Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

16. ledna 2025 *

„Řízení o předběžné otázce – Zadávání veřejných zakázek na stavební práce – Směrnice 2014/24/EU – Článek 42 – Technické specifikace – Formulace – Taxativní povaha výčtu uvedeného v čl. 42 odst. 3 – Výzva k podávání nabídek vyžadující k provedení stavebních prací kanalizační sítě potrubí z kameniny a betonu – Vyloučení potrubí z plastu – Článek 42 odst. 4 – Odkaz na určitý typ či výrobu – Případy, kdy musí být odkaz doprovázen slovy ‚nebo rovnocenný' "

Ve věci C-424/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (Obchodní soud v Gentu, oddělení Gent, Belgie) ze dne 28. června 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 11. července 2023, v řízení

DYKA Plastics NV

proti

Fluvius System Operator CV,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci předsedy čtvrtého senátu, C. Lycourgos (zpravodaj), předseda třetího senátu, S. Rodin, D. Gratsias a O. Spineanu-Matei, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

za soudní kancelář: A. Lamote, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 30. května 2024,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za DYKA Plastics NV: S. Van Garsse a S. Verhoeven, advocaten,

– za Fluvius System Operator CV: E. Gypen a G. Laenen, advocaten,

– za českou vládu: L. Halajová, M. Smolek a J. Vláčil, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: nizozemština.

– za rakouskou vládu: J. Schmoll a C. Pesendorfer, jako zmocněnkyně,

– za Evropskou komisi: G. Gattinara a G. Wils, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 12. září 2024,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 42 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).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností DYKA Plastics NV (dále jen „DYKA“) a společností Fluvius System Operator CV (dále jen „Fluvius“) ve věci zadávání veřejných zakázek na stavební práce týkající se kanalizačních sítí, v jejichž rámci společnost Fluvius vyžaduje použití kanalizačního potrubí z kameniny a betonu.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 74 a 92 směrnice 2014/24 uvádějí:

„(74) Technické specifikace vypracované veřejnými kupujícími musí umožňovat, aby byly veřejné zakázky otevřeny hospodářské soutěži a aby bylo dosaženo cílů udržitelnosti. Za tímto účelem by mělo být možné podávat nabídky, které budou odrážet rozmanitost technických řešení, norem a technických specifikací na trhu, včetně těch, které byly vypracovány na základě kritérií výkonnosti týkajících se životního cyklu a udržitelnosti produkčního procesu, pokud jde o stavební práce, dodávky a služby.

V důsledku toho by měly být technické specifikace vypracovány tak, aby se zabránilo umělému omezování hospodářské soutěže prostřednictvím požadavků, které upřednostňují konkrétní hospodářský subjekt kopírováním klíčových vlastností dodávek, služeb nebo stavebních prací, které tento hospodářský subjekt obvykle nabízí. Vypracování technických specifikací tak, aby stanovovaly požadavky na výkon a funkci, obecně umožňuje, aby bylo tohoto cíle dosaženo co nejlépe. Provozní a výkonnostní požadavky jsou rovněž vhodným prostředkem podpory inovací v oblasti zadávání veřejných zakázek a měly by být využívány v nejširší možné míře. Odkazuje-li se na evropskou normu nebo na vnitrostátní normu, neexistuje-li norma evropská, měli by veřejní zadavatelé posoudit i nabídky založené na rovnocenných ujednáních. […]

[…]

[…]

(92) Veřejní zadavatelé by měli při posuzování nejlepšího poměru mezi cenou a kvalitou vymezit ekonomická a kvalitativní kritéria spojená s předmětem veřejné zakázky, která za tímto účelem použijí. Tato kritéria by tudíž měla umožňovat srovnávací posouzení úrovně plnění, kterou jednotlivé nabídky nabízejí, s ohledem na předmět veřejné zakázky, jak je vymezen v technických specifikacích. […]

[…]“

4 Článek 1 odst. 2 této směrnice, nadepsaný „Předmět a oblast působnosti“, stanoví:

„Zadáváním veřejných zakázek ve smyslu této směrnice je pořízení prostřednictvím veřejné zakázky stavebních prací, dodávek nebo služeb jedním či více veřejnými zadavateli od hospodářských subjektů vybraných těmito veřejnými zadavateli bez ohledu na to, zda tyto stavební práce, dodávky nebo služby mají sloužit veřejnému účelu, či nikoli.“

5 Článek 18 uvedené směrnice, nadepsaný „Zásady zadávání veřejných zakázek“, v odstavci 1 stanoví:

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

Zadávací řízení na veřejné zakázky nelze koncipovat se záměrem vyloučit je z oblasti působnosti této směrnice nebo uměle zúžit hospodářskou soutěž. Hospodářská soutěž se považuje za uměle zúženou, pokud je zadávací řízení na veřejnou zakázku koncipováno se záměrem bezdůvodně zvýhodňovat nebo znevýhodňovat určité hospodářské subjekty.“

6 Článek 42 téže směrnice, nadepsaný „Technické specifikace“, stanoví:

„1. Technické specifikace vymezené v bodě 1 přílohy VII se uvádějí v zadávací dokumentaci. V technické specifikace se stanoví požadované vlastnosti stavebních prací, služeb nebo dodávky.

Tyto vlastnosti mohou rovněž odkazovat na konkrétní výrobní proces nebo metodu poskytování požadovaných stavebních prací, dodávek nebo služeb nebo na konkrétní proces spojený s jinou fází jejich životního cyklu, a to i tehdy, kdy uvedené faktory nejsou součástí jejich věcné podstaty, za podmínky, že souvisejí s předmětem veřejné zakázky a jsou přiměřené k její hodnotě i cílům.

