Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

15. září 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 89/665/EHS a 92/13/EHS — Veřejné zakázky — Přezkumné řízení — Vnitrostátní právní úprava, která podmiňuje přípustnost návrhu na přezkum aktů veřejného zadavatele složením ‚záruky řádného chování' — Listina základních práv Evropské unie — Článek 47 — Právo na účinnou právní ochranu"

Ve spojených věcech C-439/14 a C-488/14,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutím Curtea de Apel București (Odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko) ze dne 19. září 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 24. září 2014 a rozhodnutím Curtea de Apel Oradea (Odvolací soud v Oradea, Rumunsko) ze dne 8. října 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 4. listopadu 2014, v řízeních

SC Star Storage SA

proti

Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică (ICI) (C-439/14),

a

SC Max Boegl România SRL,

SC UTI Grup SA,

Astaldi SpA,

SC Construcții Napoca SA

proti

RA Aeroportul Oradea,

SC Porr Construct SRL,

Teerag-Asdag Aktiengesellschaft

SC Col-Air Trading SRL,

AVZI SA,

Trameco SA,

* Jednací jazyk: rumunština.

Iamsat Muntenia SA, (C-488/14),

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda senátu, D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan a M. Vilaras (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. ledna 2016,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za SC Star Storage SA A. Fetiță, avocate,

— za SC Max Boegl România SRL F. Irimiou, avocat,

— za rumunskou vládu R.-H. Raduem, jakož i R. Hațieganu, D. Bulancea a M. Bejenar, jako zmocněnci,

— za řeckou vládu K. Georgiadisem a K. Karavasili, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi A. Tokárem a I. Rogalskim, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 28. dubna 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. 1989, L 395, s. 33; Zvl. vyd. 06/01, s. 246), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007 (Úř. věst. 2007, L 335, s. 31) (dále jen „směrnice 89/665“), a čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací (Úř. věst. 1992, L 76, s. 14; Zvl. vyd. 06/01, s. 315), ve znění směrnice 2007/66 (dále jen „směrnice 92/13“), jakož i článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

2 Žádost ve věci C-439/14 byla předložena v rámci sporu mezi společností SC Star Storage SA (dále jen „společnost Star Storage“) a Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică (ICI) (Národní ústav pro výzkum a vývoj v informatice, dále jen „ICI“) ohledně zadávacího řízení týkajícího se pořízení informační infrastruktury a služeb souvisejících s přípravou, správou, vývojem a realizací platformy pro *cloud computing*, a ve věci C-488/14 byla žádost předložena v rámci sporu mezi společnostmi SC Max Boegl România SRL, SC UTI Grup SA, Astaldi SpA a SC Construcții Napoca SA (dále jen „Max Boegl“) na jedné straně a společnostmi RA Aeroportul Oradea SA, Asocierea SC Porr Construct SRL, Teerag-Asdag Aktiengesellschaft, SC Col-Air Trading SRL, AZVI SA, Trameco SA a Iamsat Muntenia SA na straně druhé ohledně zadávacího řízení týkajícího se rozšíření a modernizace infrastruktury letiště v Oradea (Rumunsko).

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 89/665

3 Článek 1 směrnice 89/665, nadepsaný „Oblast působnosti a dostupnost přezkumných řízení“, v odstavcích 1 až 3 stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na zakázky podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby [Úř. věst. 2004, L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132], nejsou-li v souladu s články 10 až 18 uvedené směrnice z její působnosti vyloučeny.

Zakázky ve smyslu této směrnice zahrnují veřejné zakázky, rámcové dohody, koncese na stavební práce a dynamické nákupní systémy.

Pokud jde o zakázky, které spadají do oblasti působnosti směrnice 2004/18/ES, přijmou členské státy opatření nezbytná k zajištění možnosti účinného, a zejména co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí veřejných zadavatelů v souladu s podmínkami stanovenými v článcích 2 až 2f této směrnice z důvodu, že těmito rozhodnutími bylo porušeno právo Společenství v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo vnitrostátní předpisy je provádějící.

2. Členské státy zajistí, aby nedocházelo k diskriminaci mezi podniky uplatňujícími nárok na náhradu škody, která jim vznikla v řízení o zadávání veřejné zakázky, v důsledku toho, že tato směrnice rozlišuje mezi vnitrostátními předpisy provádějícími právo Společenství a jinými vnitrostátními předpisy.

3. Členské státy zajistí, aby bylo přezkumné řízení podle prováděcích pravidel, která mohou členské státy samy stanovit, dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda.“

Směrnice 92/13

4 Článek 1 směrnice 92/13, rovněž nadepsaný „Oblast působnosti a dostupnost přezkumných řízení“, v odstavcích 1 až 3 stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na zakázky uvedené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb [Úř. věst. 2004, L 134, s. 1; Zvl. vyd. 06/07, s. 132], nejsou-li v souladu s čl. 5 odst. 2, články 18 až 26, články 29 a 30 nebo článkem 62 uvedené směrnice z její působnosti vyloučeny.

