Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 13. marca 2025*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Verejné obstarávanie v Európskej únii – Smernica 2014/24/EÚ – Článok 25 – Hospodárske subjekty z tretích krajín, ktoré neuzavreli medzinárodnú dohodu s Úniou zaručujúcu recipročný a rovnaký prístup k verejným zákazkám – Neexistencia práva týchto subjektov na ‚nemenej priaznivé zaobchádzanie' – Vylúčenie takéhoto hospodárskeho subjektu z verejného obstarávania na základe vnútroštátnej právnej úpravy – Výlučná právomoc Únie"

Vo veci C-266/22,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko) z 23. marca 2022 a doručený Súdnemu dvoru 20. apríla 2022, ktorý súvisí s konaním:

CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd,

Astra Vagoane Călători SA

proti

Autoritatea pentru Reformă Feroviară,

Alstom Ferroviaria SpA,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda tretej komory C. Lycourgos (spravodajca), vykonávajúci funkciu predsedu štvrtej komory, sudcovia S. Rodin a O. Spineanu-Matei,

generálny advokát: A. Rantos,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd a Astra Vagoane Călători SA, v zastúpení: D. Cristea, avocat,

* Jazyk konania: rumunčina.

– Autoritatea pentru Reformă Feroviară, v zastúpení: D. Feraru, S. A. Roşeanu a I.-D. Şohan, splnomocnení zástupcovia,

– Alstom Ferroviaria SpA, v zastúpení: C. Ciolan a O. Gavrilă, avocates,

– rakúska vláda, v zastúpení: J. Schmoll, splnomocnená zástupkyňa,

– Európska komisia, v zastúpení: A. Biolan, G. Gattinara, P. Ondrůšek a G. Wils, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 11. mája 2023,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 2 ods. 1 bodu 13, článku 18 ods. 1 a článkov 25 a 49 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), ako aj zásad právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery.

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi združením, ktoré sa skladá zo spoločností CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd a Astra Vagoane Călători SA (ďalej spoločne len „združenie podnikov“) na jednej strane a Autoritatea pentru Reformă Feroviară (Úrad pre reformu železníc, Rumunsko) (ďalej len „ARF“) a spoločnosti Alstom Ferroviaria SpA na druhej strane, vo veci rozhodnutia ARF vylúčiť toto združenie podnikov z verejného obstarávania na dodanie elektrických vlakových súprav a poskytovanie služieb údržby a opravy týchto súprav z dôvodu, že CRRC Qingdao Sifang, ktorá je vedúcim podnikom uvedeného združenia, je obchodnou spoločnosťou so sídlom v Číne.

Právny rámec

Právo EÚ

Smernica 2014/24

3 Odôvodnenia 1 a 17 smernice 2014/24 uvádzajú:

„(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.

…

(17) Rozhodnutím Rady 94/800/ES [z 22. decembra 1994 týkajúcim sa uzavretia dohôd v mene Európskeho spoločenstva, pokiaľ ide o záležitosti v rámci jeho kompetencie, ku ktorým sa dospelo na Uruguajskom kole multilaterálnych rokovaní (1986 – 1994) (Ú. v. ES L 336, 1994, s. 1; Mim vyd. 11/021, s. 80] sa schválila najmä Dohoda Svetovej obchodnej organizácie (WTO) o vládnom obstarávaní (ďalej len ‚GPA‘). Zámerom GPA je vytvoriť multilaterálny rámec vyvážených práv a povinností týkajúcich sa verejných zákaziek s cieľom dosiahnuť liberalizáciu a expanziu svetového obchodu. V prípade zákaziek, na ktoré sa vzťahujú prílohy 1, 2, 4 a 5 a všeobecné poznámky k dodatku I ku GPA, vzťahujúcom sa na Európsku úniu, ako aj iné relevantné medzinárodné dohody, ktorými je Únia viazaná, by mali verejní obstarávatelia splniť povinnosti vyplývajúce z týchto dohôd uplatňovaním tejto smernice na hospodárske subjekty z tretích krajín, ktoré sú signatármi týchto dohôd.“

4 Článok 2 tejto smernice s názvom „Vymedzenie pojmov“ v odseku 1 stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

…

10. ‚hospodársky subjekt‘ je akákoľvek fyzická alebo právnická osoba alebo verejný subjekt alebo skupina takýchto osôb a/alebo subjektov vrátane akéhokoľvek dočasného združenia podnikov, ktoré na trhu ponúkajú uskutočnenie stavebných prác a/alebo uskutočnenie stavby, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb;

…

13. ‚súťažný podklad‘ je akýkoľvek dokument, ktorý verejný obstarávateľ pripravil alebo na ktorý odkazuje s cieľom opísať alebo určiť prvky obstarávania alebo postupu vrátane oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania, predbežného oznámenia, ak sa používa ako prostriedok výzvy na súťaž, ako aj technických špecifikácií, opisného dokumentu, navrhovaných podmienok zákazky, formátov, v ktorých záujemcovia a uchádzači predkladajú dokumenty, či informácií o všeobecne uplatňovaných povinnostiach a akýchkoľvek dodatočných dokumentov;

