Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (tretia rozšírená komora)

z 18. decembra 2024*

„Verejné obstarávanie – Rozpočtové nariadenie – Vylúčenie z postupov verejného obstarávania a z poskytovania grantov financovaných zo všeobecného rozpočtu Európskej únie a z EDF na obdobie dvoch rokov – Závažné porušenie podstatných povinností pri plnení predchádzajúcej zmluvy – Článok 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia – Neexistencia automatickej súvislosti medzi konštatovaním o porušení zmluvných povinností súdom rozhodujúcim o zmluve a prijatím opatrenia vylúčenia príslušným povoľujúcim úradníkom – Povinnosť posúdiť správanie obvinenej osoby konkrétnym a individualizovaným spôsobom – Predchádzajúca zákazka zadaná skupine hospodárskych subjektov – Solidárna zmluvná zodpovednosť“

Vo veci T-776/22,

TP, v zastúpení: T. Faber, F. Bonke a I. Sauvagnac, advokáti,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: P. Rossi, F. Behre a F. Moro, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

VŠEOBECNÝ SÚD (tretia rozšírená komora),

v zložení: predseda komory S. Papasavvas, sudcovia P. Škvařilová-Pelzl (spravodajkyňa), I. Nõmm, G. Steinfatt a D. Kukovec,

tajomník: A. Marghelis, referent,

so zreteľom na uznesenie z 22. marca 2023, TP/Komisia (T-776/22 R, neuverejnené, EU:T:2023:158),

so zreteľom na písomnú časť konania,

po pojednávaní z 29. mája 2024,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: angličtina.

Rozsudok

1 Svojou žalobou založenou na článku 263 ZFEÚ sa žalobkyňa TP domáha zrušenia rozhodnutia Európskej komisie z 1. októbra 2022, ktorým bola vylúčená na jednej strane z účasti na postupoch zadávania zákaziek upravených nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 (Ú. v. EÚ L 193, 2018, s. 1, ďalej len „rozpočtové nariadenie 2018“), alebo financovaných z 11. Európskeho rozvojového fondu (ERF), a na druhej strane z výberu na využívanie fondov Európskej únie (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

Okolnosti predchádzajúce sporu

2 Dňa 26. júna 2009 žalobkyňa uzavrela s inou spoločnosťou (ďalej len „partner“) dohodu o konzorciu s cieľom zúčastniť sa na postupe verejného obstarávania prác, ktorý začala Komisia. Táto zákazka sa týkala modernizácie stavby.

3 Komisia rozhodla o zadaní zákazky konzorciu vytvorenému žalobkyňou a jej partnerom (ďalej len „konzorcium“). V tejto súvislosti bola 5. októbra 2009 uzavretá zmluva (ďalej len „sporná zmluva“).

4 Práce začali v novembri 2009 a boli ukončené o dva roky neskôr v novembri 2011.

5 Vo februári 2012 boli zistené nedostatky diela. Inžinier zodpovedný za práce teda vypracoval štúdiu. Partner v mene konzorcia vykonal opravy na základe tejto štúdie a inštrukcií inžiniera.

6 Keďže Komisia nebola spokojná s opravami vykonanými partnerom, 17. decembra 2013 zaslala konzorciu oznámenie o predčasnom ukončení spornej zmluvy. Dňa 14. januára 2014 zase konzorcium zaslalo oznámenie o vypovedaní spornej zmluvy.

7 Komisia a konzorcium sa dohodli, že vyriešia svoj spor týkajúci sa vypovedania zmluvy tak, že ho predložia výboru pre riešenie sporov.

8 Výbor pre riešenie sporov rozhodnutím z 3. júla 2014 uviedol, že problémy s fungovaním diela boli spôsobené kombináciou chýb v projekte a v plnení, za ktoré je zodpovedná tak Komisia, ako aj konzorcium.

9 Komisia teda požiadala o vykonanie novej štúdie o diele, ktorá viedla k zaslaniu správy 17. júla 2017.

10 Komisia najmä na základe tejto správy začala 15. septembra 2017 rozhodcovské konanie podľa rozhodcovského poriadku Medzinárodnej obchodnej komory (ICC).

11 Dňa 11. februára 2020 rozhodcovský súd zriadený pod záštitou ICC (ďalej len „rozhodcovský súd“) vydal čiastočný rozsudok, v ktorom konštatoval existenciu 6 757 nedostatkov vyplývajúcich z prác vykonaných na základe spornej zmluvy. Podľa neho 4 206 z nich patrilo do výlučnej zodpovednosti konzorcia a 2 551 z nich patrilo do spoločnej zodpovednosti Komisie vo výške 60 % a konzorcia vo výške 40 %.

12 Rozhodcovský súd 19. júla 2022 vydal svoj konečný rozsudok, v ktorom okrem iného rozhodol, že žalobkyňa a partner boli spoločne a nerozdielne zaviazaní zaplatiť Únii sumu zodpovedajúcu nákladom potrebným na opravu diela.

13 Rozhodcovský súd na to, aby dospel k tomuto rozhodnutiu, kvalifikoval správanie konzorcia ako hrubú nedbanlivosť, čo mu umožnilo neuplatniť ustanovenie spornej zmluvy obmedzujúce zmluvnú zodpovednosť zmluvných strán.