Zakázky podle této směrnice zahrnují zakázky na dodávky, práce a služby, rámcové dohody a dynamické nákupní systémy.

Pokud jde o zakázky, které spadají do oblasti působnosti směrnice 2004/17/ES, přijmou členské státy opatření nezbytná k zajištění možnosti účinného, a zejména co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí zadavatelů v souladu s podmínkami stanovenými v článcích 2 až 2f této směrnice z důvodu, že tato rozhodnutí porušila právo Společenství v oblasti zadávání zakázek nebo vnitrostátní předpisy je provádějící.

2. Členské státy zajistí, aby nedocházelo k diskriminaci mezi podniky, jež mohou uplatňovat nárok na náhradu škody, která jim vznikla v řízení o zadávání zakázky, v důsledku toho, že tato směrnice rozlišuje mezi vnitrostátními předpisy provádějícími právo Společenství a jinými vnitrostátními předpisy.

3. Členské státy zajistí, aby bylo přezkumné řízení podle prováděcích pravidel, která mohou členské státy samy stanovit, dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda.“

Směrnice 2007/66

5 V bodě 36 odůvodnění směrnice 2007/66 je uvedeno:

„Tato směrnice dodržuje základní práva a ctí zásady uznávané zejména [Listinou]. Cílem této směrnice je zejména zajistit plné dodržování práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces v souladu s čl. 47 prvním a druhým pododstavcem uvedené [L]istiny.“

Směrnice 2004/17

6 Článek 16 písm. b) směrnice 2004/17 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na zakázky, které nejsou vyloučeny podle článků 19 až 26 nebo v souladu s článkem 30, který se týká výkonu dané činnosti, a jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) se rovná těmto prahovým hodnotám nebo je vyšší:

[...]

b) 5 186 000 EUR pro zakázky na stavební práce.“

Směrnice 2014/18

7 Článek 7 písm. b) a c) směrnice 2014/18 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na veřejné zakázky, které nejsou vyloučeny podle článků 10 a 11 nebo článků 12 až 18 a jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) se rovná těmto prahovým hodnotám nebo je vyšší:

[...]

b) 207 000 [eur]:

— pro veřejné zakázky na dodávky a na služby zadávané jinými veřejnými zadavateli než těmi, kteří jsou uvedeni v příloze IV,

— pro veřejné zakázky na dodávky zadávané veřejnými zadavateli uvedenými v příloze IV, kteří působí v oblasti obrany, jestliže se tyto zakázky týkají výrobků, které nejsou uvedeny v příloze V,

— pro veřejné zakázky na služby zadávané veřejným zadavatelem, jejichž předmětem jsou služby kategorie 8 přílohy II A, telekomunikační služby kategorie 5, jejichž zařazení v CPV je rovnocenné referenčním číslům CPC 7524, 7525 a 7526, nebo služby uvedené v příloze II B;

c) 5 186 000 [eur] pro veřejné zakázky na stavební práce.“

Rumunské právo

8 Články 271a a 271b Ordonanța de Urgență a Guvernului no 34/2006, privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (mimořádné nařízení vlády č. 34/2006 o zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby), ve znění změn a doplňků vyplývajících z Ordonanța de Urgență a Guvernului no 51/2014 (mimořádné nařízení vlády č. 51/2014) (dále jen „OUG č. 34/2006“), stanoví:

„Článek 271a

(1) Za účelem ochrany veřejného zadavatele před rizikem případného nepatřičného chování má navrhovatel povinnost složit záruku řádného chování na celou dobu ode dne doručení námitek/návrhu/žaloby do dne nabytí právní moci rozhodnutí národní rady pro řešení sporů/soudu rozhodujícího o uvedených námitkách/návrhu/žalobě.

(2) Pokud navrhovatel neprokáže složení záruky podle odstavce 1, námitky/návrh/žaloba se zamítnou.

(3) Záruku řádného chování lze složit prostřednictvím bankovního převodu nebo ve formě záruční listiny, kterou v souladu s podmínkami stanovenými zákonem vystavila banka nebo pojišťovna; originál se předloží kanceláři veřejného zadavatele a kopie národní radě pro řešení sporů nebo soudu společně s námitkami/návrhem/žalobou.

(4) Výše záruky řádného chování se stanoví v závislosti na odhadované hodnotě zakázky, která má být zadána, následujícím způsobem:

a) 1 % odhadované hodnoty, pokud je tato hodnota nižší než prahové hodnoty uvedené v čl. 55 odst. 2 písm. a) a b)

b) 1 % odhadované hodnoty, pokud je tato hodnota nižší než prahové hodnoty uvedené v čl. 55 odst. 2 písm. c), avšak nesmí být vyšší než ekvivalent 10 000 eur v [rumunském leu (RON)] podle směnného kurzu Rumunské národní banky ke dni složení záruky

c) 1 % odhadované hodnoty, pokud je tato hodnota rovna nebo je vyšší než prahové hodnoty uvedené v čl. 55 odst. 2 písm. a) a b), avšak nesmí být vyšší než ekvivalent 25 000 eur v RON podle směnného kurzu Rumunské národní banky ke dni složení záruky

d) 1 % odhadované hodnoty, pokud se tato hodnota rovná nebo je vyšší než prahové hodnoty uvedené v čl. 55 odst. 2 písm. c), avšak nesmí být vyšší než ekvivalent 100 000 eur v RON podle směnného kurzu Rumunské národní banky ke dni složení záruky.