[…]

2. Technické specifikace musí hospodářským subjektům poskytovat rovný přístup k zadávacímu řízení a nesmějí vytvářet neodůvodněné překážky pro otevření veřejné zakázky hospodářské soutěži.

3. Aniž jsou dotčena právně závazná vnitrostátní technická pravidla, jsou-li v souladu s právem Unie, musí být technické specifikace formulovány jedním z následujících způsobů:

a) formou požadavků na výkon nebo funkci, včetně vlastností z hlediska vlivu na životní prostředí, pokud jsou tyto parametry dostatečně přesné, aby umožnily uchazeči určit předmět veřejné zakázky a veřejnému zadavateli zadat veřejnou zakázku;

b) odkazem na technické specifikace a, v pořadí podle významu, na vnitrostátní normy přejímající evropské normy, evropská technická schválení, obecné technické specifikace, mezinárodní normy nebo jiný technický referenční systém vypracovaný evropskými normalizačními subjekty nebo – pokud tyto neexistují – na vnitrostátní normy, vnitrostátní technická schválení nebo vnitrostátní technické specifikace týkající se projektování, výpočtu a realizace stavebních prací a použití dodávek; každý odkaz je doprovázen slovy ‚nebo rovnocenný‘;

c) formou požadavků na výkon nebo funkci uvedených v písmenu a) s odkazem na technické specifikace uvedené v písmenu b) jako prostředek pro předpoklad shody s takovými požadavky na výkon nebo funkci;

d) odkazem na technické specifikace uvedené v písmenu b) pro určité vlastnosti a odkazem na požadavky na výkon nebo funkci uvedené v písmenu a) pro ostatní vlastnosti.

4. Není-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky, nesmějí technické specifikace odkazovat na určité provedení nebo zdroj nebo konkrétní postup, který je příznačný pro výrobky nebo služby poskytované určitým hospodářským subjektem, nebo na obchodní značky, patenty, typy nebo určitý původ či výrobu, pokud by to mělo za důsledek zvýhodnění nebo vyloučení určitých podniků nebo určitých výrobků. Takový odkaz je výjimečně povolen, pokud není možný dostatečně přesný a srozumitelný popis předmětu veřejné zakázky podle odstavce 3. Takový odkaz musí být doprovázen slovy ‚nebo rovnocenný‘.

[…]“

7 Příloha VII směrnice 2014/24, nazvaná „Definice některých technických specifikací“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

1. ‚technickými specifikacemi‘ rozumí:
   a) v případě veřejných zakázek na stavební práce veškeré technické požadavky obsažené zejména v zadávací dokumentaci, které definují požadované vlastnosti materiálu, výrobku nebo dodávky, aby byl splněn účel užívání zamýšlený veřejným zadavatelem; tyto vlastnosti zahrnují úroveň vlivu na životní prostředí a klima, uzpůsobení pro všechny požadavky (včetně přístupnosti pro osoby s postižením) a posouzení shody, výkon, bezpečnost nebo rozměry, včetně postupů zajištění kvality, terminologie, symbolů, přezkoušení a zkušebních metod, balení, značení a štítkování, návodu k použití a výrobních postupů a metod v jakékoli fázi životního cyklu stavby; tyto vlastnosti dále zahrnují pravidla pro projekt a výpočet nákladů, testy, podmínky pro inspekci a převzetí staveb, metody a způsoby konstrukce a všechny ostatní technické podmínky, které je veřejný zadavatel schopen stanovit podle obecných nebo odborných předpisů, pokud jde o dokončené stavby a materiály nebo díly, které jsou jejich součástí;

[…]“

Belgické právo

8 Článek 4 wet inzake overheidsopdrachten (zákon o veřejných zakázkách) ze dne 17. června 2016 (*Belgisch Staatsblad*, 14. července 2016, s. 44219) v prvním pododstavci stanoví:

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

9 Článek 5 odst. 1 tohoto zákona zní:

„Veřejný zadavatel nemůže koncipovat zadávací řízení na veřejné zakázky se záměrem vyloučit je z oblasti působnosti tohoto zákona nebo uměle zúžit hospodářskou soutěž. Hospodářská soutěž se považuje za uměle zúženou, pokud je zadávací řízení na veřejnou zakázku koncipováno se záměrem bezdůvodně zvýhodňovat nebo znevýhodňovat určité hospodářské subjekty.

[…]“

10 Článek 53 odst. 2 až 4 uvedeného zákona stanoví:

„2. Technické specifikace musí hospodářským subjektům poskytovat rovný přístup k zadávacímu řízení a nesmějí vést ke vzniku neodůvodněných překážek pro otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.