…“

5 Podľa článku 7 uvedenej smernice, nazvaného „Zákazky v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb“:

„Táto smernica sa neuplatňuje na verejné zákazky a súťaže návrhov, ktoré podľa smernice [Európskeho parlamentu a Rady] 2014/25/EÚ [z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 243)] zadávajú alebo organizujú verejní obstarávatelia vykonávajúci jednu alebo viac činností uvedených v článkoch 8 až 14 uvedenej smernice a ktoré sú zadávané na účely vykonávania týchto činností.“

6 Článok 18 smernice 2014/24 s názvom „Zásady obstarávania“ v odseku 1 prvom pododseku stanovuje, že verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentným a primeraným spôsobom.

7 Článok 25 tejto smernice s názvom „Podmienky týkajúce sa GPA a iných medzinárodných dohôd“ stanovuje:

„Pokiaľ sa na práce, tovar, služby a hospodárske subjekty vzťahujú prílohy 1, 2, 4 a 5 a všeobecné poznámky k dodatku I Európskej únie ku GPA, ako aj iné medzinárodné dohody, ktorými je Únia viazaná, verejní obstarávatelia poskytujú v súvislosti s týmito prácami, tovarom, službami a hospodárskymi subjektmi signatárov týchto dohôd zaobchádzanie, ktoré nesmie byť nepriaznivejšie než zaobchádzanie, ktoré poskytujú v súvislosti s prácami, tovarom, službami a hospodárskymi subjektmi Únie.“

8 Článok 27 uvedenej smernice s názvom „Verejná súťaž“ v odseku 1 stanovuje:

„V prípade verejnej súťaže môže každý hospodársky subjekt, ktorý má záujem, reagovať na výzvu na súťaž predložením ponuky.

…“

9 Podľa článku 49 tej istej smernice s názvom „Oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania“:

„Oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania sa používajú ako prostriedok výzvy na súťaž v súvislosti so všetkými postupmi bez toho, aby bol dotknutý článok 26 ods. 5 druhý pododsek a článok 32. Oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania obsahujú informácie stanovené v prílohe V časti C a uverejňujú sa v súlade s článkom 51.“

Smernica 2014/25

10 Odôvodnenia 2 a 27 smernice 2014/25 znejú:

„(2) V prípade zákaziek presahujúcich určitú hodnotu by sa mali vypracovať ustanovenia na koordináciu postupov obstarávania, aby sa zaistilo, že obstarávanie, ktoré vykonávajú subjekty pôsobiace v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb, sa otvorí hospodárskej súťaži. Takáto koordinácia je potrebná na zaistenie účinnosti zásad Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), a najmä zásad voľného pohybu tovaru, slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ako aj zásad, ktoré z nich vyplývajú, ako je rovnaké zaobchádzanie, nediskriminácia, vzájomné uznávanie, proporcionalita a transparentnosť. …

…

(27) Rozhodnutím [94/800] sa schválila najmä [GPA]. Zámerom GPA je vytvoriť multilaterálny rámec vyvážených práv a povinností týkajúcich sa verejných zákaziek s cieľom dosiahnuť liberalizáciu a expanziu svetového obchodu. V prípade zákaziek, na ktoré sa vzťahujú prílohy 3, 4 a 5 a všeobecné poznámky k dodatku č. I Európskej únie ku GPA, ako aj iné relevantné medzinárodné dohody, ktorými je Únia viazaná, by obstarávatelia mali splniť povinnosti vyplývajúce z týchto dohôd uplatňovaním tejto smernice na hospodárske subjekty tretích krajín, ktoré sú signatármi týchto dohôd.“

11 Článok 11 tejto smernice s názvom „Dopravné služby“ stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na činnosti spojené s poskytovaním prístupu do sietí poskytujúcich službu verejnosti v oblasti železničnej dopravy, automatizovaných systémov, električkovej, trolejbusovej, autobusovej alebo lanovej dopravy alebo prevádzkovaním takýchto sietí.

Čo sa týka dopravných služieb, sieť sa považuje za existujúcu, ak sa služba poskytuje za prevádzkových podmienok ustanovených príslušným orgánom členského štátu, ako sú napríklad podmienky trás, na ktorých sa majú služby poskytovať, prepravná kapacita, ktorá má byť k dispozícii, alebo frekvencia služieb.“

12 Podľa článku 43 uvedenej smernice, nazvaného „Podmienky týkajúce sa GPA a iných medzinárodných dohôd“:

„Pokiaľ sa na práce, tovar, služby a hospodárske subjekty vzťahujú prílohy 3, 4 a 5 a všeobecné poznámky k dodatku I Európskej únie ku GPA, ako aj iné medzinárodné dohody, ktorými je Únia viazaná, obstarávatelia v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) poskytujú v súvislosti s týmito prácami, tovarom, službami a hospodárskymi subjektmi signatárov týchto dohôd zaobchádzanie, ktoré nesmie byť nepriaznivejšie než zaobchádzanie, ktoré poskytujú v súvislosti s prácami, tovarom, službami a hospodárskymi subjektmi Únie.“

13 Článok 45 tej istej smernice s názvom „Verejná súťaž“ v odseku 1 stanovuje:

„V prípade verejnej súťaže môže každý hospodársky subjekt, ktorý má záujem, reagovať na výzvu na súťaž predložením ponuky.