(5) Záruka řádného chování musí být platná alespoň 90 dnů, musí být neodvolatelná a stanovovat, že v případě zamítnutí námitek/ návrhu/žaloby bude na první výzvu veřejného zadavatele provedena bezpodmínečná platba.

(6) V případě, že k poslednímu dni platnosti záruky řádného chování nenabylo rozhodnutí národní rady pro řešení sporů nebo soudu právní moci a navrhovatel platnost záruky řádného chování za podmínek uvedených v odstavcích 1 až 5 neprodloužil, veřejný zadavatel si záruku řádného chování ponechá. Ustanovení čl. 271b odst. 3 až 5 se použijí obdobně.

(7) Ustanovení odstavců 1 až 6 se použijí obdobně i v případě, že žalobu proti rozhodnutí národní rady pro řešení sporů podá v souladu s článkem 281 jiná osoba než veřejný zadavatel nebo navrhovatel.

Článek 271b

(1) Pokud národní rada pro řešení sporů nebo soud, obrátil-li se na něj navrhovatel přímo, námitky zamítne, veřejný zadavatel je povinen si záruku řádného chování od okamžiku, kdy rozhodnutí národní rady pro řešení sporů/soudu nabude právní moci, ponechat. Tento postup se vztahuje na ty části zakázky, u kterých byly námitky zamítnuty.

(2) Ustanovení odstavce 1 se použijí i v případě, že navrhovatel vezme námitky/návrh/žalobu zpět.

(3) Opatření podle odstavce 1 se neuplatní, pokud národní rada pro řešení sporů/soud zamítne námitky jako bezpředmětné nebo pokud jsou námitky/návrh/žaloba vzaty zpět v důsledku toho, že veřejný zadavatel přijal na základě čl. 256c odst. 1 nezbytná nápravná opatření.

(4) Pokud národní rada pro řešení sporů námitkám vyhoví nebo pokud příslušný soud vyhoví žalobě proti rozhodnutí národní rady pro řešení sporů o zamítnutí námitek, je veřejný zadavatel povinen navrhovateli záruku řádného chování vrátit do 5 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

(5) Pokud se navrhovatel obrátí přímo na soud a soud podanému návrhu vyhoví, ustanovení odstavce 4 se použijí obdobně.

(6) Částky přijaté veřejným zadavatelem jako plnění ze záruky řádného chování představují jeho příjmy.“

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

Věc C-439/14

9 ICI zveřejnil dne 1. dubna 2014 v Sistemul Electronic de Achiziții Publice (elektronický systém pro zadávání veřejných zakázek, dále jen „SEAP“) jakožto veřejný zadavatel oznámení o zahájení zadávacího řízení, jehož cílem bylo zadání veřejné zakázky týkající se pořízení informační infrastruktury a služeb souvisejících s přípravou, správou, vývojem a realizací platformy *cloud computing*, jakož i odpovídající dokumentaci k zadávacímu řízení. Kritériem pro zadání této zakázky, jejíž odhadovaná hodnota byla 61 287 713,71 RON (přibližně 13 700 000 eur) bez daně z přidané hodnoty, bylo kritérium „nejnižší ceny“.

10 V návaznosti na žádosti hospodářských subjektů zveřejnil ICI v SEAP sérii informací objasňujících údaje uvedené v dokumentaci k zadávacímu řízení.

11 Dne 30. června 2014 napadla společnost Star Storage objasňující informace č. 4 a 5 ze dne 24. června 2014 a č. 7 ze dne 26. června 2014 u Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Národní rada pro řešení sporů, dále jen „CNSC“).

12 Rozhodnutím ze dne 18. července 2014 CNSC tyto námitky zejména na základě čl. 271a odst. 2 OUG č. 34/2006 odmítla jako nepřípustné, jelikož společnost Star Storage nesložila záruku řádného chování.

13 Dne 5. srpna 2014 podala společnost Star Storage u Curtea de Apel București (Odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko) žalobu, kterou se domáhala především zrušení tohoto odmítavého rozhodnutí, přičemž namítla, že povinnost složit záruku řádného chování, kterou ukládá rumunská právní úprava, je v rozporu s rumunskou ústavou i unijním právem.

14 Předkládající soud se domnívá, že záruka řádného chování může v důsledku své výše a pravidel, která ji upravují, vážně zasáhnout do práva hospodářských subjektů na účinný přezkum aktů veřejných zadavatelů.