3. Aniž jsou dotčena právně závazná vnitrostátní technická pravidla, jsou-li v souladu s právem Evropské unie, musí být technické specifikace formulovány jedním z následujících způsobů:

1° formou požadavků na výkon nebo funkci, včetně vlastností z hlediska vlivu na životní prostředí, pokud jsou dostatečně přesné, aby umožnily uchazeči určit předmět veřejné zakázky a veřejnému zadavateli zadat veřejnou zakázku;

2° nebo odkazem na technické specifikace a, v pořadí podle významu, na vnitrostátní normy přejímající evropské normy, evropská technická schválení, obecné technické specifikace, mezinárodní normy nebo jiný technický referenční systém vypracovaný evropskými normalizačními subjekty nebo, pokud tyto neexistují, na vnitrostátní normy, vnitrostátní technická schválení nebo vnitrostátní technické specifikace týkající se projektování, výpočtu a realizace stavebních prací a použití dodávek. Každý odkaz je doprovázen slovy ‚nebo rovnocenný‘;

3° nebo formou požadavků na výkon nebo funkci, jak je uvedeno v bodě 1°, s odkazem na specifikace uvedené v bodě 2° jako prostředek pro předpoklad shody s takovými požadavky na výkon nebo funkci;

4° nebo odkazem na technické specifikace uvedené v bodě 2° pro určité vlastnosti a odkazem na požadavky na výkon nebo funkci uvedené v bodě 1° pro ostatní vlastnosti.

4. Technické specifikace nemohou odkazovat na určité provedení nebo zdroj nebo konkrétní postup, který je příznačný pro výrobky nebo služby poskytované určitým hospodářským subjektem, nebo odkazovat na obchodní značky, patenty nebo typy, určitý původ či výrobu, pokud by to mělo za důsledek zvýhodnění nebo vyloučení určitých podniků nebo určitých výrobků.

Takový odkaz je výjimečně dovolen pouze:

1° pokud není možný dostatečně přesný a srozumitelný popis předmětu zakázky podle odstavce 3;

2° je-li to odůvodněno předmětem zakázky.

V případě uvedeném v pododstavci 2 bodě 1 musí být odkaz doprovázen slovy ‚nebo rovnocenný'.

[…]"

Spor v původním řízení a předběžné otázky

11 Fluvius je společnost založená podle belgického práva, která se ve Vlámském regionu zabývá výstavbou, správou a údržbou několika veřejných inženýrských sítí, včetně kanalizačních sítí.

12 Při zveřejňování oznámení o veřejné zakázce na instalaci nebo výměnu kanalizačních potrubí požaduje společnost Fluvius, aby u systémů pro odvádění odpadních vod bylo použito potrubí z kameniny a u systémů odvádění dešťové vody potrubí z betonu. Použití jiných materiálů je povoleno pouze za zvláštních technických okolností.

13 Společnost DYKA se jakožto výrobce a dodavatel kanalizačního potrubí z plastu domnívá, že její vyloučení ze zadávacích řízení organizovaných společností Fluvius porušuje zásady zadávání veřejných zakázek stanovené v článcích 4, 5 a 53 zákona o veřejných zakázkách, kterými se provádějí články 18 a 42 směrnice 2014/24.

14 Dne 4. června 2020 společnost DYKA vyzvala společnost Fluvius, aby upravila zadávací řízení tak, aby mohla být v rámci těchto zadávacích řízení nabízena kanalizační potrubí z plastu.

15 Kromě toho dne 7. října 2020 společnost DYKA požádala společnost Fluvius, aby v zadávací dokumentaci týkající se veřejné zakázky na instalaci kanalizačního potrubí v obci Beringen (Belgie) upřesnila důvody, proč jsou potrubí z plastu z této zakázky vyloučena.

16 V odpovědi ze dne 15. října 2020 potvrdila společnost Fluvius, že jsou akceptována pouze potrubí z kameniny pro odvádění odpadních vod a potrubí z betonu pro odvádění dešťové vody. Domnívá se, že tuto volbu materiálů nemusí dále odůvodňovat.

17 Společnost DYKA se obrátila na ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (Obchodní soud v Gentu, oddělení Gent, Belgie), který je předkládajícím soudem, a domáhala se, aby bylo společnosti Fluvius nařízeno ukončit tuto praxi a aby jí bylo uloženo zaplacení náhrady škody.

18 Před tímto soudem společnost Fluvius tvrdí, že je legitimní zejména z hlediska udržitelnosti zvolit jako výchozí, tedy při neexistenci zvláštních technických okolností, kanalizační potrubí z kameniny a betonu. Má v podstatě za to, že takový požadavek neporušuje zásady uvedené v článcích 18 a 42 směrnice 2014/24.

19 Předkládající soud poznamenává, že z článku 42 směrnice 2014/24 vyplývá, že technické specifikace musí být vypracovány tak, aby se zabránilo umělému omezování hospodářské soutěže. Jak vyplývá z čl. 42 odst. 3 této směrnice ve spojení s jejím bodem 74 odůvodnění, formulace technických specifikací formou požadavků na výkon a funkci obecně umožňuje, aby bylo cíle otevření veřejných zakázek hospodářské soutěži dosaženo co nejlépe.

20 Tento soud nevylučuje, že čl. 42 odst. 3 směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že veřejný zadavatel je povinen formulovat technické specifikace jedním ze způsobů uvedených v tomto ustanovení. Zdá se přitom, že formulace použitá společností Fluvius, která spočívá v odkazu na potrubí z kameniny a betonu, nespadá pod žádný z těchto způsobů a kromě toho má za následek vyloučení určitých podniků nebo výrobků, což by mohlo spadat pod zákaz uvedený v čl. 42 odst. 4 této směrnice. Z toho by mohlo vyplývat, že byly porušeny zásady stanovené v čl. 18 odst. 1 a čl. 42 odst. 2 uvedené směrnice.

21 Za těchto podmínek se ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (Obchodní soud v Gentu, oddělení Gent) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 42 odst. 3 směrnice [2014/24] vykládán v tom smyslu, že výčet způsobů formulace technických specifikací v něm uvedený je konečný, a veřejný zadavatel je proto povinen formulovat technické specifikace veřejných zakázek jedním ze způsobů uvedených v tomto ustanovení?

