Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 18. decembra 2025*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Verejné obstarávanie – Zmiešané obstarávanie zahŕňajúce aspekty obrany – Služby, ktoré priamo súvisia s vojenským zariadením – Smernica 2009/81/ES – Smernica 2014/24/EÚ – Určenie smernice, ktorá sa uplatňuje – Kritériá na vyhodnotenie ponúk – Článok 67 ods. 2 tretí pododsek – Zákaz používať cenu ako jediné kritérium na vyhodnotenie ponúk – Proporcionalita – Verejné obstarávanie služieb s vysokým podielom pracovnej sily“

Vo veci C-769/23,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) z 5. decembra 2023 a doručený Súdnemu dvoru 13. decembra 2023, ktorý súvisí s konaním:

Mara Soc. coop. arl

proti

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory C. Lycourgos (spravodajca), sudcovia O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra a N. Fenger,

generálny advokát: R. Norkus,

tajomník: G. Chiapponi, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 30. apríla 2025,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Mara Soc. coop. arl, v zastúpení: A. Clarizia, M. Pagliarulo a P. Ziotti, avvocati,

– Gruppo Samir Global Service Srl, v zastúpení: L. Tozzi, avvocato,

* Jazyk konania: taliančina.

– talianska vláda, v zastúpení: S. Fiorentino a G. Palmieri, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci C. Pluchino, avvocato dello Stato,

– francúzska vláda, v zastúpení: R. Bénard, B. Fodda a M. Guiresse, splnomocnení zástupcovia,

– Európska komisia, v zastúpení: C. Biz, L. Malferrari a G. Wils, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní z 10. júla 2025,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 49 a 56 ZFEÚ, článku 67 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65), zmenenej delegovaným nariadením Komisie (EÚ) 2021/1952 z 10. novembra 2021 (Ú. v. EÚ L 398, 2021, s. 23) (ďalej len „smernica 2014/24“), ako aj zásady proporcionality.

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Mara Soc. coop. arl na jednej strane a Ministero della Difesa (Ministerstvo obrany, Taliansko) a spoločnosťou Gruppo Samir Global Service Srl (ďalej len „Samir“) na druhej strane vo veci zadania zákazky na služby pre potreby talianskej armády.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2009/81/ES

3 Odôvodnenia 4, 6 až 9, 16, 17, 20 a 27 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/81/ES z 13. júla 2009 o koordinácii postupov pre zadávanie určitých zákaziek na práce, zákaziek na dodávku tovaru a zákaziek na služby verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi v oblastiach obrany a bezpečnosti a o zmene a doplnení smerníc 2004/17/ES a 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 216, 2009, s. 76), stanovujú:

„(4) Jedným z predpokladov vytvorenia európskeho trhu s obrannými zariadeniami je stanovenie vhodného legislatívneho rámca. To si v oblasti obstarávania vyžaduje koordináciu postupov zadávania zákaziek s cieľom splniť bezpečnostné požiadavky členských štátov a povinnosti vyplývajúce zo zmluvy.

…

(6) Lepšia koordinácia postupov zadávania zákaziek, napríklad v prípade zákaziek týkajúcich sa logistických služieb, dopravy a skladovania, tiež potenciálne znižuje náklady v sektore obrany a podstatne znižuje vplyv tohto sektora na životné prostredie.

(7) Tieto postupy by mali odzrkadľovať celkový prístup Únie k otázke bezpečnosti, ktorý zodpovedá vývoju strategického prostredia. Vznikom asymetrických nadnárodných hrozieb sa ešte viac zotreli hranice medzi vonkajšou a vnútornou bezpečnosťou, ako aj vojenskou a nevojenskou bezpečnosťou.

(8) Obranné a bezpečnostné zariadenia majú rozhodujúci význam pre bezpečnosť a zvrchovanosť členských štátov, ako aj pre autonómnosť Únie. Z tohto dôvodu majú nákupy tovaru a služieb v sektoroch obrany a bezpečnosti často citlivý charakter.

(9) Z toho vyplývajú osobitné požiadavky predovšetkým v oblasti bezpečnosti dodávok a bezpečnosti informácií. Tieto požiadavky sa týkajú najmä nákupov zbraní, munície a vojenského materiálu pre ozbrojené sily, ako aj s nimi priamo spojených služieb a prác, ale aj niektorých zvlášť citlivých nákupov v oblasti nevojenskej bezpečnosti.

…

(16) … Zadávanie zákaziek, na ktoré sa vzťahuje rozsah pôsobnosti tejto smernice, možno z jej rozsahu vyňať, ak je to odôvodnené na základe verejnej bezpečnosti alebo potrebné na ochranu základných bezpečnostných záujmov členského štátu. Môže sa to týkať zákaziek v oblasti obrany aj bezpečnosti, ktoré si vyžadujú také krajne náročné opatrenia na bezpečnosť dodávok, alebo sú natoľko dôverné a/alebo dôležité pre národnú zvrchovanosť, že ani osobitné ustanovenia tejto smernice nepostačujú na ochranu základných bezpečnostných záujmov členských štátov, ktorých vymedzenie je výlučne v zodpovednosti členských štátov.

(17) V súlade s judikatúrou Súdneho dvora Európskych spoločenstiev by sa však možnosť využiť takéto výnimky mala vykladať takým spôsobom, aby sa účinky výnimiek nerozšírili nad rámec toho, čo je nevyhnutne potrebné na ochranu oprávnených záujmov, ktorú uvedené články pomáhajú zabezpečovať. Neuplatňovanie tejto smernice musí byť preto primerané sledovaným cieľom a spôsobiť čo najmenšie narušenie voľného pohybu tovaru a slobody poskytovania služieb.

…

(20) …

Zmluva navyše členským štátom umožňuje vyňať obranné aj bezpečnostné zákazky z pravidiel tejto smernice, ak by uplatnenie pravidiel tejto smernice zaväzovalo členské štáty poskytovať informácie, ktorých sprístupnenie považujú za odporujúce základným záujmom ich bezpečnosti. K tomu môže dôjsť predovšetkým v takom prípade, keď sú zákazky natoľko citlivé, že dokonca aj ich existencia sa musí udržiavať utajená.

