Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

8. prosince 2022 *

„Řízení o předběžné otázce – Veřejné zakázky – Směrnice 2014/24/EU – Článek 18 odst. 1 – Zásady rovného zacházení, transparentnosti a proporcionality – Rozhodnutí o ukončení zadávacího řízení – Nabídky předložené samostatně dvěma uchazeči, kteří jsou součástí téhož hospodářského subjektu, jež jsou dvěma hospodářsky nejvýhodnějšími nabídkami – Odmítnutí úspěšného uchazeče podepsat smlouvu – Rozhodnutí veřejného zadavatele odmítnout nabídku následujícího uchazeče, ukončit řízení a vyhlásit nové zadávací řízení“

Ve věci C-769/21,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Administratīvā rajona tiesa (okresní správní soud, Lotyšsko) ze dne 13. prosince 2021, došlým Soudnímu dvoru dne 13. prosince 2021, v řízení

AAS „BTA Baltic Insurance Company“

proti

Iepirkumu uzraudzības birojs,

Tieslietu ministerrija,

SOUDNÍ DVŮR (desátý senát),

ve složení E. Regan (zpravodaj), předseda pátého senátu vykonávající funkci předsedy desátého senátu, I. Jarukaitis a Z. Csehi, soudci,

generální advokát: G. Pitruzzella,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za AAS „BTA Baltic Insurance Company“ M. Brizgem, advokāts,

– za lotyšskou vládu J. Davidoviča a K. Pommere, jako zmocněnkyněmi,

* Jednací jazyk: lotyština.

– za Evropskou komisi P. Ondrůškem, A. Saukou a G. Wilsem, jako zmocněnci,

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

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 18 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností AAS BTA Baltic Insurance Company (dále jen „Baltic“), na straně jedné, a Tieslietu ministrija (ministerstvo spravedlnosti, Lotyšsko) a Iepirkumu uzraudzības birojs (Úřad pro dohled nad veřejnými zakázkami, Lotyšsko), na straně druhé, ve věci rozhodnutí o ukončení zadávacího řízení na veřejnou zakázku na služby zdravotního pojištění.

Právní rámec

Unijní právo

3 Článek 18 směrnice 2014/24, nadepsaný „Zásady zadávání veřejných zakázek“, v odstavci 1 stanoví:

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

[…]“

4 Článek 55 této směrnice, nadepsaný „Informování zájemců a uchazečů“, v odstavci 1 stanoví:

„Veřejní zadavatelé musí co možná nejdříve informovat jednotlivé zájemce a uchazeče o přijatých rozhodnutích týkajících se uzavření rámcové dohody, zadání veřejné zakázky nebo zařazení do dynamického nákupního systému včetně důvodů, pro které se rozhodli upustit od uzavření rámcové dohody nebo od zadání veřejné zakázky, pro kterou byla učiněna výzva k účasti v soutěži, obnovit řízení nebo upustit od zavedení dynamického nákupního systému.“

Lotyšské právo

5 Článek 2 Publisko iepirkumu likums (zákon o veřejných zakázkách) ze dne 15. prosince 2016 (*Latvijas Vēstnesis*, 2016, č. 254) zní:

„Cílem tohoto zákona je zajistit:

1) transparentnost zakázek;

2) volnou hospodářskou soutěž mezi dodavateli, jakož i rovné a spravedlivé zacházení;

3) účinné využívání zdrojů veřejného zadavatele, přičemž zároveň snížit co možná v největším rozsahu riziko, kterému je vystaven.“

6 Body 23 a 24 Ministru kabineta noteikumi Nr. 107 „Iepirkuma procedūru un metu konkursu norises kārtība“ (nařízení Rady ministrů č. 107 ze dne 28. února 2017 o postupech při zadávání veřejných zakázek) ze dne 28. února 2017 (*Latvijas Vēstnesis*, 2017, č. 45) stanovují:

„23. Pokud uchazeč, kterému byla veřejná zakázka zadána, odmítne uzavřít smlouvu s veřejným zadavatelem, je hodnotící komise oprávněna rozhodnout buď o zadání veřejné zakázky dalšímu uchazeči, který podal hospodářsky nejvýhodnější nabídku, nebo o ukončení zadávacího řízení bez výběru jakékoli nabídky. Pokud bylo rozhodnuto o zadání veřejné zakázky následnému uchazeči, který podal hospodářsky nejvýhodnější nabídku, ale tento uchazeč odmítne uzavřít smlouvu, hodnotící komise rozhodne o ukončení zadávacího řízení bez výběru jakékoli nabídky.

24. Před přijetím rozhodnutí o zadání veřejné zakázky dalšímu uchazeči, který podal hospodářsky nejvýhodnější nabídku, hodnotící komise posoudí, zda mají být tento uchazeč a původně vybraný uchazeč, který odmítl uzavřít smlouvu s veřejným zadavatelem, považováni společně za jeden hospodářský subjekt. V případě potřeby je hodnotící komise oprávněna požádat dalšího uchazeče o prohlášení, a pokud je to nutné o důkaz, že tento uchazeč a původně vybraný uchazeč nemají být považováni společně za jeden hospodářský subjekt. Pokud další uchazeč a původně vybraný uchazeč musejí být považováni společně za jedem hospodářský subjekt, hodnotící komise přijme rozhodnutí o ukončení zadávacího řízení bez výběru jakékoli nabídky.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

7 Ministerstvo spravedlnosti jakožto veřejný zahájilo zadávací řízení na veřejnou zakázku na zdravotní pojištění pro své zaměstnance a zaměstnance Valsts zemes dienests (Národní katastrální úřad, Lotyšsko), Datu valsts inspekcija (Národní úřad pro ochranu údajů, Lotyšsko), Maksātnespējas kontroles dienests (Úřad pro dohled nad insolvencemi, Lotyšsko) a Patentu valde (Patentový úřad, Lotyšsko).

8 Několik uchazečů, včetně Baltic a Compensa Life Vienna Insurance Group SE, Latvijas filiāle (dále jen „Compensa“), předložilo nabídky za účelem získání této veřejné zakázky.

9 Rozhodnutím ze dne 19. listopadu 2020 hodnotící komise ministerstva spravedlnosti shledala, že nabídka předložená Compensa je hospodářsky nejvýhodnější nabídkou. Tato společnost nicméně odmítla uzavřít smlouvu o veřejné zakázce.

10 V rozhodnutí ze dne 1. prosince 2020 tato hodnotící komise uvedla, že společnost Baltic je dalším uchazečem, který má právo na zadání zakázky, přičemž na základě bodu 24 nařízení č. 107 ze dne 28. února 2017 ji vyzvala k předložení prohlášení, jakož i důkazu o tom, že společnosti Baltic a Compensa netvoří společně jeden a tentýž hospodářský subjekt.

11 V odpovědi na tuto výzvu společnost Baltic uvedla, že je třeba mít za to, že tvoří se společností Compensa jediný hospodářský subjekt, a zároveň prohlásila, že svou nabídku připravovala nezávisle a bez vzájemné shody touto společností.

12 Za těchto podmínek rozhodnutím ze dne 9. prosince 2020 hodnotící komise ministerstva spravedlnosti na základě bodu 23 nařízení č. 107 ze dne 28. února 2017 zadávací řízení ukončila.

13 Dne 16. prosince 2020 zahájilo ministerstvo spravedlnosti nové zadávací řízení.

14 Rozhodnutím ze dne 21. ledna 2021 potvrdil Úřad pro dohled nad veřejnými zakázkami, ke kterému společnost Baltic podala stížnost, rozhodnutí ze dne 9. prosince 2020. Uvedl, že bod 24 nařízení č. 107 ze dne 28. února 2017 ukládá veřejnému zadavateli, aby s cílem zabránit možnosti jednání ve vzájemné shodě mezi podniky téže skupiny po podání nabídek ukončil zadávací řízení, pokud zjistí, že je třeba mít za to, že původně vybraný uchazeč, který odmítl uzavřít smlouvu s veřejným zadavatelem, a následující uchazeč tvoří jediný hospodářský subjekt. Kromě toho podle Úřadu pro dohled nad veřejnými zakázkami má veřejný zadavatel v souladu s bodem 23 tohoto nařízení v každém případě právo ukončit zadávací řízení, pokud úspěšný uchazeč odmítne uzavřít smlouvu s veřejným zadavatelem, jelikož žádný jiný uchazeč nemá subjektivní právo požadovat, aby mu byla zakázka zadána.

15 Společnost Baltic tedy podala k Administratīvā rajona tiesa (okresní správní soud, Lotyšsko) žalobu na neplatnost tohoto rozhodnutí.

16 Podle názoru společnosti Baltic byl veřejný zadavatel povinen posoudit její vysvětlení týkající se povahy vztahu mezi oběma společnostmi a přípravy nabídek, aby dosáhl spravedlivé rovnováhy, pokud jde o dodržení všech zásad zakotvených v článku 2 zákona o veřejných zakázkách.

17 Domněnka obsažená v bodě 24 nařízení č. 107 ze dne 28. února 2017 o tom, že podniky téže skupiny koordinovaly své nabídky s cílem narušit hospodářskou soutěž, je podle této společnosti nepřiměřená a porušuje zásady uvedené jak ve směrnici 2014/24 tak v rozsudku ze dne 19. května 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317).

18 Společnost Baltic má za to, že skutečnost, že hodnota nabídky původně vybraného uchazeče byla vyšší než hodnota jeho nabídky, prokazuje, že nabídky nebyly koordinovány, takže zpětvzetí první nabídky nemohlo poskytnout společnostem skupiny žádnou výhodu.

19 Úřad pro dohled nad veřejnými zakázkami má za to, že rozsudek ze dne 19. května 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317), se týká pouze práva propojených podniků účastnit se zadávacího řízení a předkládat nabídky, které v projednávané věci nebylo omezeno.

20 Tato situace se podle tohoto úřadu liší od situace, kdy veřejný zadavatel musí ukončit zadávací řízení, když úspěšný uchazeč odmítne uzavřít dotčenou smlouvu. Má totiž za to, že v prvním případě, o který se jedná v rozsudku ze dne 19. května 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317), veřejný zadavatel poté, co odmítne nabídky propojených podniků, vybere jinou nabídku a zadávací řízení vede k uzavření smlouvy, zatímco ve druhém případě veřejný zadavatel ukončí zadávací řízení a nevybere žádnou nabídku, což má za následek obnovení hospodářské soutěže tím, že všem uchazečům je umožněno účastnit se nového zadávacího řízení.

21 Ministerstvo spravedlnosti kromě toho tvrdí, že bod 23 nařízení č. 107 každopádně veřejnému zadavateli svěřuje diskreční pravomoc ohledně pokračování v zadávacím řízení, pokud úspěšný uchazeč odmítne uzavřít dotčenou smlouvu.

22 Podle Administratīvā rajona tiesa (okresní správní soud) závisí výsledek sporu, který mu byl předložen, na otázce, zda samotná okolnost, nezpochybněná v projednávaném případě, že v případě společností Baltic a Compensa je třeba mít za to, že tvoří jeden a tentýž hospodářský subjekt, má vliv na právo veřejného zadavatele rozhodnout o ukončení zadávacího řízení.

23 Tento soud má za to, že členský stát má zajisté širokou posuzovací pravomoc ke stanovení možnosti přijmout rozhodnutí o ukončení zadávacího řízení. V souladu s judikaturou Soudního dvora, která vyplývá z rozsudku ze dne 11. prosince 2014, Croce Amica One Italia (C-440/13, EU:C:2014:2435, body 33 až 35), se totiž podle tohoto soudu důvody pro ukončení mohou zakládat zejména na důvodech souvisejících s posouzením toho, zda je z hlediska veřejného zájmu vhodné dokončit zadávací řízení, mimo jiné s ohledem na případnou změnu hospodářské situace nebo skutkových okolností, či potřeb dotčeného zadavatele.

24 Tento soud uvádí, že v projednávaném případě však z popisu skutkového stavu vyplývá, že veřejný zadavatel navzdory odmítnutí úspěšného uchazeče uzavřít smlouvu zamýšlel pokračovat v zadávacím řízení tím, že by zadal veřejnou zakázku následujícímu uchazeči, který předložil hospodářsky nejvýhodnější nabídku. Potřeby veřejného zadavatele se podle něj nezměnily, což potvrzuje zahájení nového zadávacího řízení, a následující nabídka odpovídala potřebám a požadavkům veřejného zadavatele. Tento veřejný zadavatel však na základě bodu 24 nařízení č. 107 ze dne 28. února 2017 ukončil zadávací řízení z důvodu, že v případě těchto uchazečů je třeba mít za to, že tvoří jeden a tentýž hospodářský subjekt.

25 Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti takové vnitrostátní právní úpravy se zásadami unijního práva použitelnými na postupy při zadávání veřejných zakázek.

26 Tento soud uvádí, že tato právní úprava zajisté nezakazuje podnikům, mezi kterými existuje ovládací vztah, nebo které jsou propojeny, aby se účastnily téhož zadávacího řízení. Má tedy za to, že je v souladu s judikaturou Soudního dvora vyplývající zejména z rozsudků ze dne 19. května 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317, body 29 a 30), jakož i ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, body 34 až 36), podle níž unijní právo brání vnitrostátní právní úpravě, která zavádí pro podniky, mezi nimiž existuje ovládací vztah nebo které jsou mezi sebou propojeny, absolutní zákaz účastnit se současně jako soutěžitelé téhož zadávacího řízení, aniž je jim ponechána možnost prokázat nezávislost jejich nabídek, jelikož taková právní úprava je v rozporu s unijním zájmem na tom, aby byla zajištěna co nejširší účast uchazečů v zadávacím řízení.

27 Z téže judikatury podle předkládajícího soudu však vyplývá, že podniky, mezi kterými existuje ovládací vztah, nebo které jsou mezi sebou propojeny, mají právo na to, aby jim byla zadána zakázka, která byla předmětem zadávacího řízení, jehož se účastnily. Tento soud má za to, že bod 24 nařízení č. 107 ze dne 28. února 2017 přitom veřejnému zadavateli zakazuje zadat veřejnou zakázku dalšímu uchazeči, pokud tento uchazeč a původně vybraný uchazeč, který svou nabídku vzal zpět, společně tvoří jeden a tentýž hospodářský subjekt. Taková právní úprava tedy podle něj spočívá na nevyvratitelné domněnce, že oba uchazeči jednali ve vzájemné shodě, a že úspěšný uchazeč z tohoto důvodu vzal zpět svou nabídku.

28 Předkládající soud má tudíž za to, že vnitrostátní právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, bez ohledu na širokou posuzovací pravomoc, kterou mají členské státy při stanovení případů, v nichž je třeba ukončit zadávací řízení za okolností, kdy se potřeby veřejného zadavatele nezměnily a kdy následující nabídka odpovídá potřebám, jakož i požadavkům veřejného zadavatele, není slučitelná se zásadami uvedenými v čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24, zejména s povinností členských států zacházet s hospodářskými subjekty rovně a bez diskriminace a při dodržování zásady proporcionality. Fáze dotčeného zadávacího řízení není podle tohoto soudu pro účely použití judikatury Soudního dvora připomenuté v bodě 26 tohoto rozsudku relevantní, jelikož tato judikatura je rovněž použitelná na rozhodnutí o ukončení tohoto řízení. Předkládající soud má za to, že tato právní úprava tedy musí dotčenému uchazeči umožnit prokázat nezávislost jeho nabídky.

29 Za těchto podmínek se Administratīvā rajona tiesa (okresní správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je v souladu se zásadami zadávání veřejných zakázek uvedenými v čl. 18 odst. 1 směrnice [2014/24], a zejména s povinností členských států zacházet s hospodářskými subjekty rovně a bez diskriminace, jakož i se zásadou proporcionality, vnitrostátní právní úprava, která ukládá veřejnému zadavateli závaznou povinnost ukončit zadávací řízení, pokud je zjištěno, že původně vybraný uchazeč, který odmítl uzavřít s veřejným zadavatelem smlouvu na veřejnou zakázku, a další uchazeč, který podal nabídku odpovídající zájmům a požadavkům veřejného zadavatele, musí být považováni za jeden hospodářský subjekt?“

K předběžné otázce

30 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda takové obecné zásady unijního práva, jako jsou zejména zásady rovného zacházení a proporcionality ve smyslu čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24, musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která veřejnému zadavateli ukládá ukončit zadávací řízení na veřejnou zakázku, pokud v případě odstoupení uchazeče, který byl původně vybrán z důvodu, že podal hospodářsky nejvýhodnější nabídku, tvoří uchazeč, který podal následující hospodářsky nejvýhodnější nabídku, a posledně uvedený subjekt jediný hospodářsky subjekt.

31 V tomto ohledu je třeba úvodem připomenout, jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, že unijní právo nebrání tomu, aby členské státy v právních předpisech stanovily možnost uvedenou v čl. 55 odst. 1 směrnice 2014/24 přijmout rozhodnutí o ukončení zadávacího řízení z důvodů, které souvisejí zejména s posouzením, zda je z hlediska veřejného zájmu vhodné dovést zadávací řízení do konce, přičemž se mimo jiné přihlíží k případné změně hospodářské situace či skutkových okolností, nebo i k potřebám dotčeného veřejného zadavatele, či nedostatečné soutěži, kdy na konci zadávacího řízení na danou veřejnou zakázku zbývá jediný uchazeč schopný jejího provedení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. prosince 2014, Croce Amica One Italia, C-440/13, EU:C:2014:2435, bod 35).

32 Takové rozhodnutí o ukončení zadávacího řízení musí být však přijato v souladu s pravidly unijního práva, zvláště s takovými obecnými zásadami unijního práva, jako jsou zásady rovného zacházení, transparentnosti a proporcionality, které jsou rovněž uvedeny v čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24 (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. června 2002, HI, C-92/00, EU:C:2002:379, body 42 a 45 až 47, jakož i ze dne 11. prosince 2014, Croce Amica One Italia, C-440/13, EU:C:2014:2435, body 33, 34 a 36).

33 V projednávaném případě je zjevné, že cílem takové vnitrostátní právní úpravy, jako je právní úprava ve věci v původním řízení, tím, že ukládá veřejnému zadavateli ukončit zadávací řízení za okolností uvedených v bodě 30 tohoto rozsudku, je vyloučení jakékoli případné koluze mezi účastníky stejného zadávacího řízení po podání jejich nabídek, a zajistit tak dostatečnou úroveň hospodářské soutěže za účelem zajištění rovného zacházení se zájemci a transparentnosti řízení (obdobně viz rozsudek ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, bod 31).

34 V souladu se zásadou proporcionality nesmí však taková právní úprava podle judikatury Soudního dvora překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaných cílů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, bod 32 a citovaná judikatura).

35 V tomto ohledu je třeba připomenout, že unijní pravidla v oblasti zadávání veřejných zakázek byla přijata v rámci zavádění jednotného trhu s cílem zajistit volný pohyb a vyloučit omezení hospodářské soutěže (rozsudek ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, bod 33 a citovaná judikatura).

36 V tomto kontextu je v zájmu unijního práva zