva verejná súťaž a užšia súťaž. Najvhodnejšie sa javí využitie rámcovej dohody v prípade existencie opakovanej požiadavky na dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služby, avšak verejný obstarávateľ nepozná presné požadované množstvá.

Rámcová dohoda má slúžiť ako určitý rámec pre následné zadávanie zákaziek počas doby jej platnosti a má pre tento účel stanovovať minimálne cenu a predpokladané množstvo predmetu všetkých zákaziek, ktoré sa majú zadať na základe rámcovej dohody, ktoré nie je možné zásadne meniť, resp. je ich možné meniť len v prípadoch výslovne predvídaných rámcovou dohodou¹. Pri zadávaní zákaziek na základe rámcovej dohody tak nie je možné vykonať podstatné zmeny a doplnenia podmienok v nej určených. Zadávať zákazky na základe platnej rámcovej dohody je možné iba do vyčerpania v nej dohodnutého maximálneho rozsahu plnenia, resp. maximálnej ceny alebo do uplynutia doby, na ktorú bola uzavretá, podľa toho, ktorá skutočnosť nastane skôr.

Na základe rámcovej dohody môže verejný obstarávateľ alebo verejní obstarávatelia, ktorí boli jasne a určito identifikovaní v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, zadávať zákazku len hospodárskemu subjektu alebo hospodárskym subjektom, ktorí sú zmluvnou stranou tejto rámcovej dohody. V danom kontexte sú rámcové dohody, ako základ na zadanie zákaziek - použiteľné len medzi verejným obstarávateľom alebo verejnými obstarávateľmi a hospodárskym subjektom alebo hospodárskymi subjektmi, ktoré sú od začiatku pôvodnými zmluvnými stranami rámcovej dohody. Rámcové dohody teda tvoria uzavretý systém, do ktorého nemôže dodatočne vstupovať iná osoba ani na strane kupujúceho (objednávateľa), ani na strane dodávateľa (poskytovateľa).

Nakoľko rámcové dohody nesmú využívať verejní obstarávatelia, ktorí v nich nie sú identifikovaní, je potrebné identifikovať verejných obstarávateľov najmenej uvedením druhu verejného obstarávateľa a oblasti napríklad na úrovni kraja, v ktorej bude plnená rámcová dohoda. Takouto identifikáciou by bolo napríklad špecifikovanie, že ide o okresné úrady v Trenčianskom kraji, obce v Prešovskom kraji, obce v okrese Šaľa a pod. Uvedenú podmienku identifikácie verejných obstarávateľov by tiež spĺňalo napríklad špecifikovanie, že ide o členov Klastra (združenia) regionálneho rozvoja – západné Slovensko (uvedenú podmienku by však už nespĺňalo špecifikovanie, že ide o členov a budúcich členov Klastra (združenia) regionálneho rozvoja – západné Slovensko).

¹ <http://www.uvo.gov.sk/legislativametodika-dohlad/kontrola/prehľad-rozhodnuti/prehľad-rozhodnuti-v-konani-o-preskumani-ukonov-kontrolovaného-podľa-zákona-c-3432015-z-z-5be.html?text=11593-7000&kontrolovaný=&voCislo=&predmetZakazky=&ext=0&sort=&sort-dir=ASC>

Pokiaľ ide o rámcové dohody, ktoré sú výsledkom nadlimitného postupu zadávania zákaziek alebo podlimitného postupu zadávania zákaziek bez využitia elektronického trhu, je trvanie rámcových dohôd uzavretých verejným obstarávateľom alebo verejnými obstarávateľmi limitované obdobím štyroch rokov. Vo výnimočných prípadoch, náležite odôvodnených predmetom rámcovej dohody (napr. predpokladaná dĺžka zákazky, výnimočnosť a zložitosť zákazky), možno pripustiť aj dlhšie trvanie rámcovej dohody ako štyri roky. V prípade rámcových dohôd, ktoré sú výsledkom podlimitného postupu zadávania zákaziek s využitím elektronického trhu, je možné takúto rámcovú dohodu uzavrieť najviac na 12 mesiacov.