15 Za těchto podmínek se Curtea de Apel Bucureşti (Odvolací soud v Bukurešti) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být ustanovení čl. 1 odst. 1 třetího pododstavce a čl. 1 odst. 3 směrnice 89/665 [...] vykládána v tom smyslu, že brání právní úpravě, která podmiňuje přístup k přezkumným řízením týkajícím se rozhodnutí veřejného zadavatele povinností složit předem takovou ‚záruku řádného chování', jaká je upravena v článcích 271a a 271b [OUG] č. 34/2006?"

Věc C-488/14

16 RA Aeroportul Oradea zveřejnil dne 21. ledna 2014 v SEAP jakožto veřejný zadavatel oznámení o zahájení zadávacího řízení, jehož cílem bylo zadání veřejné zakázky týkající se rozšíření a modernizace infrastruktury letiště v Oradea (Rumunsko). Odhadovaná hodnota zakázky činila 101 232 054 RON (přibližně 22 800 000 eur) bez daně z přidané hodnoty a kritériem pro zadání zakázky byla „hospodářsky nejvýhodnější nabídka".

17 Ve zprávě vypracované v návaznosti na hodnocení nabídek bylo prohlášeno, že nabídka předložená sdružením tvořeným společnostmi SC Max Boegl România SRL, SC UTI Grup SA a Astaldi SpA nesplňuje stanovené podmínky, kdežto nabídka předložená sdružením tvořeným společnostmi SC Construcţii Napoca SA, SC Aici Cluj SA a CS Icco Energ SRL byla na základě zvoleného kritéria pro zadání zakázky zařazena na druhé místo.

18 Obě tato sdružení, která se ucházela o zadání veřejné zakázky, podala proti této zprávě námitky u CNSC. Rozhodnutím CNSC ze dne 10. července 2014 byly tyto námitky zamítnuty jako neopodstatněné. Obě sdružení tudíž podala proti tomuto zamítavému rozhodnutí žalobu u Curtea de Apel Oradea (Odvolací soud v Oradea).

19 Na jednání, které se konalo dne 10. září 2014, uvedený soud žalobce v původním řízení upozornil, že s ohledem na to, že dne 1. července 2014 nabyly účinnosti články 271a a 271b OUG č. 34/2006, jsou povinni složit „záruku řádného chování". Společnost Max Boegl v této souvislosti navrhla, aby byla Curtea Constituţională (Ústavní soud, Rumunsko) předložena námitka protiústavnosti těchto ustanovení a aby byla Soudnímu dvoru předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

20 Za těchto podmínek se Curtea de Apel Oradea (Odvolací soud v Oradea) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být ustanovení čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 89/665 a čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 92/13 [...] vykládána v tom smyslu, že brání právní úpravě, která podmiňuje přístup k přezkumným řízením týkajícím se rozhodnutí veřejného zadavatele povinností složit předem takovou ‚záruku řádného chování', jaká je upravena v článcích 271a a 271b OUG č. 34/2006?"

Řízení před Soudním dvorem

21 Usneseními ze dne 13. listopadu 2014 a ze dne 10. prosince 2014 předseda Soudního dvora zamítl návrhy Curtea de Apel Bucureşti (Odvolací soud v Bukurešti) a Curtea de Apel Oradea (Odvolací soud v Oradea), kterými se tyto soudy domáhaly, aby byly věci C-439/14 a C-488/14 projednány ve zrychleném řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora.

22 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 13. listopadu 2014 byly věci C-439/14 a C-488/14 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení a rozsudku.

23 Rozsudkem č. 5 ze dne 15. ledna 2015 Curtea Constituțională (Ústavní soud) částečně vyhověl námitce protiústavnosti článků 271a a 271b OUG č. 34/2006, kterou vznesla společnost Star Storage a Max Boegl a další.

24 Dopisem ze dne 21. července 2015 Soudní dvůr zaslal Curtea de Apel Bucureşti (Odvolací soud v Bukurešti) a Curtea de Apel Oradea (Odvolací soud v Oradea) na základě článku 101 jednacího řádu Soudního dvora žádost o vysvětlení a vyzval je, aby se vyjádřily k rozsudku Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 5 ze dne 15. ledna 2015 a jeho případným důsledkům pro jejich žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

25 V dopise ze dne 11. srpna 2015 došlém Soudnímu dvoru dne 26. srpna 2015 Curtea de Apel Oradea (Odvolací soud v Oradea) v podstatě uvedl, že rozsudkem Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 5 ze dne 15. ledna 2015 bylo vyhověno námitce protiústavnosti týkající se ustanovení čl. 271b odst. 1 a 2 OUG č. 34/2006, ale byla jím zamítnuta námitka protiústavnosti týkající se ustanovení článku 271a a čl. 271b odst. 3 až 6 OUG č. 34/2006, takže se jeho žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká již jen posledně uvedených ustanovení.

