Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

26. září 2019 *

„Řízení o předběžné otázce – Články 49 a 56 SFEU – Zadávání veřejných zakázek – Směrnice 2014/24/EU – Článek 71 – Využití subdodavatele – Vnitrostátní právní úprava, která omezuje možnost subdodávek na 30 % z celkové hodnoty zakázky“

Ve věci C-63/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro Lombardii, Itálie) ze dne 13. prosince 2017, došlým Soudnímu dvoru dne 1. února 2018, v řízení

Vitali SpA

proti

Autostrade per l’Italia SpA,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan (zpravodaj), předseda senátu, C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešič a I. Jarukaitis, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s C. Colelli a V. Nunziatem, avvocati dello Stato,

– za norskou vládu K. H. Aarvik, jakož i H. Røstumem a C. Ankerem, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi L. Haasbeek, jakož i G. Gattinarou a P. Ondrůškem, jako zmocněnci,

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

vydává tento

* Jednací jazyk: italština.

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 49 a 56 SFEU, článku 71 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), ve znění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/2170 ze dne 24. listopadu 2015 (Úř. věst. 2015, L 307, s. 5) (dále jen „směrnice 2014/24“), jakož i zásady proporcionality.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Vitali SpA a společností Autostrade per l'Italia SpA ve věci rozhodnutí přijatého posledně uvedenou jakožto veřejným zadavatelem o vyloučení prvně uvedené společnosti ze zadávacího řízení.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 1, 41, 78, 100 a 105 odůvodnění směrnice 2014/24 stanoví:

„(1) Zadávání veřejných zakázek orgány nebo jménem orgánů členských států musí být v souladu se zásadami zakotvenými ve Smlouvě o fungování Evropské unie, zejména zásadami volného pohybu zboží, svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i se zásadami z nich vyplývajícími, jako je rovné zacházení, zákaz diskriminace, vzájemné uznávání, proporcionalita a transparentnost. Pro veřejné zakázky, které převyšují určitou hodnotu, by však měla být vypracována ustanovení koordinující vnitrostátní postupy při zadávání veřejných zakázek, aby se zajistilo uplatňování uvedených zásad v praxi a otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.

[…]

(41) Žádné ustanovení této směrnice by nemělo bránit v uložení nebo uplatňování opatření nezbytných k ochraně veřejného pořádku, morálky a veřejné bezpečnosti […], pokud tato opatření jsou v souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie.

[…]

(78) Zadávání veřejných zakázek by mělo být přizpůsobeno potřebám malých a středních podniků [(MSP)]. Zadavatelé by měli být vybízeni k tomu, aby využívali kodex osvědčených postupů stanovený v pracovním dokumentu útvarů Komise ze dne 25. června 2008 nazvaném „Evropský kodex osvědčených postupů umožňujících přístup malým a středním podnikům k veřejným zakázkám“, který obsahuje pokyny, jakým způsobem mohou rámec pro veřejné zakázky uplatňovat, aby účast [MSP] usnadnili. Za tímto účelem a v zájmu posílení hospodářské soutěže by měli být veřejní zadavatelé vybízeni zejména k tomu, aby rozsáhlé veřejné zakázky rozdělovali na části. […]

Členské státy by měly mít i nadále možnost jít v úsilí o usnadnění účasti malých a středních podniků na trhu veřejných zakázek ještě dále, a to rozšířením oblasti působnosti pro povinnost zvážit vhodnost rozdělení veřejných zakázek na části i pro menší veřejné zakázky, požadavkem, aby veřejní zadavatelé odůvodňovali rozhodnutí o nerozdělení veřejných zakázek na části, nebo stanovením povinnosti za určitých podmínek veřejnou zakázku na části rozdělit. Za stejným účelem by členské státy rovněž měly mít možnost stanovit mechanismy pro přímé platby subdodavatelům.