Časové obmedzenie sa netýka zákaziek zadaných na základe platnej rámcovej dohody – tzn. plnenie takejto zmluvy môže presahovať obdobie platnosti rámcovej dohody pri dodržaní v nej dohodnutých podmienok. Z tohto pohľadu je veľmi dôležité riadenie rámcovej dohody. Pochybnosť môže vyvolať skutočnosť, ak verejný obstarávateľ zadá zákazku (uzavrie zmluvu), napr. posledný týždeň platnosti rámcovej dohody a dočerpá takmer všetko plánované množstvo tovaru, pričom rámcová dohoda sa vôbec nevyužívala predchádzajúce roky, resp. sa využívala veľmi sporadicky.

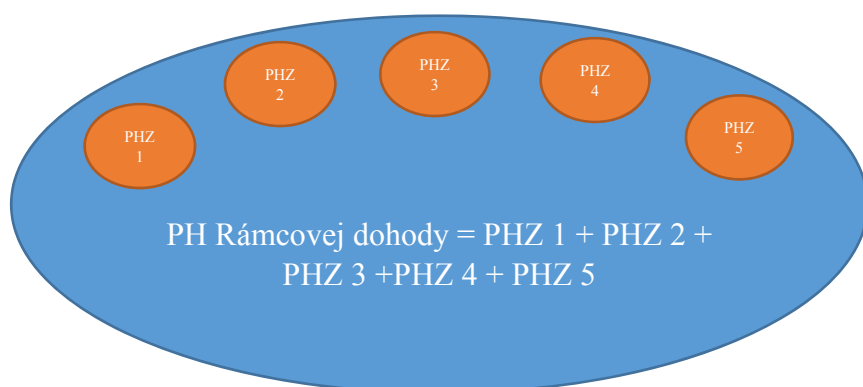
Keďže sú verejní obstarávatelia povinní pri zadávaní zákazky (uzatváraní rámcovej dohody) dodržiavať zásady verejného obstarávania, pričom tieto majú zabezpečiť voľnú a efektívnu súťaž hospodárskych subjektov o zákazky, ktoré sú financované z verejných zdrojov, **nesmie uzavretie rámcovej dohody brániť hospodárskej súťaži**. Obmedzenie dĺžky trvania rámcových dohôd, rozdelenie predmetu rámcovej dohody na viaceré časti, vrátane podmienok obmedzujúcich predloženie ponuky na všetky časti zo strany jedného uchádzača, ako aj aplikácie legislatívy upravujúcej problematiku ochrany hospodárskej súťaže, môžu napomôcť k účasti malých a stredných podnikov (podnikateľov) na verejnom obstarávaní; resp. zabrániť „uzavretiu“ relevantného trhu na malý počet/okruh subjektov/dodávateľov na dlhší čas.

Krátke zhrnutie

1.	Rámcová dohoda určuje podmienky zadávania zákaziek počas jej platnosti.
2.	Rámcové dohody nesmú využívať verejní obstarávatelia, ktorí v nich nie sú identifikovaní.
3.	Po uzatvorení rámcovej dohody nie je možné plnenie od nových hospodárskych subjektov, ktoré neboli účastné na pôvodnom verejnom obstarávaní.
4.	Rámcová dohoda sa nemení ani na strane okruhu oprávnených odberateľov (verejných obstarávateľov).
5.	Rámcové dohody by sa nemali používať nevhodne alebo takým spôsobom, ktorý by bránil hospodárskej súťaži, obmedzoval ju alebo ju narúšal.
6.	Trvanie rámcovej dohody by nemalo presiahnuť 4 roky.