14 Proti obidvom rozsudkom rozhodcovského súdu boli podané opravné prostriedky, o ktorých v čase podania tejto žaloby stále prebiehalo konanie.

15 Vo februári 2021 sa Komisia obrátila na medziinštitucionálny výbor zriadený podľa článku 143 rozpočtového nariadenia 2018, ktorý, ako vyplýva z odôvodnenia 38 uvedeného nariadenia, je zodpovedný za posudzovanie žiadostí a vydávanie odporúčaní týkajúcich sa potreby prijímať rozhodnutia o vylúčení alebo o uložení peňažných sankcií v prípadoch, ktoré mu predloží Komisia alebo iné inštitúcie a orgány Únie.

16 Dňa 1. októbra 2022 Komisia v nadväznosti na odporúčanie medziinštitucionálneho výboru uvedeného v bode 15 vyššie prijala napadnuté rozhodnutie.

Návrhy účastníkov konania

17 Žalobkyňa v poslednom znení svojich písomných podaní v podstate navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zrušil napadnuté rozhodnutie,

– uložil Komisii povinnosť odškodniť ju za ujmu, ktorú utrpela z dôvodu napadnutého rozhodnutia,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

18 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu,

– uložil žalobkyni povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

O žiadosti o vynechanie údajov

19 Samostatným podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 5. januára 2023 žalobkyňa podala žiadosť o vynechanie určitých údajov vo vzťahu k verejnosti.

20 Pri hľadaní súladu medzi zverejňovaním súdnych rozhodnutí a právom na ochranu osobných údajov a obchodného tajomstva musí súd za okolností každého prípadu hľadať spravodlivú rovnováhu, pričom musí zohľadniť aj právo verejnosti na prístup k súdnym rozhodnutiam (rozsudok z 27. apríla 2022, Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Komisia, T-4/20, EU:T:2022:242, bod 29).

21 Treba navyše pripomenúť, že cieľom zverejňovania súdnych rozhodnutí je umožniť verejnosti kontrolu spravodlivosti a predstavuje základnú procesnú záruku proti svojvôli (rozsudok ESĽP, 16. apríla 2013, Fazliyski v. Bulharsko, CE:ECH:2013:0416JUD004090805, bod 69).

22 V dôsledku uvedeného je potrebné vyhovieť návrhu žalobkyne, pokiaľ je to možné, v rozsahu, v akom tomu nebráni požiadavka kontroly spravodlivosti verejnosťou. V zostávajúcej časti sa tento návrh zamieta.

O návrhoch na zrušenie

23 Na podporu svojich návrhov na zrušenie žalobkyňa uvádza tri žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na porušení ustanovení článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018, druhý na porušení ustanovení článku 136 ods. 3 rozpočtového nariadenia 2018, ako aj na porušení zásady proporcionality a tretí na retroaktívnom uplatnení prísnejšej sankcie.

24 Pokiaľ ide o prvý žalobný dôvod, žalobkyňa tvrdí, že prináleží povoľujúcemu úradníkovi zodpovednému za prijatie sankcie podľa článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018, aby vykonal individuálne preskúmanie správania obvinenej osoby, a to aj vtedy, keď sa situácia týka viacerých osôb alebo subjektov. Tvrdí, že Komisia tak vo vzťahu k nej nepostupovala, keďže vychádzala výlučne z jej spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti ako člena konzorcia, a z toho vyvodzuje, že Komisia porušila článok 136 ods. 1 rozpočtového nariadenia 2018.

25 Komisia po tom, čo uviedla, že napadnuté rozhodnutie nepredstavuje trestnú sankciu, tvrdí, že žalobkyni sa nepodarilo vyvrátiť skutkové zistenia, ktoré jej boli oznámené počas správneho konania predchádzajúceho prijatiu uvedeného rozhodnutia.

26 Komisia uvádza, že rozhodcovský súd konštatoval, že správanie žalobkyne ako zmluvnej strany bolo hrubo nedbanlivé a že žiadne obmedzenie zodpovednosti sa nemôže uplatniť z dôvodu rozsahu a závažnosti zistených porušení. Dodáva, že napadnuté rozhodnutie prijala na základe tohto konštatovania rozhodcovského súdu, ktoré jej umožnilo dospieť k záveru, že žalobkyňa si osobne nesplnila podstatné povinnosti pri plnení spornej zmluvy.

27 Komisia okrem toho pripomína, že žalobkyňa a partner sa spoločne a nerozdielne zaviazali plniť spornú zmluvu.

28 Komisia sa tiež odvoláva na judikatúru Súdneho dvora v oblasti hospodárskej súťaže, ktorá sa týka zodpovednosti materskej spoločnosti za konanie jej dcérskej spoločnosti, a najmä na rozsudok zo 14. septembra 2016, Ori Martin a SLM/Komisia (C-490/15 P a C-505/15 P, neuverejnený, EU:C:2016:678, bod 60).

29 Preskúmanie tohto žalobného dôvodu vedie k určeniu, či konštatovanie súdom rozhodujúcim o zmluve, že združenie osôb, s ktorým inštitúcia alebo orgán Únie podpísala zmluvu o verejnej zákazke, nesplnilo svoje zmluvné povinnosti, čím sa každá z osôb zúčastnených na tomto

združení stala solidárne zmluvne zodpovednou, umožňuje zodpovednému povoľujúcemu úradníkovi len na základe tejto solidárnej zodpovednosti prijať opatrenie vylúčenia voči jednej z týchto osôb.