[…]

(100) Veřejné zakázky by neměly být zadávány hospodářským subjektům, které se účastnily zločinného spolčení nebo byly shledány vinnými z korupce, podvodu na úkor finančních zájmů Unie, teroristických trestných činů, praní peněz nebo financování terorismu. […]

[…]

(105) Je důležité zajistit, aby subdodavatelé plnili příslušné povinnosti v oblasti environmentálního, sociálního a pracovního práva stanovené právními předpisy Unie, vnitrostátními právními předpisy, kolektivními smlouvami nebo prostřednictvím ustanovení mezinárodního environmentálního, sociálního a pracovního práva uvedených v této směrnici, pokud jsou tato pravidla a jejich uplatňování v souladu s právem Unie, a to prostřednictvím vhodných opatření příslušných vnitrostátních orgánů v rámci jejich povinností a pravomocí, jako jsou například pracovněprávní inspekce nebo agentury pro ochranu životního prostředí.

[…]

[…] Dále je třeba výslovně uvést, že členské státy by měly mít možnost přijmout další opatření, například rozšířit povinnosti týkající se transparentnosti, umožnit přímé platby subdodavatelům nebo umožnit či nařídit veřejným zadavatelům, aby ověřili, že subdodavatelé nejsou v některé ze situací, jež vyžadují vyloučení hospodářských subjektů. […]

Rovněž by mělo být výslovně stanoveno, že členské státy mají i nadále možnost stanovit v rámci vnitrostátních právních předpisů přísnější pravidla odpovědnosti nebo přijmout podle vnitrostátních právních předpisů další opatření týkající se přímých plateb subdodavatelům.“

4 Podle čl. 4 písm. a) směrnice 2014/24 se tato směrnice vztahuje na zakázky, jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) se u veřejných zakázek na stavební práce rovná finančnímu limitu 5 225 000 eur nebo je vyšší.

5 Článek 18 této směrnice, nadepsaný „Zásady zadávání zakázek“, v odstavci 1 prvním pododstavci stanoví:

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

6 Článek 57 uvedené směrnice, nadepsaný „Důvody pro vyloučení“, v odstavci 1 stanoví, že veřejní zadavatelé vyloučí z účasti v zadávacím řízení hospodářský subjekt, pokud ověřením podle článků 59 až 61 zjistí nebo se jiným způsobem dozvědí, že daný hospodářský subjekt byl pravomocným rozsudkem odsouzen pro některý z činů, jejichž výčet je obsažen v tomto ustanovení.

7 Článek 63 téže směrnice, nadepsaný „Využití kapacity jiných subjektů“, v odst. 1 prvním pododstavci stanoví:

„Pokud jde o kritéria týkající se ekonomické a finanční situace stanovená podle čl. 58 odst. 3 a kritéria týkající se technické a odborné způsobilosti stanovená podle čl. 58 odst. 4, může hospodářský subjekt, je-li to vhodné a pro určitou veřejnou zakázku, využít kapacity jiných subjektů bez ohledu na právní povahu vztahů mezi ním a těmito subjekty. Pokud však jde o kritéria týkající se vzdělání a odborné kvalifikace stanovená v příloze XII části II písm. f) nebo relevantních profesních zkušeností, mohou hospodářské subjekty využít kapacity jiných subjektů pouze tehdy, budou-li uvedené subjekty vykonávat stavební práce nebo služby, pro něž se tyto kapacity vyžadují. Má-li hospodářský subjekt v úmyslu využít způsobilosti jiných subjektů, prokáže veřejnému zadavateli, že bude disponovat nezbytnými zdroji, například tím, že předloží závazek těchto subjektů učiněný za tímto účelem.“

8 Článek 71 směrnice 2014/24, nadepsaný „Využití subdodavatele“, stanoví:

„1. Dodržování povinností uvedených v čl. 18 odst. 2 ze strany subdodavatelů musí být zajištěno prostřednictvím patřičných opatření přijatých příslušnými vnitrostátními orgány v rámci jejich pravomocí.

2. V zadávací dokumentaci může veřejný zadavatel od uchazečů požadovat nebo mu může být členským státem uložena povinnost od uchazečů požadovat, aby ve své nabídce uvedli, ve spojitosti s jakou částí veřejné zakázky případně zamýšlejí zapojit třetí osoby, a všechny navrhované subdodavatele.