Predpokladaná hodnota rámcovej dohody

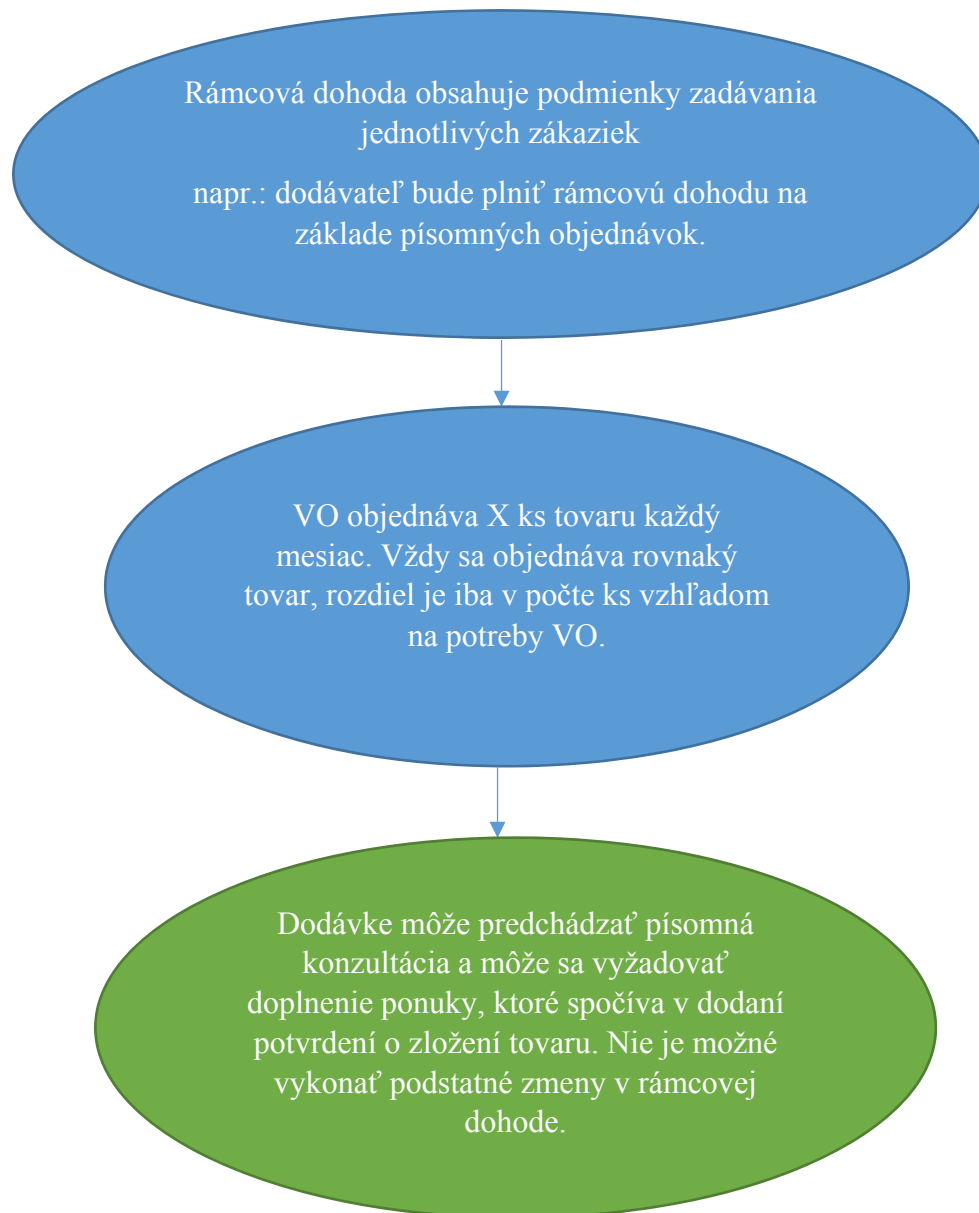
Podľa § 6 ods. 10 zákona o verejnom obstarávaní sa predpokladaná hodnota rámcovej dohody určí ako maximálna predpokladaná hodnota všetkých zákaziek, ktoré sa predpokladajú počas platnosti rámcovej dohody. Z procesu stanovenia predpokladanej hodnoty rámcovej dohody je verejný obstarávateľ povinný v dokumentácii k verejnému obstarávaniu uchovávať aj informácie a podklady, na základe ktorých určil predpokladanú hodnotu (§ 6 ods. 18 zákona o verejnom obstarávaní).



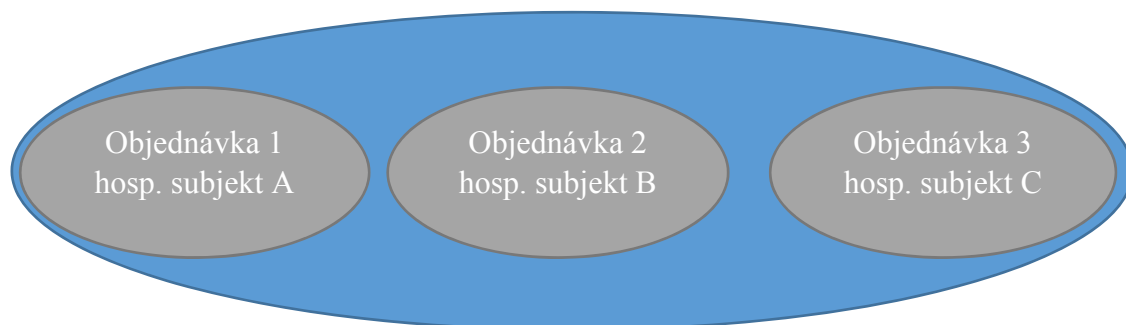
Zadávanie zákaziek na základe rámcovej dohody

1. Rámcová dohoda s jedným hospodárskym subjektom	2. Rámcová dohoda s viacerými hospodárskymi subjektami
Zákazky sa zadávajú v rámci podmienok určených v rámcovej dohode	a) bez opätovného otvorenia súťaže b) opätovným otvorením súťaže c) kombinácia postupu podľa písm. a) a b)

1. Rámcová dohoda s jedným hospodárskym subjektom – zákazky sa zadávajú v rámci podmienok určených v rámcovej dohode

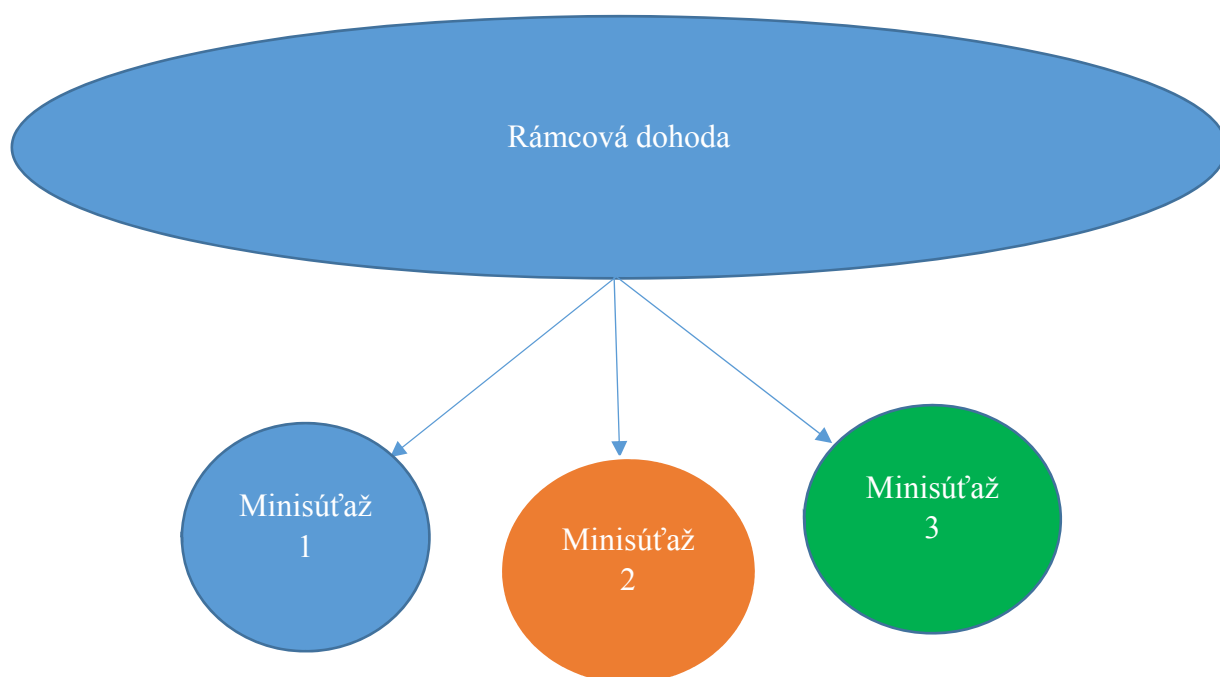


2a) Rámcová dohoda s viacerými hospodárskymi subjektami – bez opätovného otvorenia súťaže