30 V tejto súvislosti treba v prvom rade určiť, či sa má článok 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 vykladať tak, že automaticky ukladá povinnosť prijať opatrenie vylúčenia zodpovedným povoľujúcim úradníkom.

31 V prípade existencie takejto väzby by totiž konštatovanie súdom rozhodujúcim o zmluve, že združenie osôb, s ktorým inštitúcia alebo orgán Únie podpísala zmluvu o verejnej zákazke, nesplnilo svoje zmluvné povinnosti, čím sa každá z osôb zúčastnených na tomto združení stala solidárne zmluvne zodpovednou, umožňovalo zodpovednému povoľujúcemu úradníkovi len na základe tejto solidárnej zodpovednosti prijať opatrenie vylúčenia voči jednej z týchto osôb.

32 Ak na konci prvej etapy odôvodnenia nebude možné článok 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 vykladať tak, že automaticky ukladá povinnosť prijať opatrenie vylúčenia zodpovedným povoľujúcim úradníkom, potom bude potrebné v druhom rade overiť, či sa má toto ustanovenie vykladať tak, že zodpovednému povoľujúcemu úradníkovi ukladá povinnosť individuálne preskúmať správanie obvinenej osoby, ak ho zamýšľa uplatňovať.

O existencii automatickej súvislosti medzi konštatovaním porušenia zmluvných povinností a prijatím opatrenia vylúčenia

33 Podľa ustálenej judikatúry je pri výklade ustanovenia práva Únie potrebné zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou, a prípadne aj históriu jeho vzniku (pozri rozsudok z 18. októbra 2022, IG Metall a ver.di, C-677/20, EU:C:2022:800, bod 31 a citovanú judikatúru).

– *O doslovnom výklade článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018*

34 Článok 136 rozpočtového nariadenia 2018, nazvaný „Kritériá vylúčenia a rozhodnutia o vylúčení“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„1. Zodpovedný povoľujúci úradník vylúči osobu alebo subjekt, ktoré sú uvedené v článku 135 ods. 2, z účasti na postupoch udeľovania, na ktoré sa vzťahuje toto nariadenie, alebo z výberu na implementáciu finančných prostriedkov Únie, ak sa táto osoba alebo tento subjekt nachádza v jednej zo situácií alebo vo viacerých situáciách vyžadujúcich si vylúčenie:

…

e) daná osoba alebo daný subjekt vykazujú závažné nedostatky pri dodržiavaní hlavných povinností v rámci plnenia právneho záväzku financovaného z rozpočtu, ktoré:
   i) viedli k predčasnému ukončeniu právneho záväzku;
   ii) viedli k uplatneniu náhrady škody, alebo k iným zmluvným sankciám;…
   iii) zistil povoľujúci úradník, [Európsky úrad pre boj proti podvodom] alebo Dvor audítorov po kontrolách, auditoch alebo vyšetrovaniach;

…“

35 Článok 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 tak odkazuje na nesplnenie povinností pri plnení právneho záväzku.

36 Pojem „právny záväzok“ je vymedzený v článku 2 rozpočtového nariadenia 2018. Ide o úkon, ktorým zodpovedný povoľujúci úradník prijíma alebo stanovuje záväzok, ktorého dôsledkom je následná platba alebo následné platby a uznanie výdavkov hradených z rozpočtu, a ktorý zahŕňa konkrétne dohody a zmluvy uzatvorené na základe dohôd o finančnom rámcovom partnerstve a na základe rámcových zmlúv. Táto veľmi široká definícia zahŕňa zmluvy.

37 Navyše sa v odôvodnení 67 rozpočtového nariadenia 2018 v súvislosti s rozhodnutím o vylúčení osoby alebo subjektu z účasti na postupoch zadávania odkazuje na porušenie „zmluvy“.

38 Napokon článok 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018, ktorý okrem iného stanovuje, že zistené nesplnenie povinnosti viedlo k „predčasnému ukončeniu“ alebo uloženiu „zmluvných“ sankcií, odkazuje na zmluvný kontext.

39 V dôsledku toho sa článok 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 uplatňuje v prípade porušenia zmluvných povinností.

40 Článok 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 však nestanovuje, že každé porušenie zmluvnej povinnosti má automaticky za následok prijatie opatrenia vylúčenia. V tomto ustanovení sa totiž odkazuje na „závažné nedostatky“ pri dodržiavaní „hlavných povinností“. Ide o dodatočné podmienky osobitne uložené týmto rozpočtovým nariadením na prijatie opatrenia vylúčenia.

41 Existencia takýchto podmienok, ktoré nevyplývajú zo zmluvy alebo z práva uplatniteľného na túto zmluvu, ale z rozpočtového nariadenia 2018, znamená, že v takom prípade ide o právnu kvalifikáciu skutkového stavu vykonanú zodpovedným povoľujúcim úradníkom, ktorá sa odlišuje od kvalifikácie vykonanej prípadne súdom rozhodujúcim o zmluve.

42 Okrem toho použité výrazy sú dostatočne neurčité na to, aby ponechali zodpovednému povoľujúcemu úradníkovi mieru voľnej úvahy pri právnej kvalifikácii skutkových okolností, čo potvrdzuje, že tento povoľujúci úradník musí pred prijatím opatrenia vylúčenia vykonať samostatnú právnu kvalifikáciu skutkových okolností.