3. Členský stát může stanovit, že na žádost subdodavatele a pokud to povaha veřejné zakázky umožňuje, veřejný zadavatel převede splatné částky přímo subdodavateli služeb, dodávek nebo stavebních prací poskytnutých subdodavatelem hospodářskému subjektu, kterému byla veřejná zakázka zadána (hlavní dodavatel). Tato opatření mohou zahrnovat příslušné mechanismy umožňující hlavnímu dodavateli podat námitku proti neoprávněně vyplaceným částkám. Úprava týkající se tohoto způsobu plateb musí být stanovena v zadávací dokumentaci.

4. Odstavci 1 až 3 není dotčena odpovědnost hlavního dodavatele.

5. V případě veřejných zakázek na stavební práce a služeb, které mají být poskytnuty v zařízení pod přímým dohledem veřejného zadavatele, požádá veřejný zadavatel po zadání veřejné zakázky, avšak nejpozději v době zahájení plnění veřejné zakázky, hlavního dodavatele, aby mu sdělil jméno, kontaktní údaje a právní zástupce subdodavatelů zapojených do těchto stavebních prací či služeb, jsou-li v dané době známi. Veřejný zadavatel požádá hlavního dodavatele, aby mu po dobu trvání veřejné zakázky sděloval veškeré změny těchto informací, jakož i informací požadovaných v případě všech nových subdodavatelů, které následně zapojí do těchto stavebních prací či služeb.

Bez ohledu na první pododstavec mohou členské státy uložit povinnost poskytovat požadované informace přímo hlavnímu dodavateli.

Je-li to nezbytné pro účely odst. 6 písm. b) tohoto článku, musí být požadované informace doplněny vlastními prohlášeními subdodavatelů, jak je stanoveno v článku 59. Prováděcí opatření podle odstavce 8 tohoto článku mohou stanovit, že subdodavatelé, kteří jsou zapojeni po zadání zakázky, musí namísto vlastního prohlášení poskytnout osvědčení a další podklady.

První pododstavec se nevztahuje na dodavatele dodávek.

Veřejní zadavatelé mohou rozšířit, nebo po nich mohou členské státy požadovat, aby rozšířili povinnosti stanovené v prvním pododstavci například pro:

a) veřejné zakázky na dodávky, jiné veřejné zakázky na služby, než jsou veřejné zakázky týkající se služeb, jež mají být poskytnuty v zařízeních pod přímým dohledem veřejného zadavatele, nebo v případě dodavatelů zapojených do veřejných zakázek na stavební práce či služby;

b) subdodavatele subdodavatelů hlavního dodavatele nebo dále na nižší úrovni subdodavatelského řetězce.

6. S cílem předejít porušení povinností uvedených v čl. 18 odst. 2 lze přijmout patřičná opatření, jako například:

a) v případě, že vnitrostátní právní předpisy členského státu stanoví režim společné odpovědnosti mezi subdodavateli a hlavním dodavatelem, zajistí dotčený členský stát, aby byla příslušná pravidla uplatňována v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 18 odst. 2;

b) veřejní zadavatelé mohou v souladu s články 59, 60 a 61 ověřit nebo po nich mohou členské státy požadovat, aby ověřili, zda existují důvody pro vyloučení subdodavatelů podle článku 57. V těchto případech veřejný zadavatel požádá hospodářský subjekt, aby nahradil subdodavatele, u něhož se při ověření prokázalo, že existují povinné důvody pro vyloučení. Veřejný zadavatel může, nebo po něm může tento požadavek vyžadovat členský stát, aby hospodářský subjekt nahradil subdodavatele, u něhož se při ověření prokázalo, že existují nepovinné důvody pro vyloučení.

7. Členské státy mohou stanovit v rámci vnitrostátních právních předpisů přísnější pravidla odpovědnosti nebo přijmout v rámci vnitrostátních právních předpisů další opatření pro přímé platby subdodavatelům, například mohou stanovit přímé platby subdodavatelům, aniž by o tyto přímé platby subdodavatelé museli žádat.