…“

Rumunské právo

14 Článok 3 ods. 1 písm. jj) Legea nr. 98/2016 privind achiziiile publice (zákon č. 98/2016 o verejnom obstarávaní) z 19. mája 2016 (*Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 390 z 23. mája 2016) v znení účinnom k 3. aprílu 2020 (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) definoval pojem „hospodársky subjekt“ ako „akúkoľvek fyzickú alebo právnickú osobu, podľa verejného alebo súkromného práva, alebo akékoľvek skupiny alebo združenia takýchto osôb vrátane akéhokoľvek dočasného združenia vytvoreného medzi dvoma alebo viacerými takýmito subjektmi, ktoré v súlade so zákonom ponúkajú na trhu dodanie stavebných prác a/alebo uskutočnenie stavby, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb“.

15 Článok 236 zákona o verejnom obstarávaní stanovuje:

„1. Tento zákon sa vzťahuje na postupy verejného obstarávania začaté po dni nadobudnutia jeho účinnosti.

2. Na postupy zadávania zákaziek prebiehajúce ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa vzťahuje zákon účinný v deň začatia dotknutého postupu verejného obstarávania.

3. Tento zákon sa vzťahuje na verejné zákazky/rámcové zmluvy uzatvorené po dni nadobudnutia jeho účinnosti.

4. Na verejné zákazky/rámcové zmluvy uzavreté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa vzťahujú ustanovenia zákona účinné v deň, keď došlo k ich uzatvoreniu, a to pokiaľ ide o ich uzatváranie, zmenu, výklad, účinky, plnenie a ukončenie.“

16 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2021 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice (mimoriadne nariadenie vlády č. 25/2021, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré právne predpisy v oblasti verejného obstarávania) z 31. marca 2021 (*Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 346 z 5. apríla 2021) (ďalej len „OUG č. 25/2021“), ktoré nadobudlo účinnosť 5. apríla 2021, zmenilo viaceré ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní.

17 Podľa článku V OUG č. 25/2021:

„Na verejné obstarávania, v rámci ktorých hospodárske subjekty predo dňom nadobudnutia účinnosti tohto [mimoriadneho nariadenia vlády] už predložili ponuky, sa vzťahujú právne predpisy účinné v deň, keď sa vyhlásili tieto verejné obstarávania.“

18 Článok 3 ods. 1 písm. jj) zákona o verejnom obstarávaní, zmeneného OUG č. 25/2021, definuje pojem „hospodársky subjekt“ ako „akúkoľvek fyzickú alebo právnickú osobu, podľa verejného alebo súkromného práva, alebo akékoľvek skupiny alebo združenia takýchto osôb vrátane akéhokoľvek dočasného združenia vytvoreného medzi dvoma alebo viacerými takýmito subjektmi, ktoré v súlade so zákonom ponúkajú na trhu vykonanie stavebných prác, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb, so sídlom v:

i) členskom štáte [Únie];

ii) členskom štáte Európskeho hospodárskeho priestoru (EHS);

iii) tretích štátoch, ktoré ratifikovali [GPA], pokiaľ sa na zadávanú verejnú zákazku vzťahuje pôsobnosť príloh 1, 2, 4 a 5, 6 a 7 dodatku I ku GPA;

iv) tretích štátoch v procese pristúpenia k [Únii];

v) tretích štátoch neuvedených v bode iii), ktoré sú však signatármi iných medzinárodných dohôd zaväzujúcich [Úniu] poskytnúť voľný prístup k účasti na verejnom obstarávaní“.

19 Článok 49 zákona o verejnom obstarávaní, zmeneného OUG č. 25/2021, stanovuje:

„1. Verejní obstarávatelia sú povinní zaobchádzať s hospodárskymi subjektmi rovnako a takým spôsobom, aby nedochádzalo k diskriminácii, a tiež postupovať transparentne a primerane.

2. V rozsahu, v akom sa na nich vzťahuje pôsobnosť príloh 1, 2, 4 a 5, 6 a 7 dodatku I… Európskej únie ku GPA a iných medzinárodných dohôd stanovujúcich záväzky pre Európsku úniu, verejní obstarávatelia priznávajú prácam, tovarom, službám a hospodárskym subjektom zo signatárskych krajín takýchto dohôd rovnosť zaobchádzania, aké poskytujú prácam, tovarom, službám a hospodárskym subjektom z [Únie].“

20 Článok 53 ods. 1 a 1a zákona o verejnom obstarávaní, zmeneného OUG č. 25/2021, stanovuje:

„Verejný obstarávateľ vylúči z verejného obstarávania akúkoľvek fyzickú alebo právnickú osobu, ktorá je individuálnym uchádzačom/členom združenia podnikov, ktoré je

uchádzačom/záujemcom/ručiteľom/subdodávateľom, na ktorú sa nevzťahuje definícia uvedená v článku 3 ods. 1 písm. jj)…“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

21 Dňa 3. apríla 2020 vyhlásil ARF verejné obstarávanie formou verejnej súťaže na „nákup 20 nových medziregionálnych elektrických vlakových súprav s názvom RE-IR, ako aj obstaranie služieb údržby a opráv potrebných na prevádzkovanie uvedených súprav“.