…

(27) Niektoré zákazky v oblasti obrany a bezpečnosti sú natoľko citlivé, že napriek špecifickosti tejto smernice by nebolo vhodné ju uplatňovať. Ide o prípady obstarávaní zo strany spravodajských služieb alebo obstarávaní pre všetky druhy spravodajských činností vrátane aktivít kontrarozviedky, ako ich vymedzujú členské štáty. Rovnako ide o ďalšie obzvlášť citlivé nákupy, ktoré si vyžadujú mimoriadne vysokú mieru dôvernosti, napríklad niektoré

nákupy určené na ochranu hraníc alebo boj proti terorizmu či organizovanému zločinu, nákupy týkajúce sa dekódovania, alebo nákupy osobitne určené na utajené činnosti alebo iné rovnako citlivé činnosti, ktoré vykonávajú policajné alebo bezpečnostné zložky.“

4 Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

1. ‚spoločný slovník obstarávania‘ (ďalej len – ‚CPV‘) je referenčná nomenklatúra, ktorá sa používa pri zákazkách zadaných verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi, ktorá bola prijatá nariadením [Európskeho parlamentu a Rady] (ES) č. 2195/2002 [z 5. novembra 2002 o spoločnom slovníku obstarávania (CPV) (Ú. v. ES L 340, 2002, s. 1; Mim. vyd. 06/005, s. 3)];

…

6. ‚vojenské zariadenia‘ sú zariadenia osobitne navrhnuté alebo prispôsobené na vojenské účely a určené na použitie ako zbrane, munícia alebo vojenský materiál;

…“

5 Článok 2 uvedenej smernice, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, stanovuje:

„… Táto smernica [sa] uplatňuje na verejné zákazky zadané v oblastiach obrany a bezpečnosti, ktorých predmetom sú:

a) dodávky vojenských zariadení, ako aj ich častí, zložiek a/alebo montážnych celkov;

b) dodávky citlivých zariadení vrátane akýchkoľvek častí, zložiek a/alebo montážnych celkov;

c) práce, tovar a služby, ktoré priamo súvisia so zariadením uvedeným v písmenách a) a b) pre akékoľvek a všetky zložky jeho životného cyklu;

d) práce a služby na osobitne vojenské účely, alebo práca a služby citlivého charakteru.“

6 Článok 3 tej istej smernice, nazvaný „Zmiešaný trh“, stanovuje:

„1. Zákazka, ktorej predmetom sú práce, dodávky alebo služby, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti tejto smernice a sčasti do rozsahu pôsobnosti smernice [Európskeho parlamentu a Rady] 2004/17/ES [z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 1; Mim. vyd. 06/007, s. 19)] alebo smernice [Európskeho parlamentu a Rady] 2004/18/ES [z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132)], sa zadávajú v súlade s touto smernicou, pod podmienkou, že z objektívnych dôvodov je opodstatnené zadanie jednej zákazky.

…

3. Nesmie sa však prijať rozhodnutie zadať jednu zákazku na účel vyňatia zákaziek z uplatňovania tejto smernice alebo smernice 2004/17/ES alebo smernice 2004/18/ES.“

7 Príloha I k smernici 2009/81, nazvaná „Služby uvedené v článkoch 2 a 15“, vymenúva dvadsať kategórií služieb, z ktorých desiata, nazvaná „Podporné a pomocné dopravné služby“, obsahuje referenčné čísla CPV od 63100000-0 do 63111000-0, od 63120000-6 do 63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 a od 63520000-0 do 6370000-6. Podľa nariadenia č. 2195/2002, zmeneného a doplneného nariadením Komisie (ES) č. 213/2008 z 28. novembra 2007 (Ú. v. EÚ L 74, 2008, s. 1), referenčné čísla CPV 63100000[-]0 a 63110000[-]3 zodpovedajú službám „manipulácie s nákladom a skladovania nákladu“ a „manipulácie s nákladom“.

Smernica 2014/24

8 Odôvodnenia 89, 90 a 92 smernice 2014/24 stanovujú:

„(89) … Aby sa dosiahlo odlíšenie od kritéria na vyhodnotenie ponuky, ktoré je v súčasnosti v smerniciach 2004/17/ES a 2004/18/ES známe ako ‚ekonomicky najvýhodnejšia ponuka‘, mal by sa na označenie tohto pojmu použiť odlišný pojem, a to ‚najlepší pomer ceny a kvality‘. Mal by sa preto vykladať v súlade s judikatúrou týkajúcou sa uvedených smerníc s výnimkou prípadov, keď je v tejto smernici uvedené jasne podstatne odlišné riešenie.

(90) Zákazky by sa mali zadávať na základe objektívnych kritérií, ktoré zabezpečujú dodržiavanie zásad transparentnosti, nediskriminácie a rovnakého zaobchádzania, a to so zreteľom na zabezpečenie objektívneho porovnania relatívnej hodnoty ponúk s cieľom určiť za podmienok efektívnej hospodárskej súťaže, ktorá ponuka je ekonomicky najvýhodnejšou ponukou. Malo by sa výslovne stanoviť, že ekonomicky najvýhodnejšia ponuka by sa mala posudzovať na základe najlepšieho pomeru ceny a kvality, čo by malo vždy zahŕňať prvok ceny alebo nákladov. Rovnako by sa malo spresniť, že takéto posúdenie ekonomicky najvýhodnejšej ponuky by sa mohlo tiež vykonať len na základe cenovej alebo nákladovej efektívnosti. …

S cieľom podporiť orientáciu verejného obstarávania viac na kvalitu by členské štáty mali mať povolené zakázať alebo obmedziť používanie výlučne ceny alebo výlučne nákladov na posúdenie ekonomicky najvýhodnejšej ponuky, ak to považujú za vhodné.

…

…

(92) Pri posudzovaní najlepšieho pomeru ceny a kvality by verejní obstarávatelia [mali] stanoviť ekonomické a kvalitatívne kritériá súvisiace s predmetom zákazky, ktoré použijú na tieto účely. Tieto kritériá by tak mali umožniť porovnávacie posúdenie úrovne plnenia, ktorá vyplýva z jednotlivých ponúk vzhľadom na predmet zákazky vymedzený v technických špecifikáciách. V súvislosti s najlepším pomerom ceny a kvality sa v tejto smernici uvádza neúplný zoznam možných kritérií na vyhodnotenie ponúk, ktoré zahŕňajú environmentálne a sociálne aspekty. Verejní obstarávatelia by sa mali nabádať, aby si zvolili kritériá na vyhodnotenie ponúk, ktoré im umožnia nadobudnúť vysoko kvalitné práce, tovar alebo služby, ktoré optimálne vyhovujú ich potrebám.