8. Členské státy, jež se rozhodnou přijmout opatření podle odstavců 3, 5 nebo 6, musí prostřednictvím právních či správních předpisů a s ohledem na právo Unie stanovit podmínky k provedení těchto opatření. Přitom mohou členské státy omezit jejich použitelnost, například pokud jde o určité typy veřejných zakázek, určité kategorie veřejných zadavatelů nebo hospodářských subjektů či určité částky.“

Italské právo

9 Článek 105 odst. 2 věta třetí decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (legislativní nařízení, jímž se zavádí kodex veřejných zakázek) ze dne 18. dubna 2016 (běžný doplněk GURI č. 91 ze dne 19. dubna 2016, dále jen „legislativní nařízení č. 50/2016“) stanoví:

„S výhradou odstavce 5 nesmí případné subdodávky překročit podíl 30 % z celkové hodnoty zakázky na stavební práce, služby nebo dodávky.“

10 Článek 105 odst. 5 legislativního nařízení č. 50/2016 zní následovně:

„U stavební prací uvedených v čl. 89 odst. 11, aniž jsou dotčeny limity stanovené v tomtéž odstavci, nesmí případné subdodávky překročit 30 % hodnoty stavebních prací a nesmí být bez objektivních důvodů dále rozdělovány.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

11 Oznámením o veřejné zakázce zveřejněným v srpnu 2016 vyhlásila Autostrade per l'Italia užší zadávací řízení s cílem zadat v něm práce spočívající v rozšíření pátého jízdního pruhu italské dálnice A8 mezi mýtnou bránou Miláno-sever (Itálie) a dálniční křižovatkou u Lainate (Itálie) o základní částce 85 211 216,84 eura bez DPH.

12 Vitali byla ze zadávacího řízení vyloučena z důvodu, že byla překročena hranice 30 % stanovená v oblasti subdodávek v čl. 105 odst. 2 legislativního nařízení č. 50/2016.

13 Vitali podala žalobu k předkládajícímu soudu, kterou se domáhala zejména svého opětovného zařazení do zadávacího řízení.

14 Částečným rozsudkem ze dne 5. ledna 2018 předkládající soud zamítl veškeré žalobní důvody uplatněné společností Vitali na podporu této žaloby, s výjimkou důvodu vycházejícího z toho, že hranice 30 % stanovená italským právem pro subdodávky je v rozporu s unijním právem.

15 Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti takového kvantitativního omezení s články 49 a 56 SFEU, článkem 71 směrnice 2014/24, jakož i se zásadou proporcionality.

16 Tento soud poznamenává, že Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) se vyslovila v tom smyslu, že vnitrostátní zákonodárce je oprávněn stanovit v oblasti subdodávek přísnější limity, než jaké jsou stanoveny v příslušných ustanoveních unijního práva, pokud jsou tyto přísnější limity odůvodněné s ohledem jednak na zásady sociální udržitelnosti a jednak na hodnoty uvedené v čl. 36 SFEU, mezi něž patří i veřejný pořádek a veřejná bezpečnost. Uvedený soud mimoto zdůrazňuje, že Consiglio di Stato (Státní rada) je toho názoru, že judikatura Soudního dvora týkající se množstevních omezení subdodávek v oblasti veřejných zakázek, která se týká směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. 2004, L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132), se nepoužije v rámci směrnice 2014/24.

17 Předkládající soud však rovněž poznamenává, že směrnice 2014/24, stejně jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. 2004, L 134, s. 1; Zvl. vyd. 06/07, s. 19) a směrnice 2004/18, nestanoví žádné kvantitativní omezení subdodávek. Podle předkládajícího soudu může skutečnost, že je pro subdodávky stanovena obecná horní hranice 30 % z celkové hodnoty zakázky ztížit podnikům, zejména pak těm malým a středním, přístup k veřejným zakázkám, čímž je bráněno výkonu svobody usazování a volného pohybu služeb. Tato hranice je stanovena abstraktně jako určitý procentní podíl ze zakázky nezávisle na možnosti ověřit způsobilost případných subdodavatelů a bez jakékoli zmínky o zásadní povaze dotčených úkolů.

18 Předkládající soud se tedy táže, zda dotčená vnitrostátní právní úprava nepřekračuje meze toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaných cílů.