2) Musí být čl. 42 odst. 4 směrnice [2014/24] vykládán v tom smyslu, že odkazy v technických specifikacích k zadávacím řízením na kanalizační potrubí z kameniny a betonu (v závislosti na konkrétním kanalizačním systému) je nezbytné považovat za odkazy uvedené v tomto ustanovení, jako například odkazy na určité typy potrubí nebo na určitou výrobu potrubí?

3) Musí být čl. 42 odst. 4 směrnice [2014/24] vykládán v tom smyslu, že odkazy v technických specifikacích k zadávacímu řízení na jediné zboží, například na kanalizační potrubí z kameniny a betonu (v závislosti na konkrétním kanalizačním systému) jako určitá technická řešení, s sebou již přináší důsledek uvedený v tomto ustanovení (konkrétně ‚důsledek zvýhodnění nebo vyloučení určitých podniků nebo určitých výrobků'), protože vedou k tomu, že podniky nabízející alternativní řešení k určenému zboží jsou již předem vyloučeny, a tím znevýhodněny, ačkoliv předepsané zboží mohou nabídnout vzájemně si konkurující podniky, nebo je v tomto ohledu nezbytné, aby ve vztahu k uvedenému zboží, například kanalizačnímu potrubí z kameniny a betonu (v závislosti na konkrétním kanalizačním systému), neexistovala žádná konkurence, a lze tedy hovořit o výše uvedeném důsledku, pouze pokud je dotčené zboží charakteristické pro konkrétní podnik, který jako jediný toto zboží na trhu nabízí?

4) Musí být čl. 42 odst. 2 směrnice [2014/24] vykládán v tom smyslu, že zjištěné porušení čl. 42 odst. 3 směrnice [2014/24] nebo čl. 42 odst. 4 směrnice [2014/24] z důvodu protiprávního porušení odkazů v technických specifikacích k zadávacímu řízení (například na kanalizační potrubí z kameniny a betonu v závislosti na konkrétním kanalizačním systému) současně implikuje i porušení čl. 42 odst. 2 směrnice [2014/24] a s tím souvisejícího čl. 18 odst. 1 směrnice [2014/24]?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

22 Úvodem je třeba uvést, že Evropská komise má ve svém písemném vyjádření pochybnosti ohledně použitelné směrnice.

23 Je třeba připomenout, že předběžná otázka musí být zkoumána s ohledem na všechna ustanovení Smluv a sekundárního práva, která mohou být relevantní pro předložený problém. Okolnost, že předkládající soud formuloval otázku tak, že odkázal na určitá ustanovení unijního práva, tedy 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 (rozsudek ze dne 16. června 2022, Obština Razlog, C-376/21, EU:C:2022:472, bod 51 a citovaná judikatura).

24 Společnost Fluvius se zabývá instalací, správou a údržbou sanitárních systémů. Stavební práce související s touto činností jsou obecně upraveny směrnicí 2014/24, a to podle čl. 1 odst. 2 této směrnice.

25 Článek 10 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25 ze dne 26. února 2014 o 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) však stanoví, že do oblasti působnosti této směrnice spadají činnosti související s dopravou a distribucí pitné vody nebo dodávkami pitné vody. Článek 10 odst. 2 písm. b) směrnice 2014/25 v tomto ohledu upřesňuje, že zakázky nebo soutěže o návrh, které zadávají nebo organizují zadavatelé provozující činnost uvedenou v tomto čl. 10 odst. 1 a jež souvisejí s čištěním a úpravou odpadních vod, spadají rovněž do působnosti této směrnice.

26 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce neumožňuje určit, zda společnost Fluvius jako veřejný zadavatel vykonává činnost související s dopravou a distribucí pitné vody nebo dodávkami pitné vody. Na jednání však společnost Fluvius, podporovaná Komisí a společností DYKA, tvrdila, že v této oblasti nepůsobí. S výhradou ověření předkládajícím soudem se tedy jeví, že v projednávané věci je použitelná směrnice 2014/24.

27 V každém případě je třeba poznamenat, že ustanovení, která se týkají technických specifikací ve směrnicích 2014/24 a 2014/25, jsou v podstatě totožná.

K první otázce

28 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 42 odst. 3 směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že výčet způsobů formulace technických specifikací obsažený v tomto ustanovení je taxativní.

29 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle čl. 42 odst. 3 směrnice 2014/24 se technické specifikace v souladu s písmenem a) tohoto ustanovení stanoví formou požadavků na výkon nebo funkci, nebo v souladu s písmenem b) uvedeného ustanovení odkazem na technické specifikace a v pořadí podle významu, na vnitrostátní normy přejímající evropské normy, evropská technická schválení, obecné technické specifikace, mezinárodní normy nebo jiný technický referenční systém vypracovaný evropskými normalizačními subjekty nebo – pokud tyto neexistují – na

vnitrostátní normy, vnitrostátní technická schválení nebo vnitrostátní technické specifikace týkající se projektování, výpočtu a realizace stavebních prací a použití dodávek, nebo v souladu s písmeny c) nebo d) téhož ustanovení kombinací těchto dvou způsobů. Mezi způsoby formulace technických specifikací uvedených v čl. 42 odst. 3 písm. a) až d) této směrnice neexistuje žádná hierarchie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, body 26 a 28).