…“

9 Článok 1 smernice 2014/24, nazvaný „Predmet úpravy a rozsah pôsobnosti“, v odseku 1 stanovuje:

„Touto smernicou sa ustanovujú pravidlá postupov obstarávania vykonávaných verejnými obstarávateľmi, pokiaľ ide o verejné zákazky, ako aj súťaže návrhov, ktorých predpokladaná hodnota nie je nižšia ako finančný limit stanovený v článku 4.“

10 Článok 3 tejto smernice, nazvaný „Zmiešané obstarávanie“, v odseku 3 stanovuje:

„Ak sa na časť danej zákazky vzťahuje článok 346 ZFEÚ alebo smernica 2009/81/ES, uplatňuje sa článok 16 tejto smernice.“

11 Článok 4 smernice 2014/24, nazvaný „Výšky finančného limitu“, stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na obstarávania, ktorých predpokladaná hodnota bez dane z pridanej hodnoty (DPH) sa rovná alebo je vyššia ako tieto finančné limity:

…

b) 140 000 EUR pre verejné zákazky na dodanie tovaru a poskytnutie služieb zadané ústrednými orgánmi štátnej správy a pre súťaže návrhov organizované týmito orgánmi;…

…“

12 Článok 15 tejto smernice s názvom „Obrana a bezpečnosť“ v odseku 1 stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na zadávanie verejných zákaziek v oblasti obrany a bezpečnosti a na súťaže návrhov organizované v tejto oblasti, s výnimkou týchto zákaziek:

a) zákazky patriace do rozsahu pôsobnosti smernice 2009/81/ES;

…“

13 Článok 16 smernice 2014/24 s názvom „Zmiešané obstarávanie zahŕňajúce aspekty obrany alebo bezpečnosti“ stanovuje:

„1. V prípade zmiešaných zákaziek, ktorých predmetom je obstarávanie, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, ako aj obstarávanie, na ktoré sa vzťahuje článok 346 ZFEÚ alebo smernica 2009/81/ES, sa uplatňuje tento článok.

2. Ak sú jednotlivé časti danej verejnej zákazky objektívne oddeliteľné, verejní obstarávatelia sa môžu rozhodnúť zadať samostatné zákazky na jednotlivé časti alebo zadať jedinú zákazku.

Ak sa verejní obstarávatelia rozhodnú zadať samostatné zákazky na jednotlivé časti, rozhodnutie o tom, ktorý právny režim sa vzťahuje na akúkoľvek z takýchto samostatných zákaziek, sa prijme na základe charakteristických znakov príslušnej samostatnej časti.

Ak sa verejní obstarávatelia rozhodnú zadať jedinú zákazku, na určenie uplatniteľného právneho režimu sa použijú tieto kritériá:

a) ak sa na časť danej zákazky vzťahuje článok 346 ZFEÚ, zákazku možno zadať bez uplatnenia tejto smernice, a to za predpokladu, že zadanie jedinej zákazky je opodstatnené objektívnymi dôvodmi;

b) ak sa na časť danej zákazky vzťahuje smernica 2009/81/ES, zákazku možno zadať v súlade s uvedenou smernicou, a to za predpokladu, že zadanie jedinej zákazky je opodstatnené objektívnymi dôvodmi. Týmto písmenom nie sú dotknuté finančné limity a vylúčenia stanovené v uvedenej smernici.

Rozhodnutie zadať jedinú zákazku sa však neprijíma na účely vylúčenia zákaziek z uplatňovania tejto smernice alebo smernice 2009/81/ES.

3. Odsek 2 tretí pododsek písm. a) sa uplatňuje na zmiešané zákazky, na ktoré by sa inak mohlo uplatňovať písmeno a) aj písmeno b) uvedeného pododseku.

4. Ak jednotlivé časti danej zákazky nie sú objektívne oddeliteľné, zákazku možno zadať bez uplatnenia tejto smernice, ak zahŕňa prvky, na ktoré sa uplatňuje článok 346 ZFEÚ; inak ju možno zadať v súlade so smernicou 2009/81/ES.“

14 Článok 18 smernice 2014/24, nazvaný „Zásady obstarávania“ v odseku 2 uvádza:

„Členské štáty prijmú vhodné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby hospodárske subjekty pri plnení verejných zákaziek plnili uplatniteľné povinnosti v oblasti environmentálneho, sociálneho a pracovného práva ustanovené v práve Únie, vnútroštátnom práve, kolektívnych zmluvách alebo ustanoveniach medzinárodného environmentálneho, sociálneho a pracovného práva uvedených v prílohe X.“

15 Článok 67 tej istej smernice s názvom „Kritériá na vyhodnotenie ponúk“ stanovuje:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté vnútroštátne zákony, iné právne predpisy alebo správne opatrenia týkajúce sa ceny určitého dodávaného tovaru alebo odplaty za určité poskytované služby, verejní obstarávatelia vychádzajú pri zadávaní verejných zákaziek z ekonomicky najvýhodnejšej ponuky.

2. Ponuka, ktorá je z pohľadu verejného obstarávateľa ekonomicky najvýhodnejšia, sa určí na základe ceny alebo nákladov použitím prístupu založeného na nákladovej efektívnosti… a môže zahŕňať najlepší pomer ceny a kvality, ktorý sa posúdi na základe kritérií, vrátane kvalitatívnych, environmentálnych a/alebo sociálnych aspektov súvisiacich s predmetom dotknutej verejnej zákazky. Takéto kritériá môže tvoriť napríklad:

a) kvalita vrátane technického prínosu, estetické a funkčné vlastnosti, prístupnosť, riešenia vhodné pre všetkých používateľov, sociálne, environmentálne a inovačné charakteristické znaky a obchodovanie a jeho podmienky;

b) organizácia, kvalifikácia a skúsenosti zamestnancov určených na plnenie danej zákazky, ak kvalita určených zamestnancov môže mať významný vplyv na úroveň plnenia zákazky, alebo

c) záručný a pozáručný servis a technická pomoc, dodacie podmienky, ako je dátum dodania, postup dodania a lehota dodania alebo termín ukončenia.

Prvok nákladov môže mať aj formu pevnej ceny alebo nákladov, na základe čoho budú hospodárske subjekty súťažiť iba v súvislosti s kritériom kvality.

Členské štáty môžu ustanoviť, že verejní obstarávatelia nemôžu použiť iba cenu alebo iba náklady ako jediné kritérium na vyhodnotenie ponúk, alebo obmedziť ich použitie na určité kategórie verejných obstarávateľov alebo určité typy zákaziek.

3. Kritériá na vyhodnotenie ponúk sa považujú za súvisiace s predmetom verejnej zákazky, ak sa z akéhokoľvek hľadiska v každej [v ktorejkoľvek – *neoficiálny preklad*] fáze ich životného cyklu týkajú uskutočnenia stavebných prác, dodania tovaru alebo poskytnutia služieb, ktoré sa má vykonať v rámci danej zákazky, a to vrátane faktorov súvisiacich s:

a) konkrétnym procesom výroby, poskytovania uvedených prác, tovaru alebo služieb či obchodovania s nimi, alebo

b) konkrétnym procesom pre inú fázu ich životného cyklu,

a to aj vtedy, keď takéto faktory netvoria súčasť ich materiálnej podstaty.