19 Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionální správní soud pro Lombardii, Itálie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání zásady svobody usazování a volného pohybu služeb zakotvené v článcích 49 a 56 [SFEU], článek 71 směrnice [2014/24], ve kterém není stanoveno žádné množstevní omezení subdodávek, jakož i zásada proporcionality zakotvená unijním právem použití takové vnitrostátní právní úpravy zadávání veřejných zakázek, jako je italská právní úprava obsažená v čl. 105 odst. 2 třetí větě [legislativního nařízení č. 50/2016], podle níž podíl subdodávek nesmí překročit 30 % celkové hodnoty zakázky na stavební práce, služby nebo dodávky?“

20 Žádost předkládajícího soudu o zrychlené projednání jeho žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v souladu s čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora byla zamítnuta usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 8. března 2018, Vitali (C-63/18, nezveřejněné, EU:C:2018:199).

K předběžné otázce

21 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být články 49 a 56 SFEU a směrnice 2014/24 vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která omezuje podíl na zakázce, který je uchazeč oprávněn zadat třetím osobám-subdodavatelům, na 30 %.

22 Předně je třeba uvést, že vzhledem k tomu, že hodnota zakázky dotčené v původním řízení bez DPH přesahuje hodnotu 5 225 000 eur stanovenou v čl. 4 písm. a) směrnice 2014/24, je třeba odpovědět na projednávanou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce právě ve světle uvedené směrnice.

23 Je třeba připomenout, že tato směrnice má za cíl, jak vyplývá z bodu 1 jejího odůvodnění, zajistit při zadávání veřejných zakázek respektování zejména volného pohybu zboží, svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i zásad, které z nich plynou, zejména pak zásady rovného zacházení, zásady zákazu diskriminace, zásady proporcionality a zásady transparentnosti, jakož i zaručit, aby zadávání veřejných zakázek bylo otevřené soutěži.

24 Uvedená směrnice za tímto účelem konkrétně v čl. 63 odst. 1 výslovně uvádí možnost, aby uchazeči za určitých podmínek využili kapacity jiných subjektů ke splnění určitých kritérií pro výběr hospodářských subjektů.

25 Kromě toho článek 71 téže směrnice, který se týká konkrétně subdodávek, stanoví v odstavci 2, že veřejný zadavatel může požadovat nebo mu může být členským státem uložena povinnost požadovat od uchazečů, aby ve své nabídce uvedli, ve spojitosti s jakou částí veřejné zakázky případně zamýšlejí zapojit třetí osoby, a všechny navrhované subdodavatele.

26 Z toho vyplývá, že stejně jako směrnice 2004/18, kterou zrušila, i směrnice 2014/24 dává uchazečům možnost využít subdodavatelů při realizaci zakázky, jsou-li splněny podmínky, které stanoví (v tomto smyslu, pokud jde o směrnici 2004/18, viz rozsudek ze dne 14. července 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, body 31 až 33).

27 Podle ustálené judikatury, a jak vyplývá z bodu 78 odůvodnění směrnice 2014/24, je totiž v zájmu Unie, aby v oblasti veřejných zakázek byla posílena otevřenost zadávacího řízení soutěži. Využívání subdodavatelů, které může podpořit přístup malých a středních podniků na trh s veřejnými zakázkami, přispívá k dosažení tohoto cíle (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, bod 48 a citovaná judikatura).

28 Kromě toho Soudní dvůr v bodě 35 rozsudku ze dne 14. července 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562), který se týkal výkladu směrnice 2004/18, dospěl k závěru, že ustanovení v zadávací dokumentaci veřejné zakázky na stavební práce, které ukládá omezení využití subdodavatelů pro abstraktně vymezenou procentuální část této zakázky, a to bez ohledu na možnost ověřit způsobilost případných subdodavatelů a bez jakékoli zmínky o zásadní povaze úkolů, jež jsou dotčeny, je neslučitelné s touto směrnicí, použitelnou v rámci sporu, který vedl k vydání uvedeného rozsudku.