26 V dopise ze dne 14. září 2015 došlém Soudnímu dvoru dne 23. září 2015 Curtea de Apel Bucureşti (Odvolací soud v Bukurešti) rovněž v podstatě uvedl, že rozsudkem Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 5 ze dne 15. ledna 2015 byla potvrzena ústavnost povinnosti složit záruku řádného chování jakožto podmínky přípustnosti jakéhokoliv návrhu na přezkum, a je proto i nadále nezbytné posoudit, zda lze ustanovení článků 271a a 271b OUG č. 34/2006, o nichž bylo rozhodnuto, že jsou v souladu s rumunskou ústavou, a která podmiňují využití prostředků nápravy v rámci zadávacích řízení složením „záruky řádného chování“, považovat za slučitelná se zásadou účinné soudní ochrany, která je zaručena v čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 89/665 a v čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 92/13 ve spojení s článkem 47 Listiny.

27 Kromě toho se uvedený soud domnívá, že rumunská právní úprava vyžaduje, aby byla důkladně posouzena okolnost, že kromě záruky řádného chování existuje také „záruka účasti“, kterou uchazeč musí složit podle článku 43a OUG č. 34/2006 a jejíž výše činí až 2 % odhadované hodnoty zakázky, a dále skutečnost, že se od výše záruky řádného chování, která je podle čl. 271a odst. 4 OUG č. 34/2006 automaticky stanovena na 1 % odhadované hodnoty zakázky a může činit maximálně 100 000 eur, nelze odchýlit ani ji v závislosti na okolnostech daného případu snížit či rozhodnout o jejím postupném splácení.

28 Curtea de Apel Bucureşti (Odvolací soud v Bukurešti) tudíž žádá Soudní dvůr, aby odpověděl na následující předběžnou otázku:

„Musí být ustanovení čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 89/665 a čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 92/13 ve spojení s článkem 47 Listiny vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu ustanovení, které podmiňuje přístup k přezkumným řízením týkajícím se rozhodnutí veřejného zadavatele povinností poskytnout veřejnému zadavateli takovou ‚záruku řádného chování‘, jaká je upravena v článcích 271a a 271b OUG č. 34/2006?“

29 Nakonec je třeba podotknout, že rozsudkem č. 750 ze dne 4. listopadu 2015 Curtea Constituțională (Ústavní soud) rozhodl, že v rozporu s rumunskou ústavou je i čl. 271a odst. 5 OUG č. 34/2006, který stanovoval, že v případě zamítnutí námitek, návrhu či žaloby musí být záruka řádného chování veřejnému zadavateli bezpodmínečně vyplacena na první výzvu.

Úvodní poznámky

30 Je třeba konstatovat, že vzhledem k tomu, že se veřejná zakázka, o kterou se jedná ve věci C-439/14, týká dodávek a služeb, jejichž hodnota překračuje prahovou hodnotu stanovenou v čl. 7 písm. b) směrnice 2004/18, ve sporu v původním řízení se uplatní směrnice 89/665.

31 Rumunská vláda a Evropská komise se naproti tomu neshodují na povaze veřejné zakázky, o niž jde ve věci C-488/14, přičemž rumunská vláda se domnívá, že tato zakázka spadá do působnosti směrnice 2004/18, a tudíž i směrnice 89/665, a Komise je toho názoru, že uvedená zakázka spadá do působnosti směrnice 2004/17, a tedy i směrnice 92/13.

32 V tomto ohledu je třeba uvést, že předkládající soud poskytl v rámci věci C-488/14 o veřejné zakázce dotčené v původním řízení jen velmi málo informací, a Soudní dvůr tedy není schopen určit, zda spadá do působnosti směrnice 2004/17, či směrnice 2004/18.

33 O této otázce však musí rozhodnout předkládající soud, a uvedená nejasnost tudíž nemá na řízení o předběžné otázce ve věci C-488/14 žádný vliv, jelikož – jak uvedla generální advokátka v bodě 25 svého stanoviska – hodnota předmětné veřejné zakázky dosahuje prahových hodnot pro veřejné zakázky na stavební práce stanovených jak v čl. 7 písm. c) směrnice 2004/18, tak v čl. 16 písm. b) směrnice 2004/17.

34 Soudní dvůr tudíž odpoví na otázku položenou ve věci C-439/14 a na otázku položenou ve věci C-488/14 zároveň, jelikož ustanovení směrnic 89/665 a 92/13, jejichž výklad je požadován, zní každopádně naprosto stejně.

K předběžným otázkám

35 Předně je třeba uvést, že jak plyne z vysvětlení, které poskytly oba předkládající soudy v odpovědi na žádost o vysvětlení, kterou jim zaslal Soudní dvůr, a z vyjádření učiněných na jednání, rozsudkem Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 5 ze dne 15. ledna 2015 bylo rozhodnuto, že ustanovení čl. 271b odst. 1 a 2 OUG č. 34/2006 je v rozporu s rumunskou ústavou, a rozsudkem téhož soudu č. 750 ze dne 4. listopadu 2015 bylo rozhodnuto, že v rozporu s rumunskou ústavou je i ustanovení čl. 271a odst. 5 poslední věty OUG č. 34/2006.