30 Jak vyplývá z věty „technické specifikace [musí být] formulovány jedním z následujících způsobů“, která předchází těmto písmenům a) až d), přísluší veřejnému zadavateli, aby formuloval technické specifikace v souladu s jedním z uvedených písmen, a nikoli jiným způsobem. Článek 42 odst. 3 směrnice 2014/24 musí být tudíž, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 44 svého stanoviska, chápán v tom smyslu, že taxativně vyjmenovává způsoby formulace technických specifikací, které musí být uvedeny v zadávací dokumentaci. Pokud by totiž unijní normotvůrce zamýšlel připustit další způsoby, vyjádřil by svou vůli použitím formulace v uvedeném smyslu, například „mohou být formulovány“.

31 Tento výklad není vyvrácen upřesněním, které je uvedeno na začátku čl. 42 odst. 3 směrnice 2014/24, podle něhož toto ustanovení platí, „[a]niž jsou dotčena právně závazná vnitrostátní technická pravidla, jsou-li v souladu s právem Unie“. Toto upřesnění sice může v případě existence vnitrostátního technického pravidla vést k situacím, kdy se veřejní zadavatelé mohou odchýlit od pravidla uvedeného v tomto čl. 42 odst. 3, avšak jako takové nemění smysl tohoto pravidla. Není-li jako v projednávané věci uplatněno žádné „právně závazné vnitrostátní technické pravidlo“, musí být technické specifikace, aniž je dotčen čl. 42 odst. 4 této směrnice, formulovány v souladu s některým ze způsobů uvedených v písmenech a) až d) uvedeného čl. 42 odst. 3.

32 Uvedený výklad není vyvrácen ani formulací uvedenou v čl. 42 odst. 4 druhé větě směrnice 2014/24, podle které mohou nastat případy, „[kdy] není možný dostatečně přesný a srozumitelný popis předmětu veřejné zakázky podle odstavce 3“ tohoto článku 42.

33 Podle čl. 42 odst. 4 druhé a třetí věty této směrnice může veřejný zadavatel v takových případech výjimečně odkázat na určité provedení nebo zdroj, konkrétní postup nebo jiný zvláštní prvek uvedený v tomto čl. 42 odst. 4 první větě společně se slovy „nebo rovnocenný“.

34 Pokud se tato výjimka použije z důvodu, že není možný dostatečně přesný a srozumitelný popis předmětu zakázky podle čl. 42 odst. 3 směrnice 2014/24, může veřejný zadavatel v technických specifikacích zahrnout odkaz na prvky, jejichž uvedení je v zásadě zakázáno čl. 42 odst. 4 první větou této směrnice, za předpokladu, že je tento odkaz doprovázen slovy „nebo rovnocenný“.

35 A dále vzhledem k tomu, že čl. 42 odst. 4 směrnice 2014/24 v první větě upřesňuje, že se zákaz použití odkazů, které jsou v něm uvedeny, nepoužije, pokud je takový odkaz odůvodněn předmětem zakázky, je třeba mít za to, že se tento případ, podobně jako případ v čl. 42 odst. 4 druhé větě této směrnice, uvedený v bodech 32 až 34 tohoto rozsudku, odchyluje od výlučné použitelnosti způsobů formulace technických specifikací uvedených v čl. 42 odst. 3 uvedené směrnice.

36 S výjimkou případů uvedených v čl. 42 odst. 4 téže směrnice a při neexistenci jakéhokoli právně závazného vnitrostátního technického pravidla ve smyslu čl. 42 odst. 3 této směrnice však musí být výčet způsobů formulace technických specifikací uvedených v čl. 42 odst. 3 písm. a) až d) považován za taxativní.

37 Jak vyplývá ze všech výše uvedených skutečností, výklad uvedený v bodě 30 tohoto rozsudku, který jasně vyplývá z výrazu „musí být […] formulovány jedním z následujících způsobů“ uvedeného v čl. 42 odst. 3 směrnice 2014/24, je v zásadě jediný možný, a to aniž je dotčeno upřesnění obsažené na začátku tohoto ustanovení a upřesnění obsažená v čl. 42 odst. 4 této směrnice. S ohledem na ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž se Soudní dvůr v případě, kdy smysl ustanovení unijního práva jednoznačně vyplývá ze samotného znění tohoto ustanovení, nemůže od tohoto výkladu odchýlit (rozsudek ze dne 4. října 2024, Agencia po vpisvanijata, C-200/23, EU:C:2024:827, bod 56 a citovaná judikatura), není třeba dále zkoumat rozsah působnosti tohoto čl. 42 odst. 3.

38 Na první položenou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že čl. 42 odst. 3 směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že výčet způsobů formulace technických specifikací v tomto ustanovení je taxativní, aniž jsou dotčena právně závazná vnitrostátní technická pravidla, která jsou v souladu s unijním právem ve smyslu uvedeného ustanovení, a aniž je dotčen čl. 42 odst. 4 této směrnice.

Ke druhé a třetí otázce

39 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda čl. 42 odst. 4 směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že veřejní zadavatelé mohou v technických specifikacích veřejné zakázky na stavební práce upřesnit, z jakých materiálů mají být složeny výrobky nabízené uchazeči.

40 V tomto ohledu je třeba bez dalšího uvést, že v zadávacím řízení na veřejnou zakázku na stavební práce je cílem formulace technických specifikací v souladu s čl. 42 odst. 1 směrnice 2014/24 stanovit „požadované vlastnosti stavebních prací“. Technické specifikace v rozsahu, v němž určují tyto vlastnosti, vymezují, jak vyplývá z bodu 92 odůvodnění této směrnice, samotný předmět veřejné zakázky.