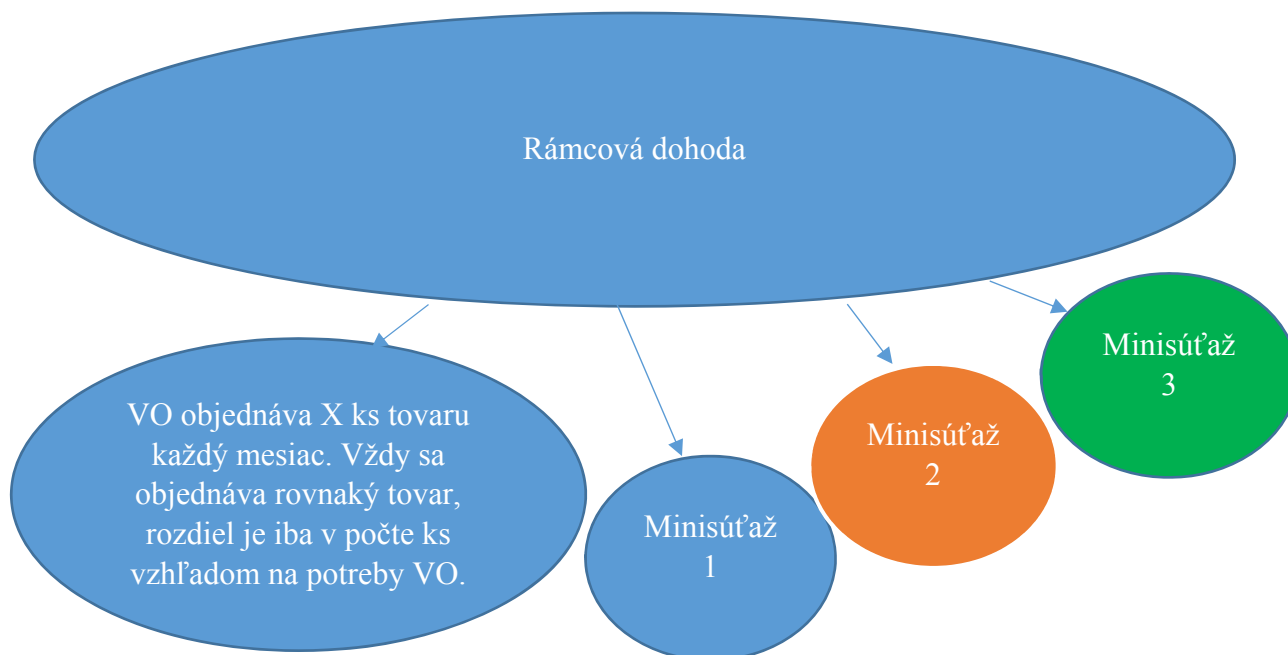
Ak je rámcová dohoda uzavretá s viac ako jedným hospodárskym subjektom, zákazka sa zadá priamo určitému hospodárskemu subjektu na základe podmienok stanovených v rámcovej dohode. Nie je možné vykonať podstatné zmeny v rámcovej dohode.

2b) Rámcová dohoda s viacerými hospodárskymi subjektami – opätovným otvorením súťaže



Rámcová dohoda uzavretá s viacerými hospodárskymi subjektami by mala obsahovať spôsob zadávania zákaziek - minisúťaž, vrátane kritérií, ktoré sa použijú na vyhodnotenie ponúk. V rámci minisúťaže sa vyzývajú na predloženie ponuky iba hospodárske subjekty, ktoré sú účastníkmi rámcovej dohody. Nie je možné vykonať podstatné zmeny v rámcovej dohode.

2c) Rámcová dohoda s viacerými hospodárskymi subjektami – kombinácia postupu podľa 2a) a 2b)



Uzavierať zmluvy na základe rámcovej dohody možno aj kombináciou posledných dvoch možností – bez opätovného otvorenia súťaže a opätovným otvorením súťaže. V rámcovej dohode verejný obstarávateľ uvedie, ako sa bude rozhodovať pri výbere spôsobu zadávania zákazky a tiež kritériá, ktoré sa použijú na vyhodnotenie v rámci minisúťaže pri konkrétnom zadávaní zákazky. Nie je možné vykonať podstatné zmeny v rámcovej dohode.

Informačná povinnosť – oznámenie výsledku verejného obstarávania

Po uzavretí rámcovej dohody, ktorá je výsledkom **nadlimitného verejného obstarávania**, je verejný obstarávateľ povinný zaslať na zverejnenie oznámenie o výsledku verejného obstarávania do 30 dní po jej uzavretí; verejný obstarávateľ nie je povinný posilať publikačnému úradu na uverejnenie oznámenia o výsledku verejného obstarávania, ak ide o zmluvy uzavreté na základe rámcovej dohody. Na uverejnenie v národnom vestníku, ak ide o zmluvy uzavreté na základe rámcovej dohody, sa oznámenia o výsledku verejného obstarávania posielajú hromadne za každý kalendárny štvrtrok do 30 dní po skončení kalendárneho štvrtroka.

V prípade rámcovej dohody, ktorá je výsledkom **podlimitného verejného obstarávania**, je verejný obstarávateľ povinný

- zaslať na zverejnenie Informáciu o výsledku verejného obstarávania do 14 dní po jej uzavretí (postup zadávania podlimitných zákaziek bez využitia elektronického trhu); verejný obstarávateľ nie je povinný posilať na uverejnenie informáciu o výsledku verejného obstarávania, ak ide o zmluvy uzavreté na základe rámcovej dohody.
- zverejniť vo svojom profile súhrnnú správu o zákazkách s cenami vyššími ako 5 000 eur, ak ide o postup zadávania podlimitných zákaziek s využitím elektronického trhu.

Vybrané otázky k problematike rámcových dohôd

Problematika	Krátko zhrnutie MU	Metodické usmernenie ÚVO
Doplnenie účastníkov rámcovej dohody po jej uzatvorení	„...pristúpenie nových verejných obstarávateľov k rámcovej dohode na základe dodatku je neprípustné...“.	2463-5000/2017 z 30. 1. 2017
Uzatváranie „čiastkových“ zmlúv na základe rámcovej dohody a povinnosť zápisu v registri partnerov verejného sektora	„...od 1. 2. 2017, vychádzajúc pritom z vyššie uvedeného prechodného ustanovenia k úpravám účinným od 1. februára 2017, by mal verejný obstarávateľ pri uzatvorení „čiastkovej“ zmluvy na základe rámcovej dohody vychádzať z aktuálneho právneho stavu, a teda v súvislosti s uzatvorením „čiastkovej“ zmluvy na základe rámcovej dohody by mal aplikovať ustanovenie § 11 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní...“.	6573-5000/2017 z 9. 3. 2017
Uzatváranie „čiastkových“ zmlúv na základe rámcovej dohody a odkladná lehota	„...Predmetné ustanovenie uvádza dve výnimky, pri ktorých nie je verejný obstarávateľ povinný dodržať uvedenú šesťnásťdňovú lehotu odo dňa odoslania informácie o výsledku vyhodnotenia ponúk podľa § 55 zákona o verejnom obstarávaní (za predpokladu neuplatnenia revízných prostriedkov). Prvou výnimkou je uzavretie zmluvy alebo rámcovej dohody v priamom rokovacom konaní, v ktorom možno vyzvať na rokovanie len jedného záujemcu, druhou uzavretie „čiastkovej“ zmluvy na základe rámcovej dohody uzavretej s jedným hospodárskym subjektom.“	9691-5000/2016 z 15. 6. 2016

Poznatky získané z dohľadu nad verejným obstarávaním

Pokiaľ ide o nastavenie objektívnych kritérií na vyhodnotenie ponúk pri uzatváraní rámcovej dohody, považujeme za vhodné poukázať na skutočnosť, že nastavenie kritéria ako súčtu jednotkových cien spôsobuje problémy. Ak sa totiž súťaží iba o jednotkové ceny, pričom sa neberú do úvahy, resp. nie sú vôbec uvedené predpokladané množstvá (príp. periodicita poskytovania služieb, dodávok tovaru), výsledný súčet jednotkových cien neukazuje reálnu hodnotu ponúkaných tovarov/služieb. Takéto nastavenie kritéria môže prakticky viesť k tomu, že nebude vybraná cenovo najvýhodnejšia ponuka, nakoľko jednotlivé tovary/služby môžu byť dodávané/vykonávané na mesačnej/dennej báze, iné zas výnimočne, príp. v rôznych množstvách. Takéto kritérium preto môže zvädzať uchádzačov k špekuláciám ohľadom stanovenia jednotkových cien k jednotlivým položkám, pričom predpokladanú menej častú a rozsahovo malú položku si uchádzač môže naceniť „pod cenu“, nakoľko mu to vykryjú zisky z položiek, ktoré sú dodávané/vykonávané častejšie a vo veľkom rozsahu. Uvedené kritérium takto môže zvýhodňovať napr. uchádzačov, ktorí v minulosti predmetné tovary/služby dodávali/vykonávali a poznajú ich rozsah a frekvenciu, a to tým, že menej časté položky si ocenia „pod cenu“ a časté položky si „nadcenia“, čím celkovo dosiahnu svoju konkurencieschopnú ponuku vo vzťahu k ponukám ostatných uchádzačov (na základe čoho môžu byť aj úspešní), ale pri plnení reálne môžu poskytovať najčastejšie objednávané položky za (omnoho) vyššie ceny, ako mali ostatní uchádzači vo svojich ponukách.