36 Oba předkládající soudy uvedly, že posledně zmíněná ustanovení již tedy nemohou použít, což na jednání potvrdila i rumunská vláda. Předkládající soudy nicméně výslovně podotkly, že na svých předběžných otázkách trvají, jelikož ostatní ustanovení rumunské právní úpravy dotčená v původním řízení se i nadále použijí.

37 Vzhledem k tomu, že je pouze na předkládajících soudech, aby v rámci řešení sporů, které jim byly předloženy, vyvodily z rozsudků Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 5 ze dne 15. ledna 2015 a č. 750 ze dne 4. listopadu 2015 důsledky, je nutno za těchto podmínek konstatovat, že se žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkají pouze těch ustanovení rumunské právní úpravy souvisejících se zárukou řádného chování, o nichž bylo rozhodnuto, že jsou v souladu s ústavou.

38 Z toho plyne, že podstatou otázky předkládajících soudů je, zda musí být čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 89/665 a čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 92/13 ve spojení s článkem 47 Listiny vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věcech v původních řízeních, která podmiňuje přípustnost všech návrhů na přezkum aktu veřejného zadavatele povinností navrhovatele poskytnout veřejnému zadavateli záruku řádného chování s tím, že tato záruka musí být navrhovateli vrácena bez ohledu na výsledek přezkumného řízení.

39 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 1 odst. 1 směrnice 89/665 a čl. 1 odst. 1 směrnice 92/13 ukládají členským státům povinnost přijmout opatření nezbytná k zajištění možnosti účinného, a zejména co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí, která přijali veřejní zadavatelé v rámci zadávacích řízení, jež spadají do působnosti směrnic 2004/17 a 2004/18, z důvodu, že těmito rozhodnutími bylo porušeno unijní právo v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo vnitrostátní právní předpisy je provádějící.

40 Článek 1 odst. 3 směrnice 89/665 i čl. 1 odst. 3 směrnice 92/13 kromě toho ukládají členským státům povinnost zajistit, aby bylo přezkumné řízení podle prováděcích pravidel, která mají členské státy samy stanovit, dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky nebo jí v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda.

41 Cílem těchto ustanovení, která mají chránit hospodářské subjekty před svévolí veřejného zadavatele, je zajistit, aby ve všech členských státech existovaly účinné prostředky nápravy, a zaručit tak účinné uplatňování unijních pravidel v oblasti zadávání veřejných zakázek, a to zejména ve stadiu, kdy lze ještě protiprávní jednání napravit (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. prosince 2002, Universale-Bau a další, C-470/99, EU:C:2002:746, bod 71; ze dne 11. září 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, bod 34, a ze dne 12. března 2015, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, bod 50).

42 Směrnice 89/665 ani směrnice 92/13 ovšem neobsahují ustanovení, která by konkrétně upravovala podmínky, za kterých lze tyto prostředky nápravy uplatnit. Soudní dvůr již v této souvislosti rozhodl, že směrnice 89/665 stanoví pouze minimální požadavky, kterým musí odpovídat přezkumná řízení zavedená do vnitrostátních právních řádů k zajištění dodržování předpisů unijního práva v oblasti veřejných zakázek (viz zejména rozsudky ze dne 27. února 2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, bod 47; ze dne 19. června 2003, GAT, C-315/01, EU:C:2003:360, bod 45, jakož i ze dne 30. září 2010, Strabag a další, C-314/09, EU:C:2010:567, bod 33).

43 Z ustálené judikatury ovšem vyplývá, že procesní podmínky soudní žaloby určené k ochraně práv přiznaných unijním právním řádem zájemcům a uchazečům poškozeným rozhodnutími veřejných zadavatelů nesmí ohrožovat užitečný účinek směrnic 89/665 a 92/13, jejichž cílem je zajistit možnost účinného a co nejrychlejšího přezkumu protiprávních rozhodnutí veřejných zadavatelů (viz zejména rozsudky ze dne 12. prosince 2002, Universale-Bau a další, C-470/99, EU:C:2002:746, bod 72; ze dne 27. února 2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, bod 51; ze dne 3. března 2005, Fabricom, C-21/03 a C-34/03, EU:C:2005:127, bod 42; usnesení ze dne 4. října 2007, Consorzio Elisoccorso San Raffaele, C-492/06, EU:C:2007:583, bod 29; rozsudky ze dne 12. března 2015, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, bod 40, a ze dne 6. října 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, bod 47).

44 Konkrétně je nutno zajistit, aby nebyla ohrožena účinnost směrnic 89/665 a 92/13 (viz rozsudky ze dne 18. června 2002, HI, C-92/00, EU:C:2002:379, body 58 a 59, jakož i ze dne 11. prosince 2014, Croce Amica One Italia, C-440/13, EU:C:2014:2435, bod 40) a aby nebylo zasaženo do práv, která přiznává jednotlivcům unijní právo [rozsudky ze dne 12. prosince 2002, Universale-Bau a další, C-470/99, EU:C:2002:746, bod 72, a ze dne 28. ledna 2010, Uniplex (UK), C-406/08, EU:C:2010:45, bod 49].