41 Mezi tyto specifikace mohou v souladu s bodem 1 písm. a) přílohy VII uvedené směrnice patřit zejména požadované vlastnosti „výrobku nebo dodávky, aby byl splněn účel užívání zamýšlený veřejným zadavatelem“. Tyto vlastnosti zahrnují zejména všechny „technické podmínky, které je veřejný zadavatel schopen stanovit podle obecných nebo odborných předpisů, pokud jde o dokončené stavby a materiály nebo díly, které jsou jejich součástí“.

42 I když veřejní zadavatelé mají v tomto ohledu široký prostor pro uvážení, který je odůvodněn skutečností, že znají nejlépe dodávky, které potřebují, a požadavky, které musí být splněny, aby dosáhli požadovaných výsledků, směrnice 2014/24 stanoví určitá omezení, která musejí dodržovat. Tito veřejní zadavatelé musí v souladu s článkem 42 odst. 2 směrnice 2014/24 ve spojení s čl. 18 odst. 1 této směrnice zajistit, aby technické specifikace poskytovaly hospodářským subjektům rovný přístup k zadávacím řízením a nevytvářely neodůvodněné překážky pro otevření veřejné zakázky hospodářské soutěži (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, body 29 až 33).

43 Stejně tak z bodu 74 odůvodnění této směrnice vyplývá, že technické specifikace formulované za účelem zadání veřejné zakázky by měly tuto veřejnou zakázku otevřít hospodářské soutěži, a umožnit tak podávání nabídek, které zejména odrážejí rozmanitost technických řešení existujících na trhu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. října 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, bod 36, a ze dne 24. října 2024, Obština Pleven, C-513/23, EU:C:2024:917, bod 36).

44 Tentýž bod 74 odůvodnění upřesňuje, že formulace technických specifikací formou požadavků na výkon a funkci obecně umožňuje, aby bylo cíle otevření veřejné zakázky hospodářské soutěži dosaženo co nejlépe, a že tento způsob formulace, který podporuje inovace v oblasti zadávání veřejných zakázek, by proto měl být využíván v nejširší možné míře.

45 Tento způsob formulace technických specifikací, uvedený v čl. 42 odst. 3 písm. a) směrnice 2014/24, totiž umožňuje jakémukoliv hospodářskému subjektu, jehož výrobky splňují požadavky na výkon a funkci stanovené veřejným zadavatelem, podat nabídku zejména bez ohledu na postup výroby jeho výrobků a na materiál, z něhož jsou tyto výrobky složeny.

46 K tomu, aby způsob formulace stanovený v čl. 42 odst. 3 písm. b) směrnice 2014/24 rovněž zaručoval náležité otevření hospodářské soutěži, unijní normotvůrce stanovil, že technické specifikace formulované tímto způsobem musí být doprovázeny slovy „nebo rovnocenný“.

47 Vzhledem k tomu, že otevření hospodářské soutěži je zaručeno v případě použití jednoho ze způsobů uvedených v čl. 42 odst. 3 písm. a) a b) směrnice 2014/24, je rovněž zaručeno v případech uvedených v čl. 42 odst. 3 písm. c) a d) této směrnice, které spočívají v kombinaci těchto dvou způsobů.

48 Naproti tomu zahrnout do technických specifikací odkaz „na určité provedení nebo zdroj nebo konkrétní postup, který je příznačný pro výrobky nebo služby poskytované určitým hospodářským subjektem“ nebo „na obchodní značky, patenty, typy nebo určitý původ či výrobu, pokud by to mělo za důsledek zvýhodnění nebo vyloučení určitých podniků nebo určitých výrobků“, je podle čl. 42 odst. 4 této směrnice v zásadě zakázáno.

49 Takové odkazy totiž zdaleka nepřispívají k otevření veřejné zakázky hospodářské soutěži, ale mají za následek její omezení.

50 Veřejný zadavatel však může výjimečně do zadávací dokumentace obsahující technické specifikace zahrnout odkaz uvedený v čl. 42 odst. 4 směrnice 2014/24, pokud – jak v podstatě stanoví druhá věta tohoto ustanovení – požadavky na výkon nebo funkci uvedené v souladu s čl. 42 odst. 3 písm. a) této směrnice nebo specifikace uvedené v souladu s čl. 42 odst. 3 písm. b) uvedené směrnice nebo kombinace obojího samy o sobě neumožňují dostatečně přesný a srozumitelný popis předmětu veřejné zakázky. V takovém případě musí veřejný zadavatel v souladu s čl. 42 odst. 4 třetí větou téže směrnice připojit k tomuto odkazu slova „nebo rovnocenný“.

51 Jak kromě toho vyplývá ze slovního spojení „[n]ení-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky“, obsaženého v první větě čl. 42 odst. 4 směrnice 2014/24, odkazy uvedené v tomto ustanovení mohou být učiněny rovněž tehdy, je-li to legitimní s ohledem na předmět veřejné zakázky. S ohledem na jeho umístění na začátku tohoto odstavce 4 a použití výrazu „není-li“ je třeba tento případ, který se liší od případu stanoveného v tomto čl. 42 odst. 4 druhé větě, chápat jako okolnost, která veřejnému zadavateli umožňuje vyloučit samotnou použitelnost normativního obsahu tohoto odstavce 4, který obsahuje zásadní zákaz stanovený v první větě uvedeného odstavce, výjimku z tohoto zákazu stanovenou v jeho druhé větě a požadavek stanovený ve třetí větě tohoto odstavce připojit v případě použitelnosti této výjimky slova „nebo rovnocenný“.

52 Pokud je tedy takový odkaz, jako je odkaz uvedený v čl. 42 odst. 4 směrnice 2014/24, odůvodněn předmětem veřejné zakázky, může být vložen do technických specifikací, aniž se uplatní zákaz uvedený v první větě tohoto ustanovení nebo podmínky stanovené v jeho druhé a třetí větě.

53 Tento případ, na který odkazují slova „[n]ení-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky“, musí být vykládán restriktivně, neboť jinak by byl ohrožen cíl otevření veřejných zakázek hospodářské soutěži, takže se vztahuje pouze na situace, kdy požadavek týkající se použití výrobku určitého typu nebo původu, případně určité obchodní značky, nebo získaného na základě určitého patentu nebo postupu nevyhnutelně vyplývá z předmětu zakázky.

54 Právě s ohledem na všechna výše uvedená upřesnění ohledně působnosti článku 42 směrnice 2014/24 bude na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda společnost Fluvius může prostřednictvím technických specifikací, které formuluje pro účely zadávání veřejných zakázek na stavební práce týkající se kanalizačních sítí, omezit tyto veřejné zakázky na hospodářské subjekty, které dodávají pro odvádění odpadních vod kanalizační potrubí z kameniny a pro odvádění dešťové vody potrubí z betonu.

55 I když přísluší pouze předkládajícímu soudu, aby aplikoval pravidla uvedená v tomto článku 42, jak je vykládá Soudní dvůr, může Soudní dvůr poskytnout vodítka za účelem určení, v jakém rozsahu se tato pravidla mohou použít na takový odkaz, jako je odkaz dotčený ve věci v původním řízení, který spočívá v požadavku použití potrubí „z kameniny“ a „z betonu“.

56 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že materiál, z něhož je výrobek složen, nelze kvalifikovat jako „požadavek na výkon“ nebo „požadavek na funkci“ ve smyslu čl. 42 odst. 3 písm. a) směrnice 2014/24. I když totiž materiál může přispět k výkonu výrobku nebo k jeho schopnosti splnit požadavek na funkci, nepředstavuje sám o sobě „požadavek na výkon“ nebo „požadavek na funkci“.

57 V takovém případě, jako je případ dotčený ve věci v původním řízení, kdy v dotyčném hospodářském odvětví existují výrobky rozlišitelné z hlediska jejich provedení, a konkrétně materiálu, z něhož jsou vyrobeny, musí být požadavek na použití výrobků z určitého materiálu, jak uvedl generální advokát v bodech 72 a 73 svého stanoviska, kvalifikován jako odkaz na „typy“ nebo „[určitou] výrobu“ mající „za důsledek zvýhodnění nebo vyloučení určitých podniků nebo určitých výrobků“ ve smyslu čl. 42 odst. 4 první věty směrnice 2014/24, pokud tento odkaz vede k vyloučení podniků, které dodávají výrobky z jiného než požadovaného materiálu.

58 Zadruhé je třeba uvést, že na jednání před Soudním dvorem společnost Fluvius v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem prohlásila, že technická specifikace dotčená ve věci v původním řízení, podle níž musí být potrubí pro odvádění odpadních vod z kameniny a potrubí pro odvádění dešťové vody z betonu, nebyla doprovázena slovy „nebo rovnocenný“.

59 Pokud by tomu tak bylo, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, vyplývalo by z toho, aniž by bylo nutné zkoumat, zda je na základě čl. 42 odst. 3 směrnice 2014/24 možný dostatečně přesný a srozumitelný popis předmětu každé veřejné zakázky dotčené ve věci v původním řízení, že by společnost Fluvius nemohla užitečně uplatnit výjimku stanovenou v čl. 53 odst. 4 druhém pododstavci bodu 1 zákona o veřejných zakázkách, který do belgického práva provádí čl. 42 odst. 4 druhou větu této směrnice, neboť by požadavek uvedený ve třetí větě tohoto čl. 42 odst. 4, který byl do belgického práva proveden čl. 53 odst. 4 třetím pododstavcem tohoto zákona, nebyl splněn.

60 Pokud jde zatřetí o případ uvedený na začátku čl. 42 odst. 4 směrnice 2014/24, vykládaný v bodech 51 až 53 tohoto rozsudku a provedený do belgického práva čl. 53 odst. 4 druhým pododstavcem bodem 2 uvedeného zákona, je třeba mít za to, že požadavek týkající se použití určitého materiálu pro veřejnou zakázku nebo její část může zejména nevyhnutelně vyplývat

z předmětu veřejné zakázky, pokud je založen na estetickém účinku, o který veřejný zadavatel usiluje, nebo z nutnosti přizpůsobit dílo jeho okolnímu prostředí či je vzhledem k požadavkům na výkon a funkci formulovaným v souladu s čl. 42 odst. 3 písm. a) této směrnice použití výrobků z tohoto materiálu nevyhnutelné. V takových situacích totiž nepřipadá v úvahu žádná alternativa založená na odlišném technickém řešení.