29 V tomto ohledu je třeba uvést, že i když článek 71 směrnice 2014/24 v podstatě přebírá obsah článku 25 směrnice 2004/18, stanoví nicméně další pravidla v oblasti využívání subdodavatelů. Tento článek 71 upravuje zejména možnost veřejného zadavatele požadovat – či dokonce možnost, aby mu členský stát uložil povinnost požadovat – od uchazeče, aby jej informoval o svých záměrech v oblasti subdodávek, jakož i možnost, aby veřejný zadavatel za určitých podmínek převedl přímo subdodavateli splatné částky za služby, dodávky nebo stavební práce dodané hlavnímu dodavateli. Uvedený článek 71 dále stanoví, že veřejní zadavatelé mohou ověřit nebo jim může být členskými státy uložena povinnost ověřit, zda existují důvody pro vyloučení subdodavatelů podle článku 57 této směrnice, které se týkají zejména účasti na zločinném spolčení, korupce nebo podvodu.

30 Z vůle unijního normotvůrce podrobněji upravit prostřednictvím přijetí takových pravidel situace, kdy uchazeč využívá subdodávek, však nelze dovozovat, že členské státy mají nyní možnost omezit toto využívání na část zakázky určenou abstraktně jako určitý procentní podíl z této zakázky, jak to činí omezení stanovené právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení.

31 V tomto ohledu italská vláda tvrdí, že členské státy mohou přijmout i jiná opatření než ta, která jsou konkrétně uvedena ve směrnici 2014/24, aby zajistily zejména dodržování zásady transparentnosti v rámci postupů pro zadávání veřejných zakázek, jelikož tato zásada je v rámci této směrnice ještě více zdůrazněna.

32 Konkrétně tato vláda zdůrazňuje skutečnost, že omezení možnosti využít subdodávek dotčené v původním řízení je odůvodněno s ohledem na zvláštní okolnosti panující v Itálii, kdy subdodávky byly vždy jedním z nástrojů používaných k páchání úmyslné trestné činnosti. Tím, že vnitrostátní právní úprava omezuje podíl zakázky, který může být realizován subdodavatelem, činí účast na veřejných objednávkách méně atraktivní pro zločinecké organizace, což může zabránit fenoménu pronikání mafie do oblasti veřejných zakázek, a chránit tak veřejný pořádek.

33 Je pravda, jak poznamenává italská vláda, že body 41 a 105 odůvodnění směrnice 2014/24, jakož i některá ustanovení této směrnice, jako např. čl. 71 odst. 7, výslovně uvádějí, že členské státy mohou i nadále ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovit pravidla, kterou jsou v některých ohledech přísnější než pravidla stanovená uvedenou směrnicí v oblasti subdodávek, pokud jsou prvně uvedená pravidla v souladu s unijním právem.

34 Je rovněž pravda, jak vyplývá zejména z kvalitativních kritérií pro výběr stanovených směrnicí 2014/24, zejména z důvodů pro vyloučení stanovených v jejím čl. 57 odst. 1, že unijní normotvůrce chtěl přijetím takových ustanovení zabránit tomu, aby se hospodářské subjekty, které byly odsouzeny pravomocným rozsudkem za podmínek stanovených v tomto článku, účastnily zadávacího řízení.

35 Stejně tak bod 41 odůvodnění směrnice 2014/24 uvádí, že žádné ustanovení této směrnice by nemělo bránit v uložení nebo uplatňování opatření nezbytných zejména k ochraně veřejného pořádku, morálky a veřejné bezpečnosti, za podmínky, že tato opatření jsou v souladu se Smlouvou o FEU, a bod 100 odůvodnění této směrnice upřesňuje, že veřejné zakázky nesmí být přidělovány zejména hospodářským subjektům, které se účastnily zločinného spolčení.

36 Navíc podle ustálené judikatury je třeba členským státům přiznat určitý prostor pro uvážení při přijímání opatření, jež mají zajistit dodržování povinnosti transparentnosti, kterou veřejní zadavatelé mají v rámci každého zadávacího řízení. Každý členský stát je totiž ve světle historických, právních, hospodářských nebo sociálních důvodů, která mu jsou vlastní, nejlépe schopen identifikovat situace, v nichž vzniká příznivé prostředí k jednáním vedoucím k porušování této povinnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. října 2015, Impresa Edilux a SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, bod 26, jakož i citovaná judikatura).