45 Kromě toho je třeba připomenout, že jak plyne z bodu 36 odůvodnění směrnice 2007/66, cílem této směrnice, a tedy i směrnic 89/665 a 92/13, které směrnice 2007/66 pozměnila a doplnila, je zajistit plné dodržování práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces v souladu s čl. 47 prvním a druhým pododstavcem Listiny.

46 Členské státy tedy musí při vymezování procesních podmínek soudní žaloby určené k ochraně práv přiznaných směrnicemi 89/665 a 92/13 zájemcům a uchazečům poškozeným rozhodnutími veřejných zadavatelů zajistit dodržování práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces zakotveného v článku 47 Listiny.

47 Článek 271a odst. 1 až 5 OUG č. 34/2006 v projednávaném případě ukládá každé osobě, která se účastní zadávacího řízení a chce napadnout rozhodnutí veřejného zadavatele u CNSC nebo přímo u soudu, povinnost složit záruku řádného chování jakožto podmínku přípustnosti každého návrhu na přezkum. Tato záruka, jejíž výše odpovídá 1 % odhadované hodnoty dotyčné veřejné zakázky a nesmí překročit částku 25 000 eur v případě veřejných zakázek na dodávky a služby a 100 000 eur v případě veřejných zakázek na stavební práce, musí být poskytnuta veřejnému zadavateli buď prostřednictvím bankovního převodu, nebo ve formě záruční listiny vystavené bankou nebo pojišťovnou s dobou platnosti alespoň 90 dnů.

48 Tato záruka však musí být podle čl. 271b odst. 4 a 5 OUG č. 34/2006 vrácena, pokud je návrhu na přezkum vyhověno, a to do pěti dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, a také v případě, že je návrh na přezkum vzat zpět nebo zamítnut, jelikož zadržení záruky veřejným zadavatelem postrádá nyní s ohledem na rozsudky Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 5 ze dne 15. ledna 2015 a č. 750 ze dne 4. listopadu 2015 právní základ.

49 Jak uvedla generální advokátka v bodě 37 svého stanoviska, záruka řádného chování tedy jako podmínka posouzení jakéhokoli návrhu představuje omezení práva na účinné prostředky nápravy před soudem ve smyslu článku 47 Listiny, které je podle čl. 52 odst. 1 Listiny odůvodněné pouze tehdy, pokud je stanoveno zákonem, respektuje podstatu uvedeného práva a při dodržení zásady proporcionality je nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Evropská unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého (viz rozsudek ze dne 4. května 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, bod 160).

50 Je třeba konstatovat, že ve věcech v původních řízeních vymezuje právní základ záruky řádného chování jasně a přesně OUG č. 34/2006, takže je nutno dovodit, že záruka je stanovena vnitrostátním právním předpisem (viz rozsudky ze dne 27. května 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586; ze dne 6. října 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 47, a ze dne 17. prosince 2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, bod 81). Okolnost, že záruka řádného chování může dosahovat značné výše, a to až 25 000 eur či 100 000 eur, kromě toho nemůže vést k závěru, že povinnost složit tuto záruku zasahuje do podstaty práva na účinnou právní ochranu, jelikož si ji veřejný zadavatel nehledě na možný výsledek přezkumného řízení v žádném případě nemůže ponechat.

51 Je však ještě třeba ověřit, zda záruka řádného chování odpovídá cíli obecného zájmu, a je-li tomu tak, zda dodržuje zásadu proporcionality ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.

52 V článku 271a odst. 1 OUG č. 34/2006 je uvedeno, že cílem záruky řádného chování je ochrana veřejného zadavatele před rizikem případného nepatřičného chování. Rumunská vláda v písemném vyjádření i na jednání uvedla, že hlavním cílem záruky řádného chování je umožnit snadný průběh zadávacích řízení tím, že je zabráněno zneužívání prostředků nápravy a prodlení s uzavřením smlouvy o veřejné zakázce.

53 V tomto ohledu je nutno konstatovat, že jak uvedla generální advokátka v bodě 44 svého stanoviska, boj proti zneužívání prostředků nápravy představuje legitimní cíl, který přispívá nejen k realizaci cílů sledovaných směrnicemi 89/665 a 92/13, ale také obecně k řádnému výkonu spravedlnosti.

54 Takový finanční požadavek, jako je záruka řádného chování, o kterou se jedná ve věcech v původních řízeních, představuje totiž opatření, které může omezit účelové návrhy a v zájmu řádného výkonu spravedlnosti zajistit všem jednotlivcům, aby byly jejich návrhy co nejrychleji posouzeny v souladu s čl. 47 prvním a druhým pododstavcem Listiny.

55 Je však třeba podotknout, že i když může být zájem na řádném výkonu spravedlnosti důvodem k tomu, aby bylo osobě uloženo finanční omezení přístupu k prostředku nápravy, toto omezení musí být i nadále v náležitém vztahu proporcionality mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, body 47 a 60).