22 Dňa 19. apríla 2021 predložili ponuky dva hospodárske subjekty, a to združenie podnikov a Alstom Ferroviaria.

23 Dňa 2. novembra 2021 ARF uverejnil záverečnú správu o verejnom obstarávaní, v ktorej vylúčil dotknuté združenie podnikov a zadal zákazku spoločnosti Alstom Ferroviaria. Dôvod vylúčenia bol založený na tom, že na vedúci podnik združenia podnikov, CRRC Qingdao Sifang, sa nevzťahuje pojem „hospodársky subjekt“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. jj) zákona o verejnom obstarávaní, zmeneného OUG č. 25/2021, vzhľadom na to, že jeho sídlo sa nachádza v Číne.

24 Dňa 11. novembra 2021 podalo združenie podnikov proti svojmu vylúčeniu námietku na Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Národná rada pre rozhodovanie o námietkach, Rumunsko) (ďalej len „CNSC“). V rámci tejto námietky združenie uviedlo, že toto vylúčenie, založené na retroaktívnom uplatnení OUG č. 25/2021, bolo v rozpore s Ústavou Rumunska a právom Únie.

25 Rozhodnutím z 31. januára 2022 CNSC zamietlo túto námietku z nasledujúcich dôvodov.

26 Tento orgán v prvom rade uviedol, že Čínska ľudová republika nespĺňa žiadnu z podmienok stanovených v článku 3 ods. 1 písm. jj) bodov i) až v) zákona o verejnom obstarávaní, v znení OUG č. 25/2021.

27 V druhom rade CNSC konštatovala, že združenie podnikov predložilo svoju ponuku 19. apríla 2021, teda po tom, čo 5. apríla 2021 nadobudlo účinnosť OUG č. 25/2021.

28 V treťom rade tento orgán zdôraznil, že podľa článku V OUG č. 25/2021 sa iba na verejné obstarávania, v rámci ktorých hospodárske subjekty predložili ponuky pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto mimoriadneho nariadenia vlády, vzťahuje právna úprava účinnú v deň začatia týchto verejných obstarávaní. Naproti tomu na verejné obstarávania, v rámci ktorých k 5. aprílu 2021, teda k dátumu nadobudnutia účinnosti OUG č. 25/2021, ešte nebola predložená žiadna ponuka, sa vzťahuje toto OUG.

29 Dňa 14. februára 2022 podalo združenie podnikov proti rozhodnutiu CNSC žalobu na Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko), ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

30 V rámci svojej žaloby združenie podnikov uviedlo, že zmena pravidiel verejného obstarávania v priebehu tohto verejného obstarávania predstavuje porušenie viacerých zásad práva Únie, najmä zásady ochrany legitímnej dôvery, zásady právnej istoty, zásady zákazu retroaktivity, zásady transparentnosti a zásady rovnosti zaobchádzania.

31 Vnútroštátny súd sa domnieva, že OUG č. 25/2021 zmenilo právny rámec v oblasti verejného obstarávania a nanovo definovalo niektoré všeobecné pravidlá účasti na verejnom obstarávaní v súlade s článkom 25 smernice 2014/24, ktorá podľa neho stanovuje členským štátom povinnosť zaručiť rovnosť zaobchádzania s hospodárskymi subjektmi členských štátov len vo vzťahu k hospodárskym subjektom z tretích krajín, ktoré podpísali dohody, na ktoré toto ustanovenie odkazuje.

32 V preambule OUG č. 25/2021 rumunská vláda poukázala na trend z predchádzajúcich rokov smerujúci k nárastu počtu uchádzačov z tretích krajín zúčastňujúcich sa na verejných obstarávaniach, ktorí ponúkajú menšie záruky, pokiaľ ide o dodržanie určitých požiadaviek, ako sú certifikované normy kvality, environmentálne štandardy a normy trvalo udržateľného rozvoja, požiadavky týkajúce sa pracovných podmienok a sociálnej ochrany, ako aj politiky hospodárskej súťaže.

33 Vnútroštátny súd konštatuje, že článok 25 smernice 2014/24 nerobí rozdiel, pokiaľ ide o zaobchádzanie s hospodárskymi subjektmi uvedenými v tomto ustanovení v závislosti od okamihu, kedy tieto subjekty predložili svoje ponuky v rámci verejných obstarávaní, ktorých sa zúčastňujú.

34 Tento súd sa pýta, v akej miere je zabezpečené dodržiavanie jednak zásad právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery, ako sú zakotvené právom Únie, a jednak zásad rovnosti zaobchádzania, transparentnosti a proporcionality, stanovených v článku 18 ods. 1 smernice 2014/24 v spojení s článkom 2 ods. 1 bodom 13 a článkom 49 tejto smernice, v prípade vylúčenia uchádzača na základe právneho aktu so silou zákona, ktorým sa mení definícia pojmu hospodársky subjekt, a to po uverejnení oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania.

35 Za týchto podmienok Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Bránia zásady [právnej] istoty a ochrany legitímnej dôvery vnútroštátnej právnej úprave, ktorou sa s účinnosťou od 5. apríla 2021 prebral článok 25 smernice 2014/24/EÚ o verejnom obstarávaní a podľa ktorej sa môžu hospodárske subjekty, na ktoré sa nevzťahujú predmetné ustanovenia Únie, ďalej zúčastňovať na postupoch verejného obstarávania, iba ak predložili ponuky do dátumu nadobudnutia účinnosti tejto legislatívnej zmeny?

2. Bránia zásady rovnosti zaobchádzania, transparentnosti a proporcionality podľa článku 18 ods. 1 v spojení s článkom 2 ods. 1 bodom 13 a článkom 49 smernice 2014/24/EÚ o verejnom obstarávaní vylúčeniu uchádzača na základe právneho aktu so silou zákona prijatého vládou členského štátu, ktorý stanovuje nové pravidlo meniace vymedzenie pojmu hospodársky subjekt, a to po zverejnení oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania vo veci postupu zadávania zákazky, na ktorom sa dotknutý hospodársky subjekt zúčastňuje?“

Konanie na Súdnom dvore

36 Rozhodnutím predsedu štvrtej komory z 28. septembra 2023 bolo konanie v tejto veci na základe článku 55 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora prerušené až do vyhlásenia rozsudku vo veci C-652/22, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret.

37 Dňa 23. októbra 2024 po vyhlásení rozsudku z 22. októbra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), sa v konaní pokračovalo.

O právomoci Súdneho dvora

38 ARF a Alstom Ferroviaria tvrdia, že Súdny dvor nemá právomoc preskúmať položené otázky, keďže v skutočnosti sa netýkajú výkladu práva Únie, ale výkladu vnútroštátnych právnych noriem a posúdenia skutkového stavu, čo patrí do výlučnej právomoci vnútroštátneho súdu.

39 Treba pripomenúť, že podľa článku 19 ods. 3 písm. b) ZEÚ a článku 267 prvého odseku ZFEÚ má Súdny dvor právomoc rozhodovať v prejudiciálnom konaní najmä o výklade práva Únie.

40 V prejednávanej veci je nesporné, že položené otázky sa týkajú výkladu ustanovení a zásad práva Únie.

41 Súdny dvor má preto právomoc odpovedať na tieto otázky.

O prípustnosti prejudiciálnych otázok

42 ARF a Alstom Ferroviaria tvrdia, že položené otázky sú neprípustné, pretože nie sú relevantné pre rozhodnutie sporu vo veci samej. V tejto súvislosti ARF poznamenáva, že CRRC Qingdao Sifang, ktorá bola vylúčená z verejného obstarávania dotknutého vo veci samej, má sídlo na území Čínskej ľudovej republiky, ktorá s Úniou neuzavrela medzinárodnú dohodu zaručujúcu rovnaký a recipročný prístup k verejnému obstarávaniu. Z toho vyplýva, že na túto spoločnosť sa nevzťahuje pôsobnosť smernice 2014/24.

43 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že v rámci spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, zavedenej článkom 267 ZFEÚ, prislúcha výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý vec prejednáva a ktorý musí prevziať zodpovednosť za súdne rozhodnutie, ktoré vydá, aby so zreteľom na osobitosti veci posúdil tak nevyhnutnosť podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania na účely prijatia svojho rozsudku, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru. Preto v prípade, že sa predložené otázky týkajú výkladu práva Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť. Z toho vyplýva, že pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie platí prezumpcia relevantnosti. Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými ani právnymi okolnosťami potrebnými na poskytnutie užitočnej odpovede na otázky, ktoré mu boli položené [rozsudok zo 16. januára 2025, Banco de Santander (Zastupovanie jednotlivých spotrebiteľov), C-346/23, EU:C:2025:13, bod 34 a citovaná judikatúra].

44 V prejednávanej veci však nie sú splnené podmienky, ktoré by mohli viesť Súdny dvor k odmietnutiu rozhodnúť o položených otázkach.

45 Vnútroštátny súd sa totiž snaží zistiť, či právo Únie bráni tomu, aby bolo na základe vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá zmenila pojem „hospodársky subjekt“ s cieľom prebrať článok 25 smernice 2014/24, z verejného obstarávania dotknutého vo veci samej vylúčené združenie podnikov. Za týchto podmienok sa nezdá, že by požadovaný výklad práva Únie zjavne nemal žiadnu súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, alebo že by išlo o hypotetický problém.

46 Je pravda, že z bodov 45, 51 a 67 rozsudku z 22. októbra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), vyplýva, že v situácii vyznačujúcej sa tým, že na verejnom obstarávaní v Únii sa zúčastňuje hospodársky subjekt z tretej krajiny, ktorá neuzavrela s Úniou medzinárodnú dohodu zaručujúcu rovnaký a recipročný prístup k verejnému obstarávaniu, sa tento hospodársky subjekt nemôže odvolávať na pravidlá verejného obstarávania obsiahnuté v právnej úprave Únie, ako je článok 18 smernice 2014/24. Keďže pravidlá týkajúce sa verejného obstarávania obsiahnuté v týchto smerniciach sa nemôžu uplatniť na ponuku predloženú hospodárskym subjektom z takejto tretej krajiny, ich výklad nemôže byť relevantný na vyriešenie sporu začatého týmto hospodárskym subjektom s cieľom spochybniť spôsob, akým boli tieto pravidlá uplatnené v dotknutom verejnom obstarávaní. V rámci takéhoto sporu je preto návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorým vnútroštátny súd žiada o takýto výklad, neprípustný.

47 Ak sa však tak ako v prejednávanej veci spor týka otázky, za akých podmienok môže byť hospodársky subjekt z tretej krajiny, ktorá neuzavrela medzinárodnú dohodu s Úniou zaručujúcu rovnaký a recipročný prístup k verejnému obstarávaniu, vylúčený z verejného obstarávania v Únii, podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania týkajúceho sa výkladu ustanovení alebo zásad práva Únie, ktoré by podľa vnútroštátneho súdu mohli upravovať túto otázku, môže byť relevantné na vyriešenie sporu, ktorý mu bol predložený.

48 Z toho vyplýva, že otázky položené v prejednávanej veci sú prípustné.

O prejudiciálnych otázkach

49 Svojimi otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa zásada ochrany legitímnej dôvery a zásada právnej istoty, ako aj článok 18 ods. 1 v spojení s článkom 2 ods. 1 bodom 13 a článkom 49 smernice 2014/24 majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby bol hospodársky subjekt z tretej krajiny, ktorá neuzavrela s Úniou medzinárodnú dohodu uvedenú v článku 25 tejto smernice, vylúčený z verejného obstarávania organizovaného v členskom štáte, na základe vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá nadobudla účinnosť po uverejnení oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania, ale predtým, ako tento hospodársky subjekt predložil svoju ponuku.

Úvodné pripomienky

50 Najskôr treba uviesť, že vzhľadom na predmet verejného obstarávania dotknutého vo veci samej, a to nákup vlakových súprav určených na železničnú dopravu, ako aj služby údržby a opráv, toto verejné obstarávanie môže patriť nie do pôsobnosti smernice 2014/24, na ktorú odkazuje návrh na začatie prejudiciálneho konania, ale do pôsobnosti smernice 2014/25.

51 V súlade s článkom 7 smernice 2014/24 sa totiž pôsobnosť tejto smernice nevzťahuje na verejné zákazky v oblasti služieb dopravy, tak ako je definovaná v článku 11 smernice 2014/25 (rozsudok z 1. augusta 2022, Roma Multiservizi a Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, bod 64).

52 V článku 11 smernice 2014/25 s názvom „Dopravné služby“ v prvom odseku sa spresňuje, že táto smernica sa vzťahuje na činnosti spojené s poskytovaním prístupu do sietí poskytujúcich službu verejnosti najmä v oblasti železničnej dopravy. Podľa druhého odseku tohto článku sa sieť považuje za existujúcu, ak sa služba poskytuje za prevádzkových podmienok ustanovených príslušným orgánom členského štátu, ako sú napríklad podmienky trás, na ktorých sa majú služby poskytovať, prepravná kapacita, ktorá má byť k dispozícii, alebo frekvencia služieb.

53 V prejednávanej veci vnútroštátnemu súdu prislúcha určiť, či verejné obstarávanie dotknuté vo veci samej patrí do pôsobnosti smernice 2014/25 podľa jej článku 11, pričom v takom prípade by toto verejné obstarávanie nepatrilo do pôsobnosti smernice 2014/24 v súlade s článkom 7 tejto poslednej uvedenej smernice.

54 Po tomto spresnení treba uviesť, že článok 25 smernice 2014/24 je formulovaný rovnako ako článok 43 smernice 2014/25.

55 Preto okolnosť, že na toto verejné obstarávanie sa nemusí vzťahovať smernica 2014/24, ale smernica 2014/25, nemôže mať vplyv na preskúmanie položených otázok. Toto preskúmanie, ktoré sa vykoná z hľadiska článku 25 smernice 2014/24, sa totiž musí považovať za vykonané aj z hľadiska článku 43 smernice 2014/25, ak vnútroštátny súd rozhodne, že na verejné obstarávanie dotknuté vo veci samej sa vzťahuje táto posledná uvedená smernica.