61 Kromě případů, kdy použití materiálu nevyhnutelně vyplývá z předmětu veřejné zakázky, nemůže veřejný zadavatel bez přidání slov „nebo rovnocenný“ vyžadovat použití určitého materiálu. V rámci technických specifikací se tedy musí zdržet uložení povinnosti použít určitý materiál, a to buď tím, že se vyhne uvedení takového materiálu v zadávací dokumentaci, nebo tím, že uvede jeden nebo více materiálů, přičemž připojí slova „nebo rovnocenný“. Veřejný zadavatel tak bude muset v souladu s cílem otevření veřejných zakázek hospodářské soutěži sledovaným směrnicí 2014/24 použít kritéria pro zadání zakázky na různé nabídky, které mohou zahrnovat jak nabídky výrobků z materiálů, jejichž použití je v dotyčném odvětví běžné, tak nabídky výrobků z méně obvyklých, či dokonce inovativních materiálů. Veřejný zadavatel tedy zúčastněným hospodářským subjektům poskytne možnost prokázat rovnocennost takových materiálů.

62 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou a třetí položenou otázku odpovědět tak, že čl. 42 odst. 4 směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že veřejní zadavatelé nemohou bez připojení slov „nebo rovnocenný“ v technických specifikacích veřejné zakázky na stavební práce upřesnit, z jakých materiálů musí být vyrobeny výrobky nabízené uchazeči, ledaže použití určitého materiálu nevyhnutelně vyplývá z předmětu veřejné zakázky, jelikož nepřipadá v úvahu žádná alternativa založená na odlišném technickém řešení.

Ke čtvrté otázce

63 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 42 odst. 2 směrnice 2014/24 ve spojení s čl. 18 odst. 1 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost poskytnout hospodářským subjektům rovný přístup k zadávacím řízením a zákaz vytvářet neodůvodněné překážky pro otevření veřejných zakázek hospodářské soutěži stanovené v posledně uvedeném ustanovení jsou nevyhnutelně porušeny, pokud veřejný zadavatel prostřednictvím technické specifikace, která není slučitelná s pravidly uvedenými v čl. 42 odst. 3 a 4 uvedené směrnice, vyloučí určité podniky nebo výrobky.

64 Ze znění čl. 42 odst. 2 směrnice 2014/24 jednoznačně vyplývá, že cílem tohoto ustanovení je připomenout, pokud jde o formulaci technických specifikací, některá z pravidel stanovených v čl. 18 odst. 1 této směrnice, a to zaprvé povinnost jednat s hospodářskými subjekty na základě zásady rovného zacházení a zadruhé zákaz umělého zúžení hospodářské soutěže (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, body 32 a 33).

65 Tento obsah čl. 42 odst. 2 směrnice 2014/24 je konkretizován v čl. 42 odst. 3 a 4 této směrnice. Jak vyplývá z přezkumu první až třetí předběžné otázky, tyto odstavce rovněž vycházejí, jak potvrzuje bod 74 odůvodnění směrnice 2014/24, z uvedené povinnosti a uvedeného zákazu.

66 Pokud jsou tedy určité podniky nebo určité výrobky vyloučeny z důvodu technické specifikace, která je neslučitelná s pravidly uvedenými v čl. 42 odst. 3 a 4 směrnice 2014/24, toto vyloučení nutně porušuje povinnost stanovenou v tomto čl. 42 odst. 2 zajistit, aby technické specifikace poskytovaly rovný přístup k zadávacímu řízení a neoprávněně neomezovaly hospodářskou soutěž.

67 Na čtvrtou otázku je proto třeba odpovědět tak, že čl. 42 odst. 2 směrnice 2014/24 ve spojení s čl. 18 odst. 1 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost poskytnout hospodářským subjektům rovný přístup k zadávacím řízením a zákaz vytvářet neodůvodněné překážky pro otevření veřejných zakázek hospodářské soutěži stanovené v posledně uvedeném ustanovení jsou nevyhnutelně porušeny, pokud veřejný zadavatel prostřednictvím technické specifikace, která není slučitelná s pravidly stanovenými v čl. 42 odst. 3 a 4 uvedené směrnice, vyloučí určité podniky nebo výrobky.

K nákladům řízení

68 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 42 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES**

   musí být vykládán v tom smyslu, že

   výčet způsobů formulace technických specifikací v tomto ustanovení je taxativní, aniž jsou dotčena právně závazná vnitrostátní technická pravidla, která jsou v souladu s unijním právem ve smyslu uvedeného ustanovení, a aniž je dotčen čl. 42 odst. 4 této směrnice.

2) **Článek 42 odst. 4 směrnice 2014/24**

   musí být vykládán v tom smyslu, že

   veřejní zadavatelé nemohou bez připojení slov „nebo rovnocenný“ v technických specifikacích veřejné zakázky na stavební práce upřesnit, z jakých materiálů musí být vyrobeny výrobky nabízené uchazeči, ledaže použití určitého materiálu nevyhnutelně vyplývá z předmětu veřejné zakázky, jelikož nepřipadá v úvahu žádná alternativa založená na odlišném technickém řešení.

3) **Článek 42 odst. 2 směrnice 2014/24 ve spojení s čl. 18 odst. 1 této směrnice**

   musí být vykládán v tom smyslu, že

   povinnost poskytnout hospodářským subjektům rovný přístup k zadávacím řízením a zákaz vytvářet neodůvodněné překážky pro otevření veřejných zakázek hospodářské soutěži stanovené v posledně uvedeném ustanovení jsou nevyhnutelně porušeny, pokud veřejný zadavatel prostřednictvím technické specifikace, která není slučitelná s pravidly uvedenými v čl. 42 odst. 3 a 4 uvedené směrnice, vyloučí určité podniky nebo výrobky.

Podpisy