Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 26. septembra 2019*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Články 49 a 56 ZFEÚ – Verejné obstarávanie – Smernica 2014/24/EÚ – Článok 71 – Subdodávka – Vnútroštátna právna úprava obmedzujúca možnosť subdodávok na 30 % z celkovej výšky zákazky“

Vo veci C-63/18,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Lombardsko, Taliansko) z 13. decembra 2017 a doručený Súdnemu dvoru 1. februára 2018, ktorý súvisí s konaním:

Vitali SpA

proti

Autostrade per l'Italia SpA,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory E. Regan (spravodajca), sudcovia C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešič a I. Jarukaitis,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci C. Colelli a V. Nunziata, avvocati dello Stato,

– nórska vláda, v zastúpení: K. H. Aarvik, H. Røstum a C. Anker, splnomocnení zástupcovia,

– Európska komisia, v zastúpení: L. Haasbeek, G. Gattinara a P. Ondrůšek, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: taliančina.

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 49 a 56 ZFEÚ, článku 71 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) 2015/2170 z 24. novembra 2015 (Ú. v. EÚ L 307, 2015, s. 5) (ďalej len „smernica 2014/24“), ako aj zásady proporcionality.

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Vitali SpA a spoločnosťou Autostrade per l'Italia SpA vo veci rozhodnutia o vylúčení spoločnosti Vitali SpA z postupu verejného obstarávania, ktoré Autostrade per l'Italia SpA prijala v postavení verejného obstarávateľa.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenia 1, 41, 78, 100 a 105 smernice 2014/24 stanovujú:

„(1) Zadávanie verejných zákaziek orgánmi členských štátov alebo v ich mene musí byť v súlade so zásadami Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), a najmä so zásadami voľného pohybu tovaru, slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ako aj so zásadami, ktoré z nich vyplývajú, ako sú rovnaké zaobchádzanie, nediskriminácia, vzájomné uznávanie, proporcionalita a transparentnosť. Pre verejné zákazky, ktorých výška presahuje určitú hodnotu, by sa však mali vypracovať ustanovenia na koordináciu vnútroštátnych postupov obstarávania, aby sa zabezpečilo, že tieto zásady budú mať praktický účinok a že verejné obstarávanie bude otvorené pre hospodársku súťaž.

…

(41) Žiadne ustanovenie tejto smernice by nemalo brániť uloženiu alebo uplatňovaniu opatrení potrebných na ochranu verejného poriadku, verejnej morálky [a] verejnej bezpečnosti…, za predpokladu, že tieto opatrenia sú v súlade so ZFEÚ.

…

(78) Verejné obstarávanie by sa malo prispôsobiť potrebám malých a stredných podnikov (MSP). Verejní obstarávatelia by sa mali nabádať k používaniu Kódexu najlepších postupov ustanoveného v pracovnom dokumente útvarov Komisie z 25. júna 2008 nazvanom „Európsky kódex najlepších postupov uľahčujúcich prístup MSP k zákazkám na základe verejného obstarávania“, v ktorom sa poskytujú usmernenia, ako môžu uplatňovať rámec verejného obstarávania tak, aby sa uľahčila účasť MSP. Na tento účel a s cieľom zvýšiť hospodársku súťaž by sa mali verejní obstarávatelia nabádať najmä k tomu, aby veľké zákazky rozdeľovali na časti. …

Členské štáty by mali mať možnosť zájsť ešte ďalej vo svojom úsilí uľahčiť pôsobenie MSP na trhu verejného obstarávania rozšírením rozsahu povinnosti zvážiť vhodnosť rozdeľovania zákaziek na časti tvoriace menšie zákazky, a to tým, že od verejných obstarávateľov budú požadovať predloženie odôvodnenia rozhodnutia nerozdeliť zákazku na časti alebo stanovením povinnosti rozdeliť zákazku na časti za určitých podmienok. Na tie isté účely by členské štáty mali mať možnosť ustanoviť mechanizmy priamych platieb subdodávateľom.

…

(100) Verejné zákazky by sa nemali zadávať hospodárskym subjektom, ktoré boli účastníkmi zločineckej organizácie alebo ktoré boli uznané vinnými z korupcie, podvodu na úkor finančných záujmov Únie, teroristických trestných činov, z prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu. …

…

(105) Je dôležité zabezpečiť, aby subdodávatelia plnili príslušné povinnosti v oblasti environmentálneho, sociálneho a pracovného práva stanovené v práve Únie, vnútroštátnom práve, kolektívnych zmluvách alebo ustanoveniach medzinárodného environmentálneho, sociálneho a pracovného práva uvedených v tejto smernici, pokiaľ takéto pravidlá a ich uplatňovanie sú v súlade s právom Únie, a to prostredníctvom vhodných opatrení príslušných vnútroštátnych orgánov v rámci ich zodpovednosti a pôsobnosti, ako sú inšpektoráty práce alebo agentúry na ochranu životného prostredia.

…

… Okrem toho by sa malo výslovne uviesť, že členské štáty by mali mať možnosť ísť nad rámec týchto opatrení, napríklad tak, že rozšíria povinnosti týkajúce sa transparentnosti, umožnia priame platby subdodávateľom alebo umožnia verejným obstarávateľom overiť alebo od nich budú vyžadovať, aby overili, že subdodávatelia nie sú v žiadnej zo situácií, v ktorej by bolo vylúčenie hospodárskych subjektov oprávnené. …

Malo by sa tiež výslovne stanoviť, že členské štáty môžu vo vnútroštátnych predpisoch ustanoviť prísnejšie pravidlá zodpovednosti alebo ísť vo vnútroštátnych predpisoch o priamych platbách subdodávateľom nad rámec uvedených postupov.“

4 Podľa článku 4 písm. a) smernice 2014/24 sa táto smernica vzťahuje na zákazky, ktorých predpokladaná hodnota bez dane z pridanej hodnoty (DPH) sa rovná alebo je vyššia ako prahová hodnota 5 225 000 eur pre verejné zákazky na uskutočnenie stavebných prác.

5 Článok 18 tejto smernice, nazvaný „Zásady obstarávania“, vo svojom odseku 1 prvom pododseku stanovuje:

„Verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentným a primeraným spôsobom.“

6 Článok 57 uvedenej smernice, nazvaný „Dôvody na vylúčenie“, vo svojom odseku 1 stanovuje, že verejní obstarávatelia vylúčia hospodársky subjekt z účasti na postupe obstarávania, ak na základe overenia v súlade s článkami 59 až 61 zistili alebo inak vedia, že tento hospodársky subjekt bol konečným rozsudkom odsúdený z jedného z dôvodov vymenovaných v tomto článku.

7 Článok 63 tej istej smernice, nazvaný „Spoliehanie sa na kapacity iných subjektov“, vo svojom odseku 1 prvom pododseku stanovuje:

„Hospodársky subjekt sa môže vzhľadom na kritériá týkajúce sa ekonomického a finančného postavenia stanovené podľa článku 58 ods. 3 a kritériá týkajúce sa technickej a odbornej spôsobilosti stanovené podľa článku 58 ods. 4, keď to prichádza do úvahy a pokiaľ ide o konkrétnu zákazku, spoliehať na kapacity iných subjektov nezávisle od právnej povahy prepojení, ktoré s nimi má. Pokiaľ však ide o kritériá súvisiace so vzdelaním a odbornou kvalifikáciou, ako sa stanovuje v prílohe XII časti II písm. f), alebo relevantnými odbornými skúsenosťami, hospodárske subjekty sa môžu spoliehať na kapacity iných subjektov len v prípade, keď tieto iné subjekty budú vykonávať práce alebo poskytovať

služby, pre ktoré sa tieto kapacity vyžadujú. Ak sa chce hospodársky subjekt spoliehať na kapacity iných subjektov, verejnému obstarávateľovi preukáže, že bude mať k dispozícii potrebné zdroje, napríklad predložením záväzku týchto subjektov v uvedenom zmysle.“

8 Článok 71 smernice 2014/24, nazvaný „Využívanie subdodávateľov“, stanovuje:

„1. Dodržiavanie povinností uvedených v článku 18 ods. 2 zo strany subdodávateľov sa zabezpečí prostredníctvom vhodných opatrení, ktoré prijímajú príslušné vnútroštátne orgány konajúce v rámci svojej zodpovednosti a pôsobnosti.

2. V súťažných podkladoch môže verejný obstarávateľ žiadať alebo členský štát môže od neho vyžadovať, aby od uchádzača žiadal, aby vo svojej ponuke uviedol, akú časť zákazky má v úmysle zadať tretím stranám, ako aj všetkých navrhovaných subdodávateľov.

3. Členské štáty môžu ustanoviť, aby na žiadosť subdodávateľa a v prípade, že to povaha zákazky umožňuje, verejný obstarávateľ previedol priamo subdodávateľovi náležité platby za služby, tovar alebo práce poskytnuté hospodárskemu subjektu, ktorému bola verejná zákazka zadaná (hlavný dodávateľ). Takéto opatrenia môžu zahŕňať vhodné mechanizmy umožňujúce hlavnému dodávateľovi namietať voči nenáležitým platbám. Dojednania týkajúce sa spôsobu platby sa uvedú v súťažných podkladoch.

4. Odsekmi 1 až 3 nie je dotknutá zodpovednosť hlavného dodávateľa.

5. Verejný obstarávateľ v prípade zákaziek na uskutočnenie stavebných prác a v súvislosti so službami, ktoré sa majú poskytnúť v zariadení pod priamym dohľadom verejného obstarávateľa, po zadaní zákazky a najneskôr pri začatí plnenia zákazky od hlavného dodávateľa požaduje, aby uviedol názov, kontaktné údaje a právnych zástupcov svojich subdodávateľov, ktorí sa zúčastňujú na uskutočňovaní týchto prác alebo poskytovaní týchto služieb, ak sú v tom čase známi. Verejný obstarávateľ od hlavného dodávateľa požaduje, aby verejnému obstarávateľovi počas trvania zákazky oznámil akékoľvek zmeny týchto informácií, ako aj požadované informácie o všetkých nových subdodávateľoch, ktorí sa zúčastňujú na uskutočňovaní týchto prác alebo poskytovaní týchto služieb.

Bez ohľadu na prvý pododsek môžu členské štáty uložiť povinnosť poskytnúť požadované informácie priamo hlavnému dodávateľovi.

V prípade potreby sa na účely odseku 6 písm. b) tohto článku k požadovaným informáciám priložia vlastné vyhlásenia subdodávateľov, ako sa ustanovuje v článku 59 Vykonávacími predpismi podľa odseku 8 tohto článku sa môže stanoviť, že subdodávatelia, ktorí sú predstavení po zadaní zákazky, predložia namiesto vlastného vyhlásenia osvedčenia a iné podporné dokumenty.

Prvý pododsek sa neuplatňuje na dodávateľov tovaru.

Verejní obstarávatelia môžu rozšíriť, alebo od nich môžu členské štáty vyžadovať, aby rozšírili povinnosti stanovené v prvom pododseku napríklad na:

a) iné zákazky na dodanie tovaru a na iné zákazky na poskytnutie služieb, ako sú zákazky týkajúce sa služieb, ktoré sa majú poskytnúť v zariadeniach pod priamym dohľadom verejného obstarávateľa, alebo na dodávateľov, ktorí sa zúčastňujú na zákazkách na uskutočnenie stavebných prác alebo na zákazkách na poskytnutie služieb;

b) subdodávateľov subdodávateľov hlavného dodávateľa alebo ďalej na nižšie úrovne subdodávateľského reťazca.

6. S cieľom zabrániť neplneniu povinností uvedených v článku 18 ods. 2 možno prijať vhodné opatrenia, napríklad:

a) ak vnútroštátne právo členského štátu ustanovuje mechanizmus spoločnej zodpovednosti subdodávateľov a hlavného dodávateľa, dotknutý členský štát zabezpečí, aby sa príslušné pravidlá uplatňovali v súlade s podmienkami stanovenými v článku 18 ods. 2;

b) verejní obstarávatelia môžu v súlade s článkami 59, 60 a 61 overiť, alebo členské štáty od nich môžu vyžadovať, aby overili, či existujú dôvody na vylúčenie subdodávateľov podľa článku 57. V takých prípadoch obstarávateľ vyžaduje, aby hospodársky subjekt nahradil subdodávateľa, v súvislosti s ktorým overovanie preukázalo, že existujú dôvody na povinné vylúčenie. Obstarávateľ môže vyžadovať alebo členský štát od neho môže vyžadovať, aby hospodársky subjekt nahradil subdodávateľa, v súvislosti s ktorým overovanie preukázalo, že existujú dôvody na nepovinné vylúčenie.

7. Členské štáty môžu v rámci vnútroštátneho práva ustanoviť prísnejšie pravidlá zodpovednosti alebo môžu ísť v rámci vnútroštátneho práva nad rámec uvedených postupov týkajúcich sa priamych platieb subdodávateľom napríklad tak, že stanovia priame platby subdodávateľom bez toho, aby o ne museli požiadať.

8. Členské štáty, ktoré si zvolili možnosť ustanoviť opatrenia podľa odseku 3, 5 alebo 6, spresnia prostredníctvom zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení a so zreteľom na právo Únie podmienky vykonávania týchto opatrení. Členské štáty pritom môžu obmedziť ich uplatniteľnosť, napríklad vo vzťahu k niektorým typom zákaziek, niektorým kategóriám verejných obstarávateľov alebo hospodárskych subjektov alebo určitým sumám.“

Talianske právo

9 Decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (legislatívny dekrét č. 50 o verejnom obstarávaní) z 18. apríla 2016 (riadna príloha GURI č. 91 z 19. apríla 2016, ďalej len „legislatívny dekrét č. 50/2016“) vo svojom článku 105 ods. 2 tretej vete stanovuje:

„S výhradou ustanovení odseku 5, prípadné subdodávky nemôžu prekročiť podiel 30 % z celkovej hodnoty zákazky na uskutočnenie stavebných prác, poskytnutie služieb alebo dodanie tovaru.“

10 Článok 105 ods. 5 legislatívneho dekrétu č. 50/2016 znie:

„Pokiaľ ide o diela uvedené v článku 89 ods. 11, a bez toho, aby boli dotknuté obmedzenia stanovené v rovnakom odseku, prípadná subdodávka nesmie prekročiť 30 % z hodnoty prác a bez objektívnych dôvodov ju nemožno rozdeliť.“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

11 Autostrade per l’Italia oznámením o vyhlásení verejného obstarávania uverejneným v auguste 2016 vyhlásila užšiu súťaž na účely zadania zákazky na uskutočnenie stavebných prác týkajúcich sa rozšírenia piateho jazdného pruhu talianskej diaľnice A8 od mýtnej stanice Miláno Sever (Taliansko) po križovatku Lainate (Taliansko) za základnú sumu 85 211 216,84 eura bez DPH.

12 Vitali bola vylúčená z verejného obstarávania z dôvodu, že horná hranica 30 % stanovená v súvislosti so subdodávkami v článku 105 ods. 2 legislatívneho dekrétu č. 50/2016 bola prekročená.

13 Vitali podala na vnútroštátny súd žalobu, ktorou sa domáhala najmä jej opätovného zaradenia do verejného obstarávania.

14 Čiastočným rozsudkom z 5. januára 2018 vnútroštátny súd odmietol všetky žalobné dôvody uvedené spoločnosťou Vitali na podporu jej žaloby s výnimkou dôvodu založeného na nesúlade hranice 30 % v oblasti subdodávok stanovenej v talianskom práve s právom Únie.

15 Vnútroštátny súd má pochybnosti o zlučiteľnosti takéhoto kvantitatívneho obmedzenia s článkami 49 a 56 ZFEÚ, článkom 71 smernice 2014/24, ako aj so zásadou proporcionality.

16 Tento súd uvádza, že Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) sa vyslovila v tom zmysle, že vnútroštátny zákonodarca je oprávnený stanoviť v oblasti subdodávok prísnejšie hranice, ako sú hranice stanovené relevantnými ustanoveniami práva Únie, ak takéto prísnejšie hranice sú odôvodnené na jednej strane s ohľadom na zásady sociálnej udržateľnosti a na druhej strane s ohľadom na hodnoty uvedené v článku 36 ZFEÚ, medzi ktoré patrí verejný poriadok a verejná bezpečnosť. Uvedený súd okrem toho zdôrazňuje, že Consiglio di Stato (Štátna rada) zastáva názor, že judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa množstevných obmedzení subdodávok v oblasti verejného obstarávania, ktorá sa týka 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 v kontexte smernice 2014/24 neuplatňuje.

17 Vnútroštátny súd však tiež uvádza, že smernica 2014/24, rovnako ako smernica 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) a smernica 2004/18, nestanovuje žiadne množstevné obmedzenie subdodávok. Podľa vnútroštátneho súdu skutočnosť, že pre subdodávky sa stanovila všeobecná 30 % horná hranica vo vzťahu k celkovej sume zákazky, môže pre podniky, najmä pre malé a stredné, sťažiť prístup k verejným obstarávaniam, čím bráni výkonu slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb. Toto obmedzenie je stanovené abstraktne určitým percentuálnym podielom zo zákazky, a to bez ohľadu na možnosť overenia spôsobilosti prípadných subdodávateľov a bez akejkoľvek zmienky o podstatnej povahe úloh, ktoré by boli dotknuté.

18 V dôsledku toho sa vnútroštátny súd pýta, či predmetná vnútroštátna právna úprava nejde nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaných cieľov.

19 Za týchto okolností Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Regionálny správny súd pre Lombardsko, Taliansko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Bránia zásady slobody usadiť sa a voľného poskytovania služieb uvedené v článkoch 49 a 56 [ZFEÚ], článok 71 smernice [2014/24], v ktorom sa nestanovuje množstevné obmedzenie subdodávok, ako aj zásada proporcionality podľa práva Únie uplatňovaniu vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti verejného obstarávania, akou je talianska právna úprava uvedená v článku 105 ods. 2 tretej vete [legislatívneho dekrétu č. 50/2016], podľa ktorej subdodávka nemôže prekročiť podiel 30 % z celkovej hodnoty zákazky na uskutočnenie stavebných prác, poskytnutie služieb alebo dodanie tovaru?“

20 Návrh vnútroštátneho súdu na prejednanie jeho návrhu na začatie prejudiciálneho konania v skrátenom konaní podľa článku 105 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora bol uznesením predsedu Súdneho dvora z 8. marca 2018, Vitali (C-63/18, neuverejnené, EU:C:2018:199), zamietnutý.

O prejudiciálnej otázke

21 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú články 49 a 56 ZFEÚ a smernica 2014/24 vykladať v tom zmysle, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá obmedzuje podiel na zákazke, ktorý je uchádzač oprávnený zadať ako subdodávku tretím osobám, na 30 %.

22 Na úvod treba uviesť, že vzhľadom na to, že hodnota zákazky, o ktorú ide vo veci samej, bez DPH je vyššia ako prahová hodnota 5 225 000 eur stanovená v článku 4 písm. a) smernice 2014/24, treba na túto prejudiciálnu otázku odpovedať z hľadiska tejto smernice.

23 Treba pripomenúť, že cieľom tejto smernice je, ako to v podstate vyplýva z jej odôvodnenia 1, zabezpečiť v rámci verejného obstarávania dodržiavanie predovšetkým voľného pohybu tovaru, slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, ako aj zásad, ktoré z nich vyplývajú, osobitne rovnosť zaobchádzania, zákaz diskriminácie, zásadu proporcionality a zásadu transparentnosti, a zabezpečiť, aby verejné obstarávanie bolo otvorené hospodárskej súťaži.

24 Na tento účel uvedená smernica v článku 63 ods. 1 výslovne upravuje možnosť uchádzačov využiť za určitých podmienok kapacity iných subjektov, aby mohli splniť určité kritériá výberu hospodárskych subjektov.

25 Okrem toho článok 71 tejto istej smernice, ktorý sa osobitne týka využívania subdodávok, vo svojom odseku 2 stanovuje, že verejný obstarávateľ môže žiadať alebo členský štát môže od neho vyžadovať, aby uchádzač vo svojej ponuke uviedol, aký podiel zákazky má prípadne v úmysle zadať tretím osobám, ako aj uviedol navrhovaných subdodávateľov.

26 Z toho vyplýva, že rovnako ako smernica 2004/18, ktorá bola zrušená, smernica 2014/24 priznáva uchádzačom možnosť využiť subdodávky na účely plnenia zákazky za predpokladu, že sú splnené podmienky stanovené v tomto ustanovení (pozri v tomto zmysle v súvislosti so smernicou 2004/18 rozsudok zo 14. júla 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, body 31 až 33).

27 Podľa ustálenej judikatúry, a ako vyplýva z odôvodnenia 78 smernice 2014/24, je totiž v záujme Únie, aby v oblasti verejného obstarávania bola zabezpečená čo najväčšia hospodárska súťaž. Použitie subdodávateľov, ktorí môžu podporiť účasť malých a stredných podnikov na trhu verejného obstarávania, prispieva k splneniu tohto cieľa (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. apríla 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, bod 48 a citovanú judikatúru).

28 Okrem toho Súdny dvor v bode 35 rozsudku zo 14. júla 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562), ktorý sa týka výkladu smernice 2004/18, rozhodol, že klauzula zadávacích podkladov k verejnej zákazke, ktorá ukladá obmedzenia využitia subdodávateľov pre časť zákazky stanovenú abstraktne určitým percentuálnym podielom z tejto zákazky, a to nezávisle od možnosti overenia spôsobilosti prípadných subdodávateľov a bez akejkoľvek zmienky o podstatnej povahe úloh, ktoré by boli dotknuté, je nezlučiteľná s touto smernicou, ktorá sa uplatňovala v rámci sporu, v ktorom bol vydaný tento rozsudok.

29 V tejto súvislosti treba uviesť, že hoci článok 71 smernice 2014/24 v podstate preberá obsah článku 25 smernice 2004/18, stanovuje dodatočné pravidlá v oblasti subdodávok. Konkrétne tento článok 71 stanovuje pre verejného obstarávateľa možnosť žiadať alebo dokonca členský štát môže od neho vyžadovať, aby ho uchádzač informoval o svojich úmysloch týkajúcich sa subdodávok, ako aj možnosť, aby verejný obstarávateľ za určitých podmienok uskutočnil platby za služby, dodávky tovaru alebo práce poskytnuté hlavnému zmluvnému partnerovi priamo subdodávateľovi. Okrem toho uvedený

článok 71 stanovuje, že verejní obstarávatelia môžu overiť alebo členské štáty môžu od nich vyžadovať, aby overili, či existujú dôvody na vylúčenie subdodávateľov podľa článku 57 tejto smernice, týkajúce sa najmä účasti na zločineckej organizácii, korupcii alebo podvode.

30 Z vôle normotvorcu Únie upraviť prostredníctvom prijatia takýchto pravidiel presnejšie situácie, v ktorých uchádzač využíva subdodávky, však nemožno vyvodiť, že členské štáty majú odteraz možnosť obmedziť toto využívanie subdodávok na časť zákazky stanovenú abstraktne určitým percentom z tejto zákazky, podobne ako obmedzenie stanovené právnou úpravou, o ktorú ide vo veci samej.

31 V tejto súvislosti talianska vláda tvrdí, že členské štáty môžu stanoviť iné opatrenia, ako sú tie, ktoré sú osobitne vymenované v smernici 2014/24, s cieľom zabezpečiť najmä dodržiavanie zásady transparentnosti v rámci postupov verejného obstarávania, keďže táto zásada je ešte viac zdôraznená v kontexte tejto smernice.

32 Táto vláda konkrétnejšie poukazuje na skutočnosť, že obmedzenie využitia subdodávok, o ktoré ide vo veci samej, je odôvodnené vzhľadom na osobitné okolnosti prevládajúce v Taliansku, kde subdodávky vždy predstavovali jeden z nástrojov využívaných na uskutočnenie trestných úmyslov. Vnútroštátna právna úprava tým, že obmedzuje časť zákazky, ktorá môže byť zadaná subdodávateľom, vedie k tomu, že účasť na verejnom obstarávaní je menej atraktívna pre zločinecké organizácie, čo bráni fenoménu infiltrácie mafie do verejného obstarávania a chráni tak verejný poriadok.

33 Je pravda, ako uvádza talianska vláda, že odôvodnenia 41 a 105 smernice 2014/24, ako aj určité jej ustanovenia, ako článok 71 ods. 7, výslovne uvádzajú, že členské štáty môžu vo svojej vnútroštátnej právnej úprave stanoviť prísnejšie pravidlá v určitých ohľadoch, ako sú pravidlá stanovené uvedenou smernicou v oblasti subdodávok, pod podmienkou, že tieto pravidlá sú v súlade s právom Únie.

34 Takisto je pravda, ako vyplýva najmä z kvalitatívnych kritérií výberu uvedených v smernici 2014/24, predovšetkým z dôvodov vylúčenia stanovených v jej článku 57 ods. 1, že normotvorca Únie chcel prijatím takýchto ustanovení zabrániť tomu, aby sa hospodárske subjekty, ktoré boli odsúdené právoplatným rozsudkom za podmienok stanovených v tomto článku, zúčastnili na postupe verejného obstarávania.

35 Rovnako odôvodnenie 41 smernice 2014/24 stanovuje, že žiadne jej ustanovenie by nemalo brániť uloženiu alebo uplatňovaniu opatrení potrebných na ochranu verejného poriadku, verejnej morálky a verejnej bezpečnosti za predpokladu, že tieto opatrenia sú v súlade so Zmluvou o FEÚ, a odôvodnenie 100 tejto smernice spresňuje, že verejné zákazky by sa nemali zadávať hospodárskym subjektom, ktoré boli účastníkmi zločineckej organizácie.

36 Navyše podľa ustálenej judikatúry treba členským štátom priznať určitú mieru voľnej úvahy na účely prijatia opatrení určených na zaručenie dodržania zásady povinnosti transparentnosti, ktorú sú verejní obstarávatelia povinní uplatňovať v každom postupe verejného obstarávania. Každý členský štát vie totiž v kontexte vlastných historických, právnych, ekonomických alebo spoločenských hľadísk sám najlepšie určiť, ktoré situácie vytvárajú priaznivé prostredie na vznik správania, ktoré môže spôsobiť porušenie tejto povinnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. októbra 2015, Impresa Edilux a SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, bod 26, ako aj citovanú judikatúru).

37 Konkrétnejšie, Súdny dvor už rozhodol, že boj proti fenoménu infiltrácie organizovaného zločinu do odvetvia verejného obstarávania predstavuje legitímny cieľ, ktorý môže odôvodniť obmedzenie základných pravidiel a všeobecných zásad Zmluvy o FEÚ, ktoré sa uplatňujú v rámci postupov verejného obstarávania (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. októbra 2015, Impresa Edilux a SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, body 27 a 28).

38 Aj za predpokladu, že by množstevné obmedzenie využívania subdodávok bolo možné považovať za boj proti takémuto fenoménu, také obmedzenie, o aké ide vo veci samej, ide nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie tohto cieľa.

39 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že verejní obstarávatelia sú v celom konaní povinní dodržiavať zásady verejného obstarávania stanovené v článku 18 smernice 2014/24, medzi ktoré patria najmä zásady rovnosti zaobchádzania, transparentnosti a proporcionality (rozsudok z 20. septembra 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, bod 38).

40 Konkrétne, ako bolo pripomenuté v bode 30 tohto rozsudku, vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, všeobecne a abstraktne zakazuje využitie subdodávky, ktorá presahuje pevný percentuálny podiel na dotknutom verejnom obstarávaní, takže tento zákaz sa uplatňuje bez ohľadu na hospodársky sektor, ktorého sa týka predmetná zákazka, povahu prác alebo totožnosť subdodávateľov. Okrem toho takýto všeobecný zákaz nenecháva priestor na posúdenie zo strany verejného obstarávateľa v každom jednotlivom prípade (pozri analogicky rozsudok z 5. apríla 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, body 54 a 55).

41 Z toho vyplýva, že v rámci takej vnútroštátnej právnej úpravy, o akú ide vo veci samej, musí byť v prípade všetkých zákaziek podstatná časť dotknutých prác, dodávok alebo služieb uskutočnená samotným uchádzačom, pod hrozbou automatického vylúčenia z postupu verejného obstarávania, to aj v prípade, ak by obstarávateľ mohol overiť totožnosť dotknutých subdodávateľov a po overení by dospel k záveru, že takýto zákaz nie je nevyhnutný na účely boja proti organizovanej trestnej činnosti v rámci predmetnej zákazky.

42 Ako zdôrazňuje Komisia, menej obmedzujúce opatrenia by mohli dosiahnuť cieľ sledovaný talianskym zákonodarcom, podobne ako opatrenia stanovené v článku 71 smernice 2014/24 a pripomenuté v bode 29 tohto rozsudku. Okrem toho, ako uvádza vnútroštátny súd, talianske právo už stanovuje mnohé opatrenia, ktorých cieľom je výslovne zakázať podnikom podozrivým z členstva v mafii alebo v každom prípade z väzieb na hlavné kriminálne organizácie pôsobiace v krajine, zúčastniť sa verejných obstarávaní.

43 Preto obmedzenie využitia subdodávateľov, o aké ide vo veci samej, nemožno považovať za zlučiteľné so smernicou 2014/24.

44 Tento záver nemožno spochybniť tvrdením talianskej vlády, podľa ktorého sú kontroly overovania, ktoré musí verejný obstarávateľ vykonať podľa vnútroštátneho práva, neúčinné. Takáto okolnosť, ktorá, ako vyplýva zo samotných pripomienok tejto vlády, vyplýva z osobitných podmienok týchto kontrol, nemení nič na reštriktívnej povahe vnútroštátneho opatrenia vo veci samej. Navyše talianska vláda v rámci prejednávanej veci nijako nepreukázala, že rôzne pravidlá stanovené v článku 71 smernice 2014/24, ktorými členské štáty môžu obmedziť využitie subdodávateľov, ako aj dôvody vylúčenia subdodávateľov, ktoré umožňuje článok 57 tejto smernice, a na ktoré odkazuje článok 71 ods. 6 písm. b) tejto smernice, nemožno vykonať spôsobom, ktorý by umožnil dosiahnuť cieľ sledovaný vnútroštátnou právnou úpravou, o ktorú ide vo veci samej.

45 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na prejudiciálnu otázku odpovedať tak, že smernica 2014/24 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, podľa ktorej podiel na zákazke, ktorý možno zadať ako subdodávku tretím osobám, nesmie prekročiť 30 %.

O trovách

46 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 (piata komora) rozhodol takto:

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, zmenená delegovaným nariadením Komisie (EÚ) 2015/2170 z 24. novembra 2015, sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, podľa ktorej podiel na zákazke, ktorý možno zadať ako subdodávku tretím osobám, nesmie prekročiť 30 %.

Podpisy