O veci samej

56 Únia je vo vzťahu k niektorým tretím krajinám viazaná medzinárodnými zmluvami, najmä GPA, ktoré recipročným a rovnakým spôsobom zaručujú prístup hospodárskych subjektov Únie k verejným zákazkám v týchto tretích krajinách a prístup hospodárskych subjektov z uvedených tretích krajín k verejným zákazkám v Únii. Článok 25 smernice 2014/24 odráža tieto medzinárodné záväzky Únie tým, že stanovuje, že v rozsahu, v akom to stanovuje GPA alebo iné medzinárodné zmluvy zaväzujúce Úniu, obstarávatelia členských štátov musia poskytnúť hospodárskym subjektom z tretích krajín, ktoré sú zmluvnými stranami takejto dohody, zaobchádzanie, ktoré nie je menej výhodné ako zaobchádzanie poskytnuté hospodárskym subjektom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. októbra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, body 41 a 42).

57 Iné tretie štáty doteraz neuzavreli s Úniou takúto medzinárodnú dohodu. Medzi nimi sa nachádza aj Čínska ľudová republika.

58 Právo, ktoré článok 27 ods. 1 smernice 2014/24 priznáva „každému hospodárskemu subjektu, ktorý má záujem“ predložiť ponuku na základe výzvy na predloženie ponuky v rámci verejného obstarávania v Únii, sa teda nevzťahuje na hospodárske subjekty z týchto tretích krajín, ktoré neuzavreli takúto medzinárodnú dohodu s Úniou. Odlišný výklad tohto ustanovenia, a teda priznanie neobmedzeného rozsahu osobnej pôsobnosti tejto smernice, by znamenal, ako v podstate uviedol generálny advokát v bodoch 65 až 73 svojich návrhov, zaručiť hospodárskym subjektom z týchto tretích krajín rovnaký prístup k postupom zadávania verejných zákaziek v Únii. To by viedlo k tomu, že by sa im priznalo právo na nemenej výhodné zaobchádzanie, čo by bolo v rozpore s článkom 25 tejto smernice, ktorý obmedzuje uplatnenie tohto práva na hospodárske subjekty z tretích krajín, ktoré uzavreli s Úniou medzinárodnú dohodu, ako sú tie, ktoré sú uvedené v tomto článku (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. októbra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, body 46 a 47).

59 Z toho vyplýva, že smernica 2014/24 sa má chápať v tom zmysle, že prístup hospodárskych subjektov z tretích krajín uvedených v bode 57 tohto rozsudku k verejnému obstarávaniu v Únii nie je zaručený. To znamená, že tieto subjekty môžu byť buď vylúčené z týchto verejných obstarávaní, alebo sa im môže povoliť zúčastniť sa ich s tým, že sa nemôžu dovolávať tejto smernice a nemôžu vyžadovať rovnaké zaobchádzanie so svojimi ponukami v porovnaní

s ponukami, ktoré predložili uchádzači z členských štátov a uchádzači z tretích krajín uvedených v článku 25 uvedenej smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. októbra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, body 45 a 47).

60 Každý všeobecne záväzný akt, ktorého osobitným cieľom je určiť pre hospodárske subjekty z tretieho štátu tieto podmienky vylúčenia alebo prístupu, patrí do výlučnej právomoci Únie podľa článku 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ v oblasti spoločnej obchodnej politiky. Tak je to v prípade aktov, ktoré v prípade neexistencie dohody uzavretej medzi Úniou a tretím štátom jednostranne určujú, či a prípadne na základe akých podmienok sa hospodárske subjekty tohto tretieho štátu môžu zúčastniť na verejnom obstarávaní v Únii. Rovnako ako takéto dohody majú totiž tieto jednostranné akty priamy a bezprostredný účinok na obchod s tovarom a službami medzi uvedeným tretím štátom a Úniou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. októbra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, bod 57).

61 Z toho vyplýva, že iba Únia má právomoc prijať všeobecne záväzný akt týkajúci sa prístupu hospodárskych subjektov z tretej krajiny, ktorá neuzavrela medzinárodnú dohodu s Úniou zaručujúcu rovnaký a recipročný prístup k verejnému obstarávaniu v rámci Únie, a to buď zavedením režimu garantovaného prístupu k týmto verejným obstarávaniam pre tieto hospodárske subjekty, alebo režimu, ktorý ich vylučuje alebo stanovuje úpravu výsledku porovnania ich ponúk s ponukami predloženými inými hospodárskymi subjektmi (rozsudok z 22. októbra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, bod 61).

62 Podľa článku 2 ods. 1 ZFEÚ totiž v oblastiach výlučnej právomoci Únie len Únia môže vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty, pričom členské štáty tak môžu urobiť len vtedy, ak ich na to splnomocní Únia, alebo keď vykonávajú akty Únie. Únia však nesplnomocnila členské štáty, aby prijímali právne záväzné akty týkajúce sa prístupu hospodárskych subjektov z tretích krajín, ktoré neuzavreli medzinárodnú dohodu s Úniou, k verejnému obstarávaniu. Únia doteraz ani neprijala žiadne akty takejto povahy, ktoré by členské štáty mohli vykonať (rozsudok z 22. októbra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, bod 62).