56 V tomto ohledu je třeba uvést, že i když povinnost složit záruku řádného chování představuje ve stávající podobě méně odrazující opatření než v původní podobě, a to vzhledem ke skutečnosti, že veřejný zadavatel si ji už v případě zamítnutí nebo zpětvzetí návrhu na přezkum nemůže automaticky a bezpodmínečně ponechat, nadále platí, že tato povinnost může naplnit cíl spočívající v boji proti zneužívání prostředků nápravy, který sleduje rumunská právní úprava.

57 Zaprvé, jak uvedla generální advokátka v bodě 55 svého stanoviska, složení záruky řádného chování totiž pro navrhovatele představuje určitou finanční zátěž – navrhovatel musí provést bankovní převod nebo zřídit bankovní záruku.

58 Výše záruky řádného chování je stanovena ve formě procentní hodnoty ceny dotyčné veřejné zakázky, která může činit až 25 000 eur v případě veřejných zakázek na dodávky a služby a 100 000 eur v případě veřejných zakázek na stavební práce.

59 Uvolnění tak vysoké částky prostřednictvím bankovního převodu stejně jako povinnost učinit kroky nezbytné ke zřízení bankovní záruky a uhradit náklady, které s tímto zřízením souvisí, přitom mohou přimět navrhovatele k určité uvážlivosti při podávání návrhů na přezkum. Kromě toho je třeba podotknout, že vzhledem k tomu, že záruka řádného chování má až do té doby, kdy je vrácena, dopad na finanční zdroje navrhovatelů nebo přinejmenším na jejich možnosti získat úvěr, může je podnítit k tomu, aby v rámci řízení, která zahájí, vynakládali v souladu s požadavkem rychlosti přezkumných řízení podle čl. 1 odst. 1 směrnice 89/665 a směrnice 92/13 náležitou péči. Jak totiž uvedla rumunská vláda na jednání, nelze vyloučit, že takový finanční požadavek podněcuje potenciální navrhovatele k tomu, aby vážně zhodnotili svůj zájem na zahájení soudního řízení a své šance na úspěch, a odrazuje je od podávání návrhů, které jsou zjevně neopodstatněné nebo mají zadávací řízení pouze pozdržet (obdobně viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, bod 73).

60 Zadruhé vzhledem k tomu, že podle rozsudků Curtea Constituțională (Ústavní soud) č. 5 ze dne 15. ledna 2015 a č. 750 ze dne 4. listopadu 2015 si již veřejný zadavatel nemůže záruku řádného chování automaticky a bezpodmínečně ponechat a záruka již nemůže být uhrazena na první výzvu, nelze dovodit, že by pouhá povinnost složit tuto záruku jakožto podmínka přípustnosti každého návrhu na přezkum překračovala rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle spočívajícího v boji proti zneužívání prostředků nápravy, který tato povinnost sleduje.

61 Výše záruky řádného chování rovnající se 1 % hodnoty veřejné zakázky, která je omezena v závislosti na povaze zakázky, je totiž nízká (viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, bod 58), a to zejména pro uchazeče, kteří musí za běžných okolností doložit určitou finanční způsobilost. Tato záruka pak může být každopádně poskytnuta i ve formě bankovní záruky. A konečně musí být poskytnuta pouze na období mezi podáním návrhu na přezkum a pravomocným rozhodnutím o tomto návrhu.

62 Nakonec je třeba podotknout, že Curtea de Apel București (Odvolací soud v Bukurešti) v odpovědi na žádost o vysvětlení, kterou mu Soudní dvůr zaslal, požádal Soudní dvůr, aby na jeho otázku odpověděl s přihlédnutím k souběhu záruky řádného chování se zárukou účasti, kterou musí uchazeč rovněž složit podle článku 43a OUG č. 34/2006. V tomto ohledu však uvedený soud neposkytl žádné upřesňující informace ani o stávajícím režimu záruky účasti ani o jejím vztahu k záruce řádného chování. Za těchto podmínek není Soudní dvůr schopen zaujmout k této otázce stanovisko.

63 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 89/665 a čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice 92/13 ve spojení s článkem 47 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věcech v původních řízeních, která podmiňuje přípustnost všech návrhů na přezkum aktu veřejného zadavatele povinností navrhovatele poskytnout veřejnému zadavateli záruku řádného chování, pokud tato záruka musí být navrhovateli vrácena bez ohledu na výsledek přezkumného řízení.

K nákladům řízení

64 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před vnitrostátním soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

Článek 1 odst. 1 až 3 směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, a čl. 1 odst. 1 až 3 směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, ve znění směrnice 2007/66, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věcech v původních řízeních, která podmiňuje přípustnost všech návrhů na přezkum aktu veřejného zadavatele povinností navrhovatele poskytnout veřejnému zadavateli záruku řádného chování, pokud tato záruka musí být navrhovateli vrácena bez ohledu na výsledek přezkumného řízení.

Podpisy.