43 Vzhľadom na úvahy uvedené v bodoch 34 až 42 vyššie možno dospieť k záveru, že zo znenia článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 vyplýva, že neexistuje automatická súvislosť medzi konštatovaním nesplnenia zmluvných povinností vysloveným súdom rozhodujúcim o zmluve a prijatím opatrenia vylúčenia zo strany uvedeného zodpovedného povoľujúceho úradníka, keďže tento povoľujúci úradník musí vykonať samostatnú právnu kvalifikáciu správania obvinenej osoby vzhľadom na osobitné kritériá, ktoré stanovuje uvedený článok.

– *O kontextuálnom výklade článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018*

44 V prvom rade, pokiaľ ide o prípady uvedené v článku 136 ods. 1 písm. b) až d) a f) až h) rozpočtového nariadenia 2018, odkazuje sa na také konanie, ako je porušenie povinností týkajúcich sa platenia daní alebo príspevkov na sociálne zabezpečenie, závažné odborné pochybenie alebo podvod poškodzujúci finančné záujmy Únie, ktorých právna kvalifikácia už bola vykonaná konečným rozsudkom alebo konečným správnym rozhodnutím.

45 V týchto prípadoch sa teda povoľujúci úradník zodpovedný za prijatie opatrenia o vylúčení zdá byť viazaný právnou kvalifikáciou prijatou orgánom, ktorý je odlišný od tohto orgánu, bez toho, aby mal akúkoľvek mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o túto kvalifikáciu.

46 Pokiaľ ide naopak o článok 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018, tento článok priamo odkazuje na predmetné správanie, a nie na rozsudok alebo správne rozhodnutie, ktorým orgán odlišný od zodpovedného povoľujúceho úradníka, napríklad súd rozhodujúci o zmluve, vykonal predchádzajúcu kvalifikáciu tohto správania.

47 Takýto podstatný rozdiel v znení článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 vylučuje akúkoľvek automatickú súvislosť medzi konštatovaním súdu rozhodujúceho o zmluve o porušení zmluvných povinností zo strany obvinenej osoby a prijatím opatrenia vylúčenia zodpovedným povoľujúcim úradníkom. Pokiaľ teda ide konkrétne o prípad, na ktorý sa vzťahuje toto ustanovenie, zodpovedný povoľujúci úradník musí vykonať samostatnú právnu kvalifikáciu predmetného správania.

48 V druhom rade článok 136 ods. 2 rozpočtového nariadenia 2018 stanovuje vzťah medzi právnou kvalifikáciou skutočností prijatou zodpovedným povoľujúcim úradníkom a zisteniami orgánov, ktoré sú od neho odlišné.

49 Z článku 136 ods. 2 rozpočtového nariadenia 2018 pritom vyplýva, že konštatovania uvedené v konečnom rozsudku alebo v konečnom správnom rozhodnutí sú pre zodpovedného povoľujúceho úradníka záväzné v prípadoch uvedených v článku 136 ods. 1 písm. c), d) a f) až h) rozpočtového nariadenia 2018, ale nie v prípade uvedenom v odseku 1 písm. e) toho istého článku.

50 Článok 136 ods. 2 rozpočtového nariadenia 2018 totiž vo svojom prvom pododseku rozlišuje tieto dva prípady, aby tak uviedol, že v prvom prípade zodpovedný povoľujúci úradník vykoná samostatnú kvalifikáciu skutkových okolností v prípade neexistencie konečného rozsudku alebo konečného správneho rozhodnutia, zatiaľ čo v druhom prípade môže takúto kvalifikáciu vykonať bez toho, aby táto výhrada vznikla.

51 Keďže článok 136 ods. 2 rozpočtového nariadenia 2018 nestanovuje, že existencia konečného rozsudku alebo konečného rozhodnutia prijatého orgánom odlišným od povoľujúceho úradníka má vplyv na ich posúdenie z jeho strany v prípade stanovenom v článku 136 ods. 1 písm. e) uvedeného nariadenia, akákoľvek automatická súvislosť medzi konštatovaním súdu rozhodujúceho o zmluve o nesplnení svojich zmluvných povinností zo strany obvinenej osoby a prijatím opatrenia vylúčenia zo strany zodpovedného povoľujúceho úradníka je vylúčená. Pokiaľ ide naopak konkrétne o toto ustanovenie, zodpovedný povoľujúci úradník musí vykonať samostatnú právnu kvalifikáciu správania obvinenej osoby.

52 Z celej analýzy kontextu článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 vyplýva, že toto ustanovenie nemožno vykladať tak, že stanovuje automatickú súvislosť medzi konštatovaním porušenia zmluvných povinností zo strany súdu rozhodujúceho o zmluve a prijatím opatrenia vylúčenia zo strany zodpovedného povoľujúceho úradníka.

– *O historickom a teleologickom výklade článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018*

53 Treba pripomenúť, že opatrenia vylúčenia boli zavedené nariadením Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 248, 2002, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 74, ďalej len „rozpočtové nariadenie 2002“). Na tieto opatrenia sa od začiatku vzťahoval samostatný právny režim, ktorý zahŕňal aj peňažné sankcie.

54 Podľa ustanovení rozpočtového nariadenia 2002 tak tieto peňažné sankcie, ako aj opatrenia vylúčenia musia byť primerané vzhľadom na súbor kritérií vymedzených uvedeným nariadením. Prijatie opatrení vylúčenia a peňažných sankcií bolo navyše uľahčené vytvorením databázy prístupnej ostatným inštitúciám Únie v rámci každej inštitúcie Únie.

55 Samostatný právny režim uvedený v bode 53 vyššie a spresnený v bode 54 vyššie bol zachovaný pri rôznych zmenách rozpočtového nariadenia, a to až do prijatia rozpočtového nariadenia 2018. Tomuto režimu je teraz venovaná celá časť rozpočtového nariadenia 2018, ktorá obsahuje osem článkov a stanovuje najmä vytvorenie jednotnej databázy zriadenej Komisiou.

56 Z úvah uvedených v bodoch 53 až 55 vyššie vyplýva, že normotvorca Únie mal v úmysle od začiatku zaviesť samostatný režim sankcií, ktorý bol v priebehu času, a najmä pri prijímaní rozpočtového nariadenia 2018 zachovaný a rozvinutý.

57 Automatickú súvislosť medzi na jednej strane konštatovaním pochybenia, ktorého existencia je stanovená vnútroštátnou právnou úpravou alebo právnou úpravou Únie, zo strany orgánu odlišného od zodpovedného povoľujúceho úradníka, a na druhej strane prijatím opatrenia vylúčenia, na ktoré sa vzťahuje samostatný režim sankcií zavedený rozpočtovým nariadením, zo strany zodpovedného povoľujúceho úradníka, však nemožno predpokladať.

58 V tejto súvislosti v zmluvných veciach, teda v prípade uvedenom v článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 (pozri body 37 až 39 vyššie) je neexistencia automatickej súvislosti stanovená v odôvodnení 76 rozpočtového nariadenia 2018, v ktorom sa uvádza, že možnosť prijať opatrenia vylúčenia alebo uložiť peňažné sankcie je nezávislá od možnosti uplatňovať zmluvné pokuty, ako je napríklad uplatnenie náhrady škody.

59 Okrem toho samostatný režim sankcií stanovený rozpočtovým nariadením sleduje od svojho zavedenia osobitné ciele všeobecného záujmu, ktoré sa odlišujú od riadneho plnenia zmluvy alebo ochrany a odškodnenia zmluvných strán, ktoré má zabezpečiť režim zmluvnej zodpovednosti. Ako sa uvádza v odôvodnení 25 rozpočtového nariadenia 2002, ide o predchádzanie nezrovnalostiam, boj proti podvodom a korupcii, a podporu riadneho a účelného hospodárenia. Rozdiel medzi cieľmi sledovanými režimom sankcií zavedeným rozpočtovým nariadením a cieľmi sledovanými režimom zmluvnej zodpovednosti potvrdzuje neexistenciu automatickej súvislosti konštatovanú v bode 58 vyššie.

– *Záver*

60 Z doslovného, kontextuálneho, historického a teleologického výkladu článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 vyplýva, že neexistuje automatická súvislosť medzi konštatovaním porušenia zmluvných povinností zo strany súdu rozhodujúceho o zmluve a prijatím opatrenia vylúčenia zo strany zodpovedného povoľujúceho úradníka.

O existencii povinnosti individuálneho preskúmania správania obvinenej osoby pred prijatím opatrenia vylúčenia

61 Keďže článok 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 nemožno chápať tak, že automaticky zahŕňa prijatie opatrenia vylúčenia, treba overiť, či sa toto ustanovenie má vykladať v tom zmysle, že ukladá zodpovednému povoľujúcemu úradníkovi povinnosť individuálneho preskúmania správania obvinenej osoby, ak zamýšľa uplatniť toto ustanovenie.

62 Pokiaľ ide v prvom rade o doslovný výklad článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018, zo znenia tohto ustanovenia vyplýva, že zodpovedný povoľujúci úradník vylučuje „osobu“ alebo „subjekt“, ktorá si nesplnila svoje zmluvné povinnosti. To v zásade predpokladá, že osoba, ktorá sa dopustila porušenia, je totožná s adresátom sankcie, a teda individuálne nesplnenie adresátom sankcií jeho zmluvných povinností.

63 Pokiaľ ide v druhom rade o kontextuálny výklad článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018, treba na úvod uviesť, že takýto výklad sa môže zakladať na analýze ustanovení patriacich do iných textov, než je text, do ktorého patrí vykladané ustanovenie, najmä ak sú predmetné ustanovenia analogické, alebo ak texty, v ktorých sa nachádzajú, majú rovnaký účel (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. marca 2022, MEKH a FGSZ/ACER, T-684/19 a T-704/19, EU:T:2022:138, bod 109; návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Komisia/Spojené kráľovstvo, C-582/08, EU:C:2010:286, bod 44, a generálny advokát Mengozzi vo veci Belgian Electronic Sorting Technology, C-657/11, EU:C:2013:195, bod 43).

64 V tejto súvislosti sa v smernici 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) nachádza ustanovenie analogické článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018, a to článok 57 ods. 4 písm. g). Toto ustanovenie totiž predpokladá možnosť vylúčiť každý hospodársky subjekt z účasti na postupe verejného obstarávania z dôvodu významných alebo pretrvávajúcich nedostatkov hospodárskeho subjektu.

65 Okrem toho normotvorca Únie chcel zabezpečiť súlad medzi rozpočtovým nariadením 2018 a smernicou 2014/24, ako vyplýva z viacerých odôvodnení uvedeného nariadenia, najmä z odôvodnení 77, 101, 105 a 106. Konkrétne v odôvodnení 77 sa uvádza, že trvanie vylúčenia by malo byť časovo obmedzené, ako je to v prípade smernice 2014/24, čo ukazuje, že táto požiadavka konzistentnosti normotvorcu sa vzťahuje na opatrenia vylúčenia.

66 Pri výklade článku 57 ods. 4 písm. g) smernice 2014/24 pritom Súdny dvor po prvé uviedol, že na to, aby bol vnútroštátny režim prebratia tejto smernice v súlade s podstatnými charakteristikami nepovinného dôvodu vylúčenia uvádzaného týmto ustanovením a so zásadou proporcionality, musí byť upravený tak, aby sa pred zápisom do zoznamu nespoľahlivých dodávateľov hospodárskeho subjektu, ktorý je členom skupiny, ktorej bola zadaná ukončená verejná zákazka, konkrétne posúdili všetky relevantné dôkazy predložené týmto hospodárskym subjektom na preukázanie toho, že jeho zápis do tohto zoznamu bol vzhľadom na jeho individuálne konanie neodôvodnený. Podľa Súdneho dvora teda nemožno pripustiť, že takýto hospodársky subjekt bude v prípade ukončenia tejto zmluvy z dôvodu významných alebo pretrvávajúcich nedostatkov v jej plnení automaticky kvalifikovaný ako nespoľahlivý a dočasne vylúčený bez toho, aby bolo jeho správanie najprv konkrétne a individualizovanie posúdené na základe všetkých relevantných skutočností (rozsudok z 26. januára 2023, HSC Baltic a i., C-682/21, EU:C:2023:48, body 46 a 47).

67 Po druhé, hoci Súdny dvor rozhodol, že členské štáty môžu v rámci voľnej úvahy, ktorou disponujú na účely prebratia smernice 2014/24, stanoviť domnienku, že každý hospodársky subjekt, ktorý je právne zodpovedný za riadne plnenie verejnej zákazky, sa považuje za subjekt, ktorý pri plnení tejto zákazky prispel ku vzniku alebo k zachovaniu významných alebo pretrvávajúcich nedostatkov vedúcich k predčasnému ukončeniu uvedenej zmluvy (rozsudok z 26. januára 2023, HSC Baltic a i., C-682/21, EU:C:2023:48, bod 48), uviedol však, že ak bola táto zákazka zadaná skupine hospodárskych subjektov, ktorých individuálny podiel na týchto nedostatkoch a na prípadnom úsilí o ich nápravu nebol nevyhnutne rovnaký, takáto domnienka musí byť vyvrátiteľná, inak by hrozilo narušenie základných charakteristík tohto nepovinného dôvodu vylúčenia a zásady proporcionality pripomenutej v článku 18 ods. 1 tejto smernice. Podľa Súdneho dvora sa totiž nezávisle od solidárnej právnej zodpovednosti členov takejto skupiny musí uplatnenie nepovinného dôvodu vylúčenia stanoveného v článku 57 ods. 4 písm. g) smernice 2014/24 zakladať na zavinenej alebo nedbanlivostnej povahe tohto individuálneho konania (rozsudok z 26. januára 2023, HSC Baltic a i., C-682/21, EU:C:2023:48, body 48 a 49).

68 Treba konštatovať, že táto povinnosť konkrétne a individuálne posúdiť správanie obvinenej osoby s prihliadnutím na všetky relevantné skutočnosti, ktoré musí členský štát stanoviť vo svojej právnej úprave napriek miere voľnej úvahy, ktorou disponuje na prebratie smernice 2014/24, platí o to viac v rámci uplatňovania rozpočtového nariadenia 2018 inštitúciami, úradmi a agentúrami Únie.

69 Pokiaľ totiž ide o výklad článku 57 ods. 4 písm. g) smernice 2014/24, Súdny dvor poukázal na existenciu takejto povinnosti, pričom uznal, že členský štát je oprávnený prebrať túto smernicu tak, že zavedie takú domnienku, aká je uvedená v bode 67 vyššie, pričom však táto domnienka musí byť vzhľadom na túto povinnosť vyvrátiteľná (rozsudok z 26. januára 2023, HSC Baltic a i., C-682/21, EU:C:2023:48, bod 48).

70 Pokiaľ však ide o článok 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018, nie je možná žiadna domnienka, keďže toto rozpočtové nariadenie nemožno vykladať tak, že zavádza automatickú súvislosť medzi konštatovaním nesplnenia zmluvných povinností, ktoré vyslovil súd rozhodujúci o zmluve, a prijatím opatrenia vylúčenia (pozri bod 60 vyššie).

71 Z analogického uplatnenia judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa smernice 2014/24 teda vyplýva, že zodpovedný povoľujúci úradník musí pri vykonávaní článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 konkrétne a individuálne posúdiť správanie obvinenej osoby.

72 V treťom rade treba uviesť, že povinnosť konkrétne a individuálne posúdiť správanie obvinenej osoby s prihliadnutím na všetky relevantné skutočnosti platí o to viac, že Súdny dvor rozhodol, že sankcia vylúčenia zavedená rozpočtovým nariadením 2018 je v zásade trestná (pozri analogicky rozsudok z 30. mája 2024, Vialto Consulting/Komisia, C-130/23 P, EU:C:2024:439, bod 31).

73 S cieľom dodržať všeobecnú zásadu individualizácie trestov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. mája 2013, Eni/Komisia, C-508/11 P, EU:C:2013:289, bod 50), a bez toho, aby bola dotknutá možnosť normotvorcu Únie výslovne stanoviť výnimku, ktorú považuje za nevyhnutnú a odôvodnenú, by súd Únie nemal vykladať ustanovenie práva Únie tak, že umožňuje, aby opatrenie vylúčenia mohlo byť prijaté bez toho, aby bolo predtým preskúmané individuálne správanie obvinenej osoby.

74 Z úvah uvedených v bodoch 66 až 73 vyššie vyplýva, že zodpovedný povoľujúci úradník musí pred prijatím opatrenia vylúčenia voči osobe alebo subjektu na základe článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018, konkrétne a individuálne posúdiť správanie tejto osoby alebo tohto subjektu s prihliadnutím na všetky relevantné skutočnosti.

75 Treba dodať, že povinnosť konkrétne a individuálne posúdiť správanie obvinenej osoby s prihliadnutím na všetky relevantné skutočnosti je v súlade s cieľmi, ktoré normotvorca Únie stanovil pre opatrenia vylúčenia, a to predchádzanie nezrovnalostiam, boj proti podvodom a korupcii a podpora riadneho a účinného hospodárenia (pozri bod 59 vyššie).

76 Dotknutá inštitúcia alebo orgán totiž v zásade môže požiadať dotknuté osoby alebo služby o poskytnutie dokumentov týkajúcich sa kontroly predmetnej zákazky, ktoré im môžu umožniť posúdiť individuálne správanie každého z členov združenia. V tejto súvislosti článok 136 ods. 1 písm. e) bod iii) rozpočtového nariadenia 2018 stanovuje, že porušenia mohli byť odhalené po tom, čo ich „zistil povoľujúci úradník… po kontrolách“.

77 Okrem toho dotknutá inštitúcia alebo orgán môže v prípade podpísania zmluvy so združením podnikov v zásade vyžadovať, aby bolo možné identifikovať plnenia vykonané každým z účastníkov s cieľom prípadne určiť vzhľadom na režim sankcií zavedený rozpočtovým nariadením 2018 individuálnu zodpovednosť každého z nich, ktorá sa odlišuje od ich prípadnej solidárnej zmluvnej zodpovednosti (pozri body 53 až 58 vyššie).

78 Dotknutá inštitúcia alebo orgán bude mať napokon vždy možnosť prípadne pred súdom Únie vysvetliť, že nemohla rozlíšiť zodpovednosť každého z účastníkov komplexného združenia. Bude však musieť preukázať, že sa aspoň pokúsila vykonať individuálne preskúmanie a že sa neobmedzila na to, že svoje rozhodnutie o vylúčení založila len na konštatovaní existencie solidárnej zmluvnej zodpovednosti obvinenej osoby.

O povahe preskúmania, ktoré Komisia vykonala v napadnutom rozhodnutí

79 Na úvod treba uviesť, že skutkovým predpokladom, na ktorom sa zakladá argumentácia žalobkyne, je predpoklad, podľa ktorého sa Komisia obmedzila na to, že vychádzala z jej spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti ako člena konzorcia bez toho, aby zohľadnila jej individuálne správanie.

80 Treba však konštatovať, že Komisia na pojednávaní pripustila, čo bolo zaznamenané v zápisnici, že rozhodla o vylúčení žalobkyne bez toho, aby preskúmala individuálnu zodpovednosť každej zo zmluvných strán, pokiaľ ide o nesplnenia povinností pri plnení zmluvy, a že vykonala svoje posúdenie vzhľadom na spoločnú a nerozdielnu zodpovednosť oboch účastníkov konzorcia, ako aj na zodpovednosť konzorcia ako celku.

81 Vyhlásenia Komisie na pojednávaní potvrdzujú analýzu obsahu napadnutého rozhodnutia. Dôvody napadnutého rozhodnutia týkajúce sa podmienok stanovených v článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018, a najmä konštatovania, že žalobkyňa si nesplnila svoje zmluvné povinnosti, sú totiž uvedené v prvej a tretej časti tohto rozhodnutia, ktoré ich uvádza šesť. Na úvod, pokiaľ ide o prvú časť napadnutého rozhodnutia, odkazuje sa v nej jednak na „zmluvnú stranu“, čo je označenie, ktorým je na základe dohody uvedenej v odôvodnení 1 napadnutého rozhodnutia označené konzorcium, a jednak na žalobkyňu „ako súčasť zmluvnej strany“, teda ako solidárne zodpovedného člena konzorcia, ako vyplýva z celkového znenia napadnutého rozhodnutia, ktoré je potvrdené v bode 24 vyjadrenia k žalobe. V dôsledku toho sa

v prvej časti napadnutého rozhodnutia odkazuje len na správania pripisované konzorciu. Konkrétne v odôvodneniach 20 až 22 tohto rozhodnutia sa v súvislosti so závermi uvedenými v čiastočnom rozsudku rozhodcovského súdu uvádza, že „zmluvná strana“ bola uznaná za úplne alebo čiastočne zodpovednú za vady diela a že sa konštatovalo, že si nesplnila viaceré svoje zmluvné povinnosti. Pokiaľ ide ďalej o tretiu časť napadnutého rozhodnutia, ktorá sa venuje posúdeniu skutkového stavu, z ktorého Komisia vychádzala pri konštatovaní, že žalobkyňa si nesplnila svoje zmluvné povinnosti, odkazuje sa v nej len na nesplnenie povinností zo strany žalobkyne „ako zmluvnej strany“, teda ako solidárne zodpovedného člena konzorcia. Platí to najmä v odôvodneniach 84 až 92 napadnutého rozhodnutia, v ktorých Komisia tým, že prevzala závery uvedené v čiastočnom rozsudku rozhodcovského súdu, pripomenula, ktoré zmluvné záväzky boli porušené. Pokiaľ ide napokon o celkový výklad napadnutého rozhodnutia, nezdá sa, že by Komisia pri konštatovaní, že žalobkyňa si nesplnila svoje zmluvné povinnosti, vychádzala z iných konštatovaní, ako sú tie, ktoré uviedol rozhodcovský súd. Z dvoch rozsudkov rozhodcovského súdu však vyplýva, že tento súd rozhodol o solidárnej zmluvnej zodpovednosti členov konzorcia bez toho, aby rozlišoval individuálnu zodpovednosť každého z nich.

82 Z vyššie uvedeného vyplýva, že na účely uplatnenia článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 Komisia vychádzala zo spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti žalobkyne ako člena konzorcia bez toho, aby zohľadnila jej individuálne správanie.

83 Zo všetkého vyššie uvedeného teda vyplýva, že keďže zodpovedný povoľujúci úradník musí pred prijatím opatrenia vylúčenia voči osobe alebo subjektu na základe článku 136 ods. 1 písm. e) rozpočtového nariadenia 2018 konkrétne a individuálne posúdiť správanie tejto osoby alebo tohto subjektu s prihliadnutím na všetky relevantné skutočnosti (pozri bod 74 vyššie) a keďže v prejednávanej veci sa Komisia obmedzila na to, že vychádzala zo spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti žalobkyne ako člena konzorcia bez toho, aby zohľadnila jej individuálne správanie (pozri bod 82 vyššie), prvý žalobný dôvod uvádzaný žalobkyňou je dôvodný.

84 V dôsledku toho treba vyhovieť návrhom žalobkyne na zrušenie bez toho, aby bolo potrebné preskúmať ďalšie dva žalobné dôvody, ktoré uviedla na podporu uvedených návrhov.

O ostatných návrhoch

85 Pokiaľ ide o návrhy, ktoré sa týkajú uloženia Komisii povinnosti odškodniť žalobkyňu za ujmu utrpenú z dôvodu napadnutého rozhodnutia (pozri bod 17 vyššie), žalobkyňa vo svojej replike uviedla, že nemala v úmysle podať žalobu o náhradu škody na základe článku 268 ZFEÚ, ale že skôr chcela požiadať Všeobecný súd, aby v odôvodnení budúceho rozsudku spresnil, že Komisia musí prijať všetky opatrenia potrebné na odstránenie dôsledkov napadnutého rozhodnutia.

86 Treba uviesť, že tieto návrhy, v súvislosti s ktorými žalobkyňa zdôraznila, že ich cieľom nie je získať súdny príkaz, nie sú samostatnými návrhmi vo vzťahu k návrhom žalobkyne na zrušenie.

87 Podľa článku 266 prvého odseku ZFEÚ je totiž inštitúcia, ktorej akt bol zrušený rozsudkom Všeobecného súdu, povinná urobiť nevyhnutné opatrenia, aby vyhovela tomuto rozsudku. Zrušený akt je z právneho poriadku odstránený retroaktívne a je považovaný za nikdy neexistujúci (pozri rozsudok z 23. októbra 2008, People’s Mojahedin Organization of Iran/Rada, T-256/07, EU:T:2008:461, bod 48 a citovanú judikatúru).

88 Zrušenie napadnutého rozhodnutia tak samo osebe bude Komisii ukladať povinnosť prijať všetky opatrenia potrebné na odstránenie dôsledkov uvedeného rozhodnutia bez toho, aby bolo potrebné, aby to Všeobecný súd spresnil vo svojom rozsudku.

89 Z vyššie uvedeného vyplýva, že napadnuté rozhodnutie je potrebné zrušiť.

O trovách

90 Podľa článku 134 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania vrátane trov konania o nariadení predbežného opatrenia, v súlade s návrhom žalobkyne.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (tretia rozšírená komora)

rozhodol takto:

1. **Rozhodnutie Európskej komisie z 1. októbra 2022, ktorým bola TP vylúčená z účasti na postupoch zadávania zákaziek upravených nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012, alebo financovaných z 11. Európskeho rozvojového fondu (ERF) a z výberu na využívanie fondov Európskej únie, sa zrušuje.**

2. **Komisia je povinná nahradiť trovy konania vrátane trov konania o nariadení predbežného opatrenia.**

Papasavvas Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 18. decembra 2024.