63 Vzhľadom na to, že Únia neprijala žiadne takéto akty, verejnému obstarávateľovi prislúcha posúdiť, či je vhodné pripustiť do verejného obstarávania hospodárske subjekty z tretej krajiny, ktorá neuzavrela medzinárodnú dohodu s Úniou zabezpečujúcu rovnaký a recipročný prístup k verejným zákazkám, a v prípade, že rozhodne o takomto pripustení, či je vhodné stanoviť úpravu výsledku, ktorý je výsledkom porovnania medzi ponukami predloženými týmito subjektmi a ponukami predloženými inými subjektmi (rozsudok z 22. októbra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, bod 63).

64 V prejednávanej veci neexistovalo ustanovenie práva Únie, ktoré by ukladalo povinnosť pripustiť do verejného obstarávania alebo vylúčiť z verejného obstarávania hospodárske subjekty z tretieho štátu, ktorý s Úniou neuzavrel medzinárodnú dohodu zaručujúcu rovnaký a recipročný prístup k verejným zákazkám. Vzhľadom na pravidlá pripomenuté v bodoch 60 až 62 tohto rozsudku, podľa ktorých je v prípade neexistencie splnomocnenia zo strany Únie alebo aktu Únie, ktorý by sa mohol vykonať, zakázané členským štátom prijímať právne predpisy v oblasti spoločnej obchodnej politiky, vnútroštátnu právnu úpravu dotknutú vo veci samej, ukladajúcu verejnému obstarávateľovi povinnosť vylúčiť tieto hospodárske subjekty, nebolo možné uplatniť. Verejnému obstarávateľovi prislúchalo, aby za podmienok uvedených v predchádzajúcom bode tohto rozsudku rozhodol, či je potrebné pripustiť alebo vylúčiť združenie podnikov.

65 Za týchto podmienok je irelevantné, že táto vnútroštátna právna úprava nadobudla účinnosť po uverejnení oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania, ale predtým, ako čínsky hospodársky subjekt predložil svoju ponuku.

66 Okrem toho je potrebné zdôrazniť, že vzhľadom na to, že hospodárske subjekty z tretích krajín, ktoré neuzavreli medzinárodnú dohodu s Úniou zaručujúcu rovnaký a recipročný prístup k verejným zákazkám, nemajú právo na nemenej priaznivé zaobchádzanie podľa článku 25 smernice 2014/24, verejný obstarávateľ môže v súťažných podkladoch uviesť spôsoby zaobchádzania, ktoré majú odrážať objektívny rozdiel medzi právnym postavením týchto subjektov na jednej strane a právnym postavením hospodárskych subjektov z Únie a tretích krajín, ktoré uzavreli takúto dohodu s Úniou v zmysle tohto článku 25, na druhej strane. Hoci je možné predpokladať, že tieto spôsoby zaobchádzania musia byť v súlade s určitými zásadami a požiadavkami, ako sú zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery, žalobu, ktorou sa namieta porušenie týchto zásad verejným obstarávateľom, možno preskúmať len z hľadiska vnútroštátneho práva, a nie z hľadiska práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. októbra 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, body 64 a 66).

67 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené, treba na položené otázky odpovedať tak, že článok 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ, ktorý zveruje Únii výlučnú právomoc v oblasti spoločnej obchodnej politiky, v spojení s článkom 2 ods. 1 ZFEÚ, sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby v prípade neexistencie aktu Únie, ktorý by hospodárskym subjektom z tretej krajiny, ktorá neuzavrela s Úniou medzinárodnú dohodu uvedenú v článku 25 smernice 2014/24, ukladal alebo zakazoval prístup k postupom verejného obstarávania, verejný obstarávateľ členského štátu vylúčil hospodársky subjekt z takejto tretej krajiny na základe legislatívneho aktu, ktorý tento členský štát prijal bez toho, aby bol na to oprávnený Úniou, pričom okolnosť, že tento legislatívny akt nadobudol účinnosť po uverejnení oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania, je v tejto súvislosti irelevantná.

O trovách

68 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 (štvrtá komora) rozhodol takto:

Článok 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ, ktorý zveruje Únii výlučnú právomoc v oblasti spoločnej obchodnej politiky, v spojení s článkom 2 ods. 1 ZFEÚ

sa má vykladať v tom zmysle, že:

bráni tomu, aby v prípade neexistencie aktu Únie, ktorý by hospodárskym subjektom z tretej krajiny, ktorá neuzavrela s Úniou medzinárodnú dohodu uvedenú v článku 25 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, ukladal alebo zakazoval prístup k postupom verejného obstarávania, verejný obstarávateľ členského štátu vylúčil hospodársky subjekt z takejto

tretej krajiny na základe legislatívneho aktu, ktorý tento členský štát prijal bez toho, aby bol na to oprávnený Úniou, pričom okolnosť, že tento legislatívny akt nadobudol účinnosť po uverejnení oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania, je v tejto súvislosti irelevantná.

Podpisy