37 Konkrétně Soudní dvůr již rozhodl, že boj proti fenoménu pronikání organizovaného zločinu do oblasti veřejných zakázek představuje legitimní cíl, který může odůvodnit omezení základních pravidel a obecných zásad Smlouvy o FEU, které se uplatňují v rámci zadávacích řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. října 2015, Impresa Edilux a SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, body 27 a 28).

38 Avšak i kdyby kvantitativní omezení možnosti využít subdodávek mohlo být považováno za omezení umožňující bojovat proti uvedenému jevu, takové omezení, jako je omezení dotčené ve věci v původním řízení, překračuje meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné.

39 V tomto ohledu je třeba připomenout, že veřejní zadavatelé musí v průběhu celého řízení dodržovat zásady zadávání zakázek uvedené v článku 18 směrnice 2014/24, mezi něž patří zejména zásada rovného zacházení, zásada transparentnosti a zásada proporcionality (rozsudek ze dne 20. září 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, bod 38).

40 Jak bylo přitom připomenuto konkrétně v bodě 30 tohoto rozsudku, vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení obecně a abstraktně zakazuje využívání subdodávek, které překračuje pevně daný procentní podíl dané veřejné zakázky, takže se tento zákaz použije bez ohledu na hospodářské odvětví, jehož se týká zakázka, na povahu prací nebo totožnost subdodavatelů. Takový obecný zákaz mimoto neponechává zadavateli prostor pro posouzení každého jednotlivého případu (obdobně viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, body 54 a 55).

41 Z toho vyplývá, že podle takové vnitrostátní právní úpravy, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, musí významnou část dotčených stavebních prací, dodávek nebo služeb provést sám uchazeč, neboť jinak by byl automaticky vyloučen ze zadávacího řízení, a to i v případě, že veřejný zadavatel může ověřit identitu dotčených subdodavatelů a má za to, že takový zákaz není nezbytný pro boj proti organizovanému zločinu v rámci dotčené zakázky.

42 Jak zdůrazňuje Komise, cíle sledovaného italským zákonodárcem by mohlo být dosaženo méně omezujícími opatřeními po vzoru opatření upravených v článku 71 směrnice 2014/24 a připomenutých v bodě 29 tohoto rozsudku. Jak ostatně uvádí předkládající soud, italské právo již stanoví řadu opatření, jejichž cílem je výslovně zakázat podnikům, které jsou podezřelé z příslušnosti k mafii nebo v každém případě z provázanosti se zájmy hlavních zločineckých organizací působících v zemi, přístup k veřejným zadávacím řízením.

43 Takové omezení možnosti využít subdodavatele, jako je omezení dotčené v původním řízení, tudíž nelze považovat za slučitelné se směrnicí 2014/24.

44 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentem italské vlády, podle něhož ověřovací kontroly, které musí zadavatel provést podle vnitrostátního práva, jsou neúčinné. Taková okolnost, která, jak podle všeho vyplývá ze samotných vyjádření této vlády, pramení ze specifických podmínek těchto kontrol, totiž nic nemění na omezující povaze vnitrostátního opatření dotčeného v původním řízení. Italská vláda ostatně v rámci projednávané věci nijak neprokázala, že různá pravidla stanovená v článku 71 směrnice 2014/24, jejichž prostřednictvím mohou členské státy omezit možnost využití subdodavatelů, jakož i důvody pro vyloučení subdodavatelů, které jsou možné na základě článku 57 této směrnice a na které odkazuje čl. 71 odst. 6 písm. b) této směrnice, nemohou být prováděny způsobem, který by umožnil dosažení cíle sledovaného vnitrostátní právní úpravou dotčenou v původním řízení.

45 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na předběžnou otázku odpovědět tak, že směrnice 2014/24 musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která omezuje podíl na zakázce, který je uchazeč oprávněn zadat třetím osobám-subdodavatelům, na 30 %.

K nákladům řízení

46 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 (pátý senát) rozhodl takto:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, ve znění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/2170 ze dne 24. listopadu 2015, musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která omezuje podíl na zakázce, který je uchazeč oprávněn zadat třetím osobám-subdodavatelům, na 30 %.

Podpisy.