4. Z kritérií na vyhodnotenie ponúk nevyplýva udelenie neobmedzenej voľnosti výberu verejnému obstarávateľovi. Zaisťujú možnosť efektívnej hospodárskej súťaže a sprevádzajú ich špecifikácie, ktoré umožňujú efektívne overenie informácií, ktoré uchádzači poskytli, s cieľom posúdiť, do akej miery spĺňajú dané ponuky kritériá na ich vyhodnotenie. …

…“

Talianske právo

16 Článok 50 ods. 1 decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (legislatívny dekrét č. 50 – Zákonník verejného obstarávania) z 18. apríla 2016 (GURI č. 91 z 19. apríla 2016, riadna príloha č. 10), v znení uplatniteľnom na konanie vo veci samej (ďalej len „Zákonník verejného obstarávania“), stanovuje:

„Pri zadávaní koncesií a zákaziek na obstaranie prác a služieb, ktoré nemajú intelektuálnu povahu, s osobitným zreteľom na zákazky s vysokým podielom pracovnej sily, oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania, oznámenia a výzvy obsahujú v súlade so zásadami Európskej únie osobitné sociálne doložky zamerané na podporu stability zamestnanosti zamestnaných zamestnancov, ktoré stanovujú, že úspešný uchádzač uplatní odvetvové kolektívne zmluvy… Služby s vysokým podielom pracovnej sily sú služby, pri ktorých náklady na pracovnú silu predstavujú najmenej 50 % celkovej sumy zákazky.“

17 Článok 95 Zákonníka verejného obstarávania stanovuje:

„1. Kritériá na vyhodnotenie ponúk neudeľujú verejnému obstarávateľovi neobmedzenú voľnosť pri výbere ponuky. Zaisťujú možnosť efektívnej hospodárskej súťaže a sprevádzajú ich špecifikácie, ktoré umožňujú efektívne overenie informácií, ktoré uchádzači poskytli, s cieľom posúdiť, do akej miery spĺňajú dané ponuky kritériá na ich vyhodnotenie. Verejní obstarávatelia overia správnosť informácií a dôkazov, ktoré poskytli uchádzači.

2. Bez toho, aby boli dotknuté zákony, iné právne predpisy alebo správne opatrenia týkajúce sa ceny určitých dodávok tovaru alebo úhrady za osobitné služby, verejní obstarávatelia v súlade so

zásadami transparentnosti, nediskriminácie a rovnakého zaobchádzania zadávajú zákazky a organizujú súťaže návrhov a výzvy na predkladanie projektov na základe kritéria ekonomicky najvýhodnejšej ponuky, ktorá sa určí na základe najlepšieho pomeru ceny a kvality, alebo v závislosti od ceny alebo nákladov podľa kritéria nákladovej efektívnosti, aké predstavujú napríklad náklady na životný cyklus…

3. Nasledujúce zákazky sa musia zadávať na základe kritéria ekonomicky najvýhodnejšej ponuky stanovenej na základe najlepšieho pomeru ceny a kvality:

a) zákazky týkajúce sa sociálnych služieb a nemocničného, opatrovateľského a školského stravovania, ako aj služieb s vysokým podielom pracovnej sily, ako sú vymedzené v článku 50 ods. 1, bez toho, aby bolo dotknuté zadanie zákaziek podľa článku 36 ods. 2 písm. a);

b) zákazky týkajúce sa zadávania inžinierskych a architektonických služieb a iných služieb technického a intelektuálneho charakteru vo výške rovnajúcej sa alebo vyššej ako 40 000 eur;

ba) zákazky na služby a dodávky vo výške rovnajúcej sa alebo vyššej ako 40 000 eur, ktoré sa vyznačujú značným technologickým obsahom alebo majú inovačný charakter.

4. Kritérium najnižšej ceny možno použiť:

…

b) v prípade služieb a dodávok so štandardizovanými vlastnosťami alebo v prípade ktorých podmienky sú definované trhom, s výnimkou služieb s vysokým podielom pracovnej sily, uvedených v odseku 3 písm. a);

…“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

18 Dňa 14. júla 2022 ministerstvo obrany začalo verejnú súťaž s cieľom zadať verejnú zákazku na služby pre potreby talianskej armády, ktoré pozostávajú najmä z činností nakladania a vykladania, ukladania a rozkladania materiálu, ako aj presúvania materiálu. Táto zákazka, týkajúca sa roku 2023 s možnosťou predĺženia na tri roky, bola rozdelená na deväť častí.

19 Verejné obstarávanie, o ktoré ide vo veci samej, stanovovalo ako kritérium na vyhodnotenie ponúk najnižšiu cenu z toho dôvodu, že služby, ktorých sa uvedená zákazka týka, majú štandardizované vlastnosti v zmysle článku 95 ods. 4 písm. b) Zákonníka verejného obstarávania.

20 V tejto výzve na predkladanie ponúk bolo spresnené, že pri plnení tej istej zákazky sa musia mzdy vyplácať podľa odvetvovej kolektívnej zmluvy. Uchádzači preto nemohli ponúknuť zľavy z nákladov na pracovnú silu. Akékoľvek zľavy sa mohli týkať výlučne odmeny za službu tak, aby takýto obchodný krok znižoval iba potenciálny zisk uchádzača, a nie mzdy jeho zamestnancov.

21 Pokiaľ ide o jednu časť zákazky, ktorá sa týkala poskytovania služieb pre potreby „Aeronautica Militare area Nord“ (Letecká armáda zóny Sever) a ktorá dosahovala – vzhľadom na prípadné obnovenia – odhadovanú hodnotu 3 463 114,74 eura, traja uchádzači, vrátane spoločností Mara

a Samir, ponúkli zľavu vo výške 100 % z odmeny za svoje služby. Za týchto podmienok sa dospelo k záveru, že ponuky týchto troch uchádzačov boli rovnocenné. Verejná zákazka bola nakoniec zadaná spoločnosti Mara na základe losovania.

22 Samir podala proti aktu o zadaní uvedenej zákazky žalobu na Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio, Taliansko), pričom najmä tvrdila, že uplatnenie kritéria najnižšej ceny je v rozpore s uplatniteľnou právnou úpravou.

23 Rozsudkom z 11. apríla 2023 tento súd tejto žalobe vyhovel z toho dôvodu, že verejné obstarávanie, o ktoré ide vo veci samej, malo podľa článku 95 ods. 3 písm. a) Zákonníka verejného obstarávania stanoviť ako kritérium na vyhodnotenie ponúk kritérium najlepšieho pomeru kvality a ceny. Keďže služby, o ktoré ide vo veci samej, majú vysoký podiel pracovnej sily, článok 95 ods. 4 písm. b) tohto zákonníka, v ktorom sa odkazuje na použitie kritéria najnižšej ceny v prípade zadávania zákazky na služby a dodávky so štandardizovanými vlastnosťami, sa nemalo uplatniť.

24 Mara podala proti tomuto rozsudku odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), ktorá podala návrh na začatie prejudiciálneho konania.

25 Mara týmto odvolaním tvrdí, že Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio) porušil článok 95 ods. 3 písm. a) Zákonníka verejného obstarávania. Podľa nej sa toto ustanovenie nemôže uplatniť na zákazku, o akú ide vo veci samej, ktorá, hoci má vysoký podiel pracovnej sily, vykazuje aj štandardizované vlastnosti. Verejný obstarávateľ správne vychádzal z článku 95 ods. 4 písm. b) tohto zákonníka, keď ako kritérium na vyhodnotenie ponúk stanovil najnižšiu cenu.

26 V prípade, že by Consiglio di Stato (Štátna rada) mala dospieť k záveru, že Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio) správne vyvodil z článku 95 Zákonníka verejného obstarávania, že kritérium najnižšej ceny nemožno použiť na zadanie zákaziek na služby s vysokým podielom pracovnej sily, ktoré majú navyše štandardizované vlastnosti, Mara tvrdí, že tento článok je v rozpore s právom Únie.

27 Je pravda, že zo smernice 2014/24 vyplýva, že jej cieľom je najmä podporiť použitie kritéria najlepšieho pomeru ceny a kvality pri zadávaní verejných zákaziek. Taliansky zákonodarca však tým, že uložil verejným obstarávateľom povinnosť stanoviť toto kritérium na vyhodnotenie ponúk, aj keď má predmetná zákazka štandardizované vlastnosti, išiel nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa smernice 2014/24, a porušil tak zásadu proporcionality.

28 Vnútroštátny súd konštatuje, že zo spoločného výkladu článku 95 ods. 3 a 4 Zákonníka verejného obstarávania jasne vyplýva, že verejné obstarávanie týkajúce sa zákazky, o ktorú ide vo veci samej, malo byť podľa platného talianskeho práva pri zadávaní zákazky založené na kritériu najlepšieho pomeru ceny a kvality.

29 Tento súd má však pochybnosti, pokiaľ ide o užitočnosť tohto kritéria v prípade zadávania zákazky týkajúcej sa služieb, ktoré sa vyznačujú vysokou mierou repetitívnosti a ktoré z veľkej časti nemajú personalizované prvky. Z dôvodov hospodárnosti a rýchlosti postupu verejného obstarávania by sa kritérium najnižšej ceny mohlo ukázať ako vhodnejšie pre tento druh verejných zákaziek na služby so štandardizovanými vlastnosťami.

30 Uvedený súd uvádza, že jeho plénum, ktoré má právomoc stanoviť právne zásady, sa v rozsudku č. 8, vyhlásenom 21. mája 2019, vyjadrilo k vzťahu medzi článkom 95 ods. 3 a článkom 95 ods. 4 Zákonníka verejného obstarávania v tom zmysle, že stanovenie kritéria najlepšieho pomeru ceny a kvality pri zadávaní zákaziek na služby s vysokým podielom pracovnej sily má za cieľ chrániť pracovníkov, a preto zákazky s vysokým podielom pracovnej sily, teda tie, pre ktoré náklady na pracovnú silu predstavujú aspoň polovicu celkovej hodnoty zákazky, musia byť v každom prípade pridelené na základe tohto kritéria, aj keď majú štandardizované vlastnosti.

31 Vnútroštátny súd však poznamenáva, že cieľ ochrany pracovníkov je v situácii, o akú ide vo veci samej, už dosiahnutý zákazom ponúkať zľavy z nákladov na pracovnú silu.

32 Za týchto podmienok Consiglio di Stato (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Bránia zásady slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby uvedené v článkoch 49 a 56 [ZFEÚ], ako aj zásada proporcionality, ktorá je zásadou [práva Únie], a článok 67 ods. 2 smernice [2014/24] uplatneniu vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti verejného obstarávania, akou je talianska právna úprava obsiahnutá v článku 95 ods. 3 písm. a) a článku 95 ods. 4 písm. b) [Zákonníka verejného obstarávania], ako aj v článku 50 ods. 1 [tohto zákonníka], ako vyplýva aj zo zásady práva vyhlásenej plénom Consiglio di Stato (Štátna rada) v jej rozsudku č. 8 z 21. mája 2019, podľa ktorého v prípade zákaziek, ktorých predmetom sú služby so štandardizovanými vlastnosťami a zároveň s vysokým podielom pracovnej sily, je verejnému obstarávateľovi zakázané použitie kritéria najnižšej ceny ako kritéria na vyhodnotenie ponúk, a to aj za predpokladu, že zákon o súťaži stanovuje, že zníženie sa vzťahuje len na províziu alebo na možný zisk podniku, s výnimkou nákladov na pracovnú silu?“

Konanie na Súdnom dvore

33 Podľa článku 62 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora položil Súdny dvor účastníkom konania a ďalším subjektom otázky na písomné zodpovedanie týkajúce sa pôsobnosti smernice 2009/81 a smernice 2014/24. Mara, talianska vláda a Európska komisia odpovedali na tieto otázky pripomienkami podanými 26. novembra 2024, 19. novembra 2024 a 20. novembra 2024.

O prejudiciálnej otázke

Úvodné pripomienky

34 Účastníci konania vo veci samej a talianska vláda vo svojich pripomienkach predložených Súdnemu dvoru spresnili, že služby, ktorých sa týka verejné obstarávanie, o ktoré ide vo veci samej, sa týkajú čiastočne manipulácie s nákladom munície a výbušnín. Tieto tovary pritom predstavujú vojenské zariadenia podľa článku 1 bodu 6 smernice 2009/81.

35 V tomto rozsahu môžu tieto služby, ako uviedol generálny advokát v bode 28 svojich návrhov, „priamo súvisieť vojenskými zariadeniami“ v zmysle článku 2 písm. c) tejto smernice. Poskytovanie služieb manipulácie s nákladom – ktoré podľa referenčných čísel CPV citovaných v bode 7 tohto rozsudku patria do desiatej kategórie služieb, nazvanej „Podporné a pomocné

dopravné služby“, uvedenej v prílohe I k uvedenej smernici – totiž môže zahŕňať fyzický prístup k vojenskému zariadeniu, ktoré obsahujú tieto náklady, ako aj prístup k určitým citlivým informáciám týkajúcim sa týchto zariadení.

36 Vzhľadom na citlivú povahu nákupov tovarov a služieb v oblasti obrany, zdôraznenú v odôvodneniach 8 a 9 smernice 2009/81, táto smernica stanovuje osobitný legislatívny rámec. Koordinácia postupov verejného obstarávania v tejto oblasti musí, ako vyplýva z odôvodnení 4, 6 a 7 uvedenej smernice, spĺňať bezpečnostné požiadavky a zároveň umožniť zníženie nákladov, najmä pokiaľ ide o logistické služby alebo služby prepravy a skladovania.

37 Z dôvodu tejto osobitosti je verejné obstarávanie, na ktoré sa vzťahuje smernica 2009/81, podľa článku 15 ods. 1 písm. a) smernice 2014/24 vylúčené z pôsobnosti tejto poslednej uvedenej smernice.

38 V prejednávanej veci účastníci konania vo veci samej a talianska vláda zdôraznili, že len niektoré z nákladov, ktoré sú predmetom predmetných služieb manipulácie, obsahujú vojenské zariadenia v zmysle článku 1 bodu 6 smernice 2009/81, zatiaľ čo ostatné zásielky obsahujú tovar, ktorý je síce určený talianskej armáde, ale nie je navrhnutý ani prispôsobený na vojenské účely. Vzhľadom na tieto informácie, ktoré prináleží overiť vnútroštátnemu súdu, treba zákazku, o ktorú ide vo veci samej kvalifikovať ako „zmiešanú“ v tom zmysle, že sa týka tak nákupov, na ktoré sa vzťahuje smernica 2009/81, ako aj nákupov, na ktoré sa vzťahuje smernica 2014/24.

39 V tejto súvislosti treba konštatovať, že aj článok 3 smernice 2009/81, aj článok 16 smernice 2014/24 obsahujú ustanovenia, ktorých cieľom je určiť smernicu uplatniteľnú na takéto zmiešané zákazky.

40 Rozsah pôsobnosti týchto ustanovení je čiastočne odlišný. Konkrétne, hoci článok 3 smernice 2009/81 v zásade stanovuje povinnosť verejného obstarávateľa uplatňovať túto smernicu na tieto zmiešané zákazky, článok 16 smernice 2014/24 stanovuje za určitých podmienok len možnosť uplatniť smernicu 2009/81 pri takýchto zákazkách.

41 Článok 3 smernice 2009/81 totiž stanovuje, že zákazka, ktorej predmetom sú práce, dodávky alebo služby, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice 2009/81 a sčasti do rozsahu pôsobnosti smernice 2004/18, teraz nahradenej smernicou 2014/24, sa zadáva v súlade so smernicou 2009/81, pod podmienkou, že je splnená požiadavka uvedená v odseku 1 tohto článku, podľa ktorej zadanie jedinej zákazky musí byť opodstatnené objektívnymi dôvodmi, ako aj podmienka uvedená v odseku 3 uvedeného článku, že rozhodnutie o zadaní jedinej zákazky sa neprijímalo na účel vyňatia predmetnej zákazky z uplatňovania smernice 2014/24.

42 Článok 16 smernice 2014/24 zase rozlišuje medzi zmiešanými zákazkami, ktorých jednotlivé časti „sú objektívne oddeliteľné“, alebo „nie sú objektívne oddeliteľné“.

43 Pokiaľ ide v prvom rade o zmiešané zákazky, ktorých jednotlivé časti „nie sú objektívne oddeliteľné“, článok 16 ods. 4 smernice 2014/24 stanovuje, že takúto zákazku „možno zadať bez uplatnenia tejto smernice, ak zahŕňa prvky, na ktoré sa uplatňuje článok 346 ZFEÚ“, a že „inak ju možno zadať v súlade so smernicou [2009/81]“.

44 Prvý prípad, ktorý sa týka uplatnenia článku 346 ZFEÚ, je vzhľadom na odôvodnenia 16, 17, 20 a 27 smernice 2009/81 vyhradený pre situácie, v ktorých predmetné zadanie zákazky dosiahne takú úroveň požiadaviek v oblasti bezpečnosti alebo dôvernosti, že ani osobitné ustanovenia tejto

smernice nie sú dostatočné na ochranu základných bezpečnostných záujmov dotknutého členského štátu. Žiadna skutočnosť v spise predloženom Súdnemu dvoru pritom neumožňuje dospieť k záveru, že v prejednávanej veci ide o takúto situáciu, čo však prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

45 V druhom prípade, ktorý sa týka zmiešaných zákaziek pozostávajúcich z častí, ktoré nie sú objektívne oddeliteľné, na ktoré sa článok 346 ZFEÚ neuplatňuje, článok 16 ods. 4 smernice 2014/24 umožňuje, ale nevyžaduje, aby sa zákazka zadala v súlade so smernicou 2009/81, a teda ponecháva verejnému obstarávateľovi možnosť zadať túto zákazku podľa režimu stanoveného touto smernicou alebo podľa režimu stanoveného smernicou 2014/24.

46 Pokiaľ ide v druhom rade o zmiešané zákazky, ktorých jednotlivé časti sú „objektívne oddeliteľné“, článok 16 ods. 2 smernice 2014/24 umožňuje verejnému obstarávateľovi zadať buď samostatné zákazky pre tieto jednotlivé časti, pričom smernica uplatniteľná na každú zákazku sa potom určuje na základe ich vlastných vlastností, alebo zadať jedinú zákazku, ktorá tak zostane „zmiešanou“.

47 Ak sa však verejný obstarávateľ rozhodne uplatniť na túto jedinú zákazku smernicu 2009/81, svoje rozhodnutie nezadávať samostatné zákazky musí byť podľa tretieho pododseku písm. b) uvedeného odseku „opodstatnené objektívnymi dôvodmi“. Táto požiadavka naopak nie je stanovená, ak sa verejný obstarávateľ rozhodne zadať jedinú zákazku uplatnením smernice 2014/24.

48 Okrem toho podľa štvrtého pododseku toho istého odseku rozhodnutie zadať jedinú zákazku napriek existencii objektívne oddeliteľných častí zákazky „sa… neprijíma na účely vylúčenia zákaziek z uplatňovania [smernice 2014/24] alebo smernice [2009/81]“.

49 Táto požiadavka je na rozdiel od požiadavky uvedenej v bode 47 tohto rozsudku uplatniteľná aj v prípade, keď sa jediná zákazka zadáva na základe uplatnenia ustanovení smernice 2014/24. Keďže na jednej strane ide o požiadavku dobrej viery zo strany verejného obstarávateľa a na druhej strane táto požiadavka nesmie zbaviť potrebného účinku požiadavku uvedenú v článku 16 ods. 2 treťom pododseku smernice 2014/24, táto požiadavka uvedená vo štvrtom pododseku tohto odseku sa musí považovať za porušenú, ak sa na základe všetkých relevantných skutočností zdá, že rozhodnutie verejného obstarávateľa zadať jedinú zákazku možno pochopiť len ako úmysel tohto verejného obstarávateľa vyhnúť sa uplatneniu smernice 2009/81 alebo smernice 2014/24.

50 Kolízne normy týkajúce sa smernice 2009/81 a smernice 2014/24, ako sú stanovené v článku 16 tejto poslednej uvedenej smernice, sú novšie, a navyše podrobnejšie než kolízne normy uvedené v článku 3 smernice 2009/81. Článok 16 smernice 2014/24 teda vyjadruje úmysel normotvorcu Únie ku dňu prijatia tejto smernice a musí sa uplatňovať na úkor článku 3 ods. 1 smernice 2009/81, ktorý má, ako uviedol generálny advokát v bodoch 39 a 40 svojich návrhov, odlišný rozsah pôsobnosti, ale treba ho považovať za prekonaný legislatívnym vývojom zavedeným smernicou 2014/24.

51 Podľa pripomienok, ktoré talianska vláda predložila Súdnemu dvoru, sa ministerstvo obrany domnievalo, že jednotlivé časti zákazky na služby, o ktoré ide vo veci samej, sú síce objektívne oddeliteľné, ale z dôvodu súčasnej manipulácie s nákladom sa musia považovať za súčasť jednotného obstarávania, ktoré treba zadať na základe uplatnenia ustanovení smernice 2014/24.

52 Ako bolo uvedené v bode 47 tohto rozsudku, v takom prípade sa podmienka stanovená v článku 16 ods. 2 treťom pododseku písm. b) smernice 2014/24, podľa ktorej rozhodnutie zadať jedinú zákazku musí byť „odôvodnené objektívnymi dôvodmi“, neuplatňuje. Naopak, uplatňuje sa podmienka uvedená v článku 16 ods. 2 štvrtom pododseku tejto smernice, podľa ktorej sa toto rozhodnutie „neprijíma na účely vylúčenia zákaziek z uplatňovania [uvedenej] smernice alebo smernice [2009/81]“.

53 V dôsledku toho Súdny dvor preskúmava položenú otázku týkajúcu sa výkladu článku 67 ods. 2 smernice 2014/24 len s výhradou, že vnútroštátny súd najprv overí, že v prejednávanej veci nedošlo k porušeniu požiadavky uvedenej v článku 16 ods. 2 štvrtom pododseku tejto smernice.

O článku 67 ods. 2 smernice 2014/24 a zásade proporcionality

54 Položená otázka, ako ju formuloval vnútroštátny súd, sa týka výkladu článkov 49 a 56 ZFEÚ, článku 67 ods. 2 smernice 2014/24, ako aj zásady proporcionality.

55 Po prvé treba v tejto súvislosti uviesť, že cieľom tejto otázky je umožniť vnútroštátnemu súdu posúdiť zlučiteľnosť určitých ustanovení Zákonníka verejného obstarávania s právom Únie. Je pritom nesporné, že tento zákonník preberá do talianskeho práva smernicu 2014/24.

56 Po druhé zo skutočností uvedených v návrhu na začatie prejudiciálneho konania a zhrnutých v bode 21 tohto rozsudku vyplýva, že odhadovaná hodnota zákazky, o ktorú ide vo veci samej, prekračuje finančný limit uplatniteľnosti tejto smernice, stanovený v článku 4 tejto smernice.

57 Po tretie z tohto návrhu napokon vyplýva, že predmet sporu vo veci samej sa týka možnosti stanovenej v článku 67 ods. 2 treťom pododseku uvedenej smernice zakázať použite „cen[y]… ako jediné[ho] kritéri[a] na vyhodnotenie ponúk“ v rámci zákazky – kritéria „najnižšej ceny“ podľa slov použitých vnútroštátnym súdom – ako aj povinnosti členských štátov dodržiavať zásadu proporcionality v prípade uplatnenia tejto možnosti.

58 Za týchto okolností je potrebné a dostatočné preskúmať prejudiciálnu otázku z hľadiska smernice 2014/24 a zásady proporcionality (pozri analogicky rozsudok zo 4. júna 2020, Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, body 44 až 48).

59 Z uvedeného vyplýva, že vnútroštátny súd sa svojou otázkou v podstate pýta, či sa článok 67 ods. 2 smernice 2014/24, ako aj zásada proporcionality majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa v prípade verejných zákaziek, ktorých predmetom sú služby so štandardizovanými vlastnosťami, ktorých celková hodnota však pozostáva aspoň spolovice z nákladov na pracovnú silu, verejnému obstarávateľovi zakazuje použiť cenu ako jediné kritérium na vyhodnotenie ponúk, a to aj v prípadoch, keď sa vo výzve na predkladanie ponúk stanovuje, že akákoľvek zľava, ktorú uchádzač ponúkne, sa musí poskytnúť len z odmeny za tieto služby, a nemôže viesť k zníženiu odmeny pracovníkov zamestnaných týmto uchádzačom.

60 Ako vyplýva z vysvetlení poskytnutých vnútroštátnym súdom, manipulačné služby, ktorých sa týka verejná zákazka, o ktorú ide vo veci samej, majú „štandardizované vlastnosti“ v zmysle talianskej právnej úpravy, keďže tieto služby pozostávajú z repetitívnych, málo technických úloh. Tento súd tiež konštatuje, že tieto úlohy sú vo veľkej miere manuálne, a služby, o ktoré ide vo veci samej, tak majú „vysoký podiel pracovnej sily“ v zmysle tejto právnej úpravy, čo znamená, že náklady na pracovnú silu predstavujú aspoň polovicu celkovej hodnoty zmluvy.

61 Na účely určenia, či sa na verejné zákazky týkajúce sa takýchto služieb nevzťahuje možnosť, ktorú členským štátom priznáva článok 67 ods. 2 tretí pododsek smernice 2014/24, zakázať použitie ceny ako jediného kritéria na vyhodnotenie ponúk v rámci týchto zákaziek, treba na úvod uviesť, že toto ustanovenie možnosť, ktorú stanovuje, neobmedzuje na zákazky týkajúce sa konkrétnych druhov dodávok alebo služieb a že neobsahuje žiadnu výnimku ani odchýlku od tejto možnosti. Všeobecnejšie, nepodmieňuje možnosť zakázať použitie ceny ako jediného kritéria hodnotenia ponúk splnením žiadnej podmienky. Ako uviedol generálny advokát v bode 46 svojich návrhov, zo znenia uvedeného ustanovenia vyplýva, že priznáva členským štátom širokú mieru voľnej úvahy.

62 Existenciu tejto širokej miery voľnej úvahy potvrdzuje štruktúra článku 67 tejto smernice ako celku.

63 Tento článok totiž v odseku 1 vyžaduje, aby verejní obstarávatelia pri zadávaní verejných zákaziek vychádzali z ekonomicky najvýhodnejšej ponuky. V odseku 2 spresňuje, že táto ponuka sa musí určiť na základe prístupu založeného na nákladovej efektívnosti, a v prvom pododseku tohto odseku výslovne stanovuje možnosť určiť uvedenú ponuku na základe najlepšieho pomeru ceny a kvality.

64 Výber tohto prístupu zahŕňa stanovenie kritérií na vyhodnotenie ponúk, ktoré zahŕňajú nielen cenu, ale aj kvalitatívne aspekty spojené s predmetom dotknutej verejnej zákazky. Na to, aby sa tieto kvalitatívne aspekty považovali za súvisiace s predmetom verejnej zákazky, podľa odseku 3 uvedeného článku stačí, aby sa z akéhokoľvek hľadiska a v ktorejkoľvek fáze ich životného cyklu týkali stavebných prác, dodávok tovaru alebo poskytnutia služieb, ktoré sa majú vykonať v rámci tejto zákazky.

65 Z celkového výkladu článku 67 smernice 2014/24 tak vyplýva, že zákaz toho, aby verejní obstarávatelia používali cenu ako jediné kritérium na vyhodnotenie ponúk v rámci verejnej zákazky, zo strany členského štátu v žiadnom prípade nemá za následok, že by sa pri vykonávaní tejto smernice zaviedla výnimka z pravidla, ktoré má odlišný rozsah pôsobnosti. Výkon možnosti stanovenej v treťom pododseku odseku 2 tohto článku členským štátom má za následok len to, že na území tohto členského štátu sa možnosť použiť kritériá zahŕňajúce kvalitatívne aspekty, ktorú prvý pododsek tohto odseku 2 priznáva verejným obstarávateľom, nahradí povinnosťou verejných obstarávateľov zahrnúť do výziev na predkladanie ponúk jedno alebo viacero kritérií tohto druhu.

66 Širokú mieru voľnej úvahy, ktorou disponujú členské štáty pri využívaní tejto možnosti, potvrdzuje aj účel smernice 2014/24. Ako vyplýva z odôvodnení 89, 90 a 92 tejto smernice, normotvorca Únie chcel spojiť pojem „ekonomicky najvýhodnejšia ponuka“ prevažne s pojmom „najlepší pomer kvality a ceny“. Normotvorca Únie spresnil, že v prípade neexistencie vnútroštátnej právnej úpravy môžu verejní obstarávatelia naďalej používať cenu alebo náklady ako jediné kritérium na vyhodnotenie ponúk v rámci verejnej zákazky, pričom usúdil, že na podporu zadávania verejných zákaziek, ktoré sú viac orientované na kvalitu, je potrebné umožniť členským štátom zakázať alebo obmedziť použitie jediného kritéria ceny alebo nákladov na účely vyhodnotenia ponúk v rámci verejnej zákazky. Dospel k záveru, že je potrebné verejných obstarávateľov nabádať, aby si zvolili kritériá na vyhodnotenie ponúk v rámci verejnej zákazky, ktoré im umožnia nadobudnúť vysoko kvalitné práce, tovar alebo služby, ktoré optimálne vyhovujú ich potrebám.

67 Pokiaľ ide o zásadu proporcionality, ktorá predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, táto zásada vyžaduje, aby pravidlá stanovené členskými štátmi alebo verejnými obstarávateľmi v rámci vykonávania ustanovení smernice 2014/24 nešli nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov sledovaných uvedenou smernicou (rozsudky z 30. januára 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, bod 45, a zo 6. októbra 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, bod 42).

68 Uplatnenie možnosti stanovenej v článku 67 ods. 2 treťom pododseku smernice 2014/24 by bolo v rozpore so zásadou proporcionality, ak by sa členský štát rozhodol zakázať použitie ceny alebo nákladov ako jediného kritéria na vyhodnotenie ponúk pre typ verejnej zákazky takej povahy, že sa ukáže ako nemožné alebo nadmerne ťažké určiť kritériá, ktoré umožňujú kvalitatívne odlíšiť stavebné práce, dodávky tovaru alebo služby uvedené v ponukách uchádzačov.

69 V prejednávanej veci sa pravidlo, akým je pravidlo stanovené talianskym zákonodarcom, podľa ktorého verejné zákazky na služby s vysokým podielom pracovnej sily musia byť, aj keď vykazujú „štandardizované vlastnosti“, zadávané na základe kritéria ekonomicky najvýhodnejšej ponuky v závislosti od najlepšieho pomeru kvality a ceny, zdá byť zlučiteľné s touto smernicou a so zásadou proporcionality bez ohľadu na skutočnosť, že toto pravidlo sa týka služieb, ktoré sú svojou povahou málo technické.

70 Ako totiž uviedol generálny advokát v bode 56 svojich návrhov, viaceré kvalitatívne aspekty, ako sú napríklad organizácia a skúsenosti zamestnancov poverených poskytovaním takýchto služieb, môžu mať vplyv na kvalitu plnenia zákaziek, a v dôsledku toho na ekonomickú hodnotu ponúk. Za týchto okolností nie je nemožné ani nadmerne ťažké rozlíšiť z kvalitatívneho hľadiska služby uvedené v ponukách uchádzačov.

71 Tento výklad nie je vyvrátený skutočnosťou, že verejní obstarávatelia, ktorým je určená vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, majú povinnosť zahrnúť do svojich výziev na predkladanie ponúk pravidlo, podľa ktorého sa každá prípadná zľava, ktorú uchádzač ponúka, musí poskytovať len z odmeny za služby poskytnuté týmto uchádzačom, a nie z odmeny pracovníkov, ktorých tento uchádzač zamestnáva. Vzhľadom na to, že tento zákaz ponúkať zľavy, ktoré môžu viesť k zníženiu odmeny pracovníkov, je stanovený zákonom, musia ho dodržiavať všetci uchádzači rovnakým spôsobom. Keďže takýto zákaz neumožňuje porovnať ponuky, vzhľadom na článok 67 ods. 4 smernice 2014/24, ktorý v spojení s odôvodnením 90 tejto smernice vyžaduje stanovenie kritérií na vyhodnotenie ponúk, ktoré zaručujú možnosť skutočnej hospodárskej súťaže, a teda porovnanie ponúk (pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. septembra 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, bod 31), je nevyhnutné založiť zadanie zákazky na kritériách nesúvisiacich s uvedeným zákazom, ktoré umožňujú porovnanie ponúk. Ako vyplýva z predchádzajúceho bodu tohto rozsudku, stanovenie kritérií založených na kvalitatívnych aspektoch môže byť na tento účel vhodné, a preto ho nemožno považovať za neprimerané.

72 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na položenú otázku odpovedať tak, že článok 67 ods. 2 smernice 2014/24, ako aj zásada proporcionality sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa v prípade verejných zákaziek, ktorých predmetom sú služby so štandardizovanými vlastnosťami, ktorých celková hodnota však pozostáva aspoň spolovice z nákladov na pracovnú silu, verejnému obstarávateľovi zakazuje použiť cenu ako jediné kritérium na vyhodnotenie ponúk v rámci týchto zákaziek. V tejto súvislosti nie je

relevantná skutočnosť, že výzva na predkladanie ponúk stanovuje, že každá prípadná zľava ponúknutá uchádzačom sa musí poskytnúť len z odmeny za tieto služby, a nemôže viesť k zníženiu odmeny pracovníkov zamestnaných týmto uchádzačom.

O trovách

73 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Článok 67 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, ako aj zásada proporcionality

sa majú vykladať v tom zmysle, že:

nebránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa v prípade verejných zákaziek, ktorých predmetom sú služby so štandardizovanými vlastnosťami, ktorých celková hodnota však pozostáva aspoň spolovice z nákladov na pracovnú silu, verejnému obstarávateľovi zakazuje použiť cenu ako jediné kritérium na vyhodnotenie ponúk v rámci týchto zákaziek. V tejto súvislosti nie je relevantná skutočnosť, že výzva na predkladanie ponúk stanovuje, že každá prípadná zľava ponúknutá uchádzačom sa musí poskytnúť len z odmeny za tieto služby, a nemôže viesť k zníženiu odmeny pracovníkov zamestnaných týmto uchádzačom.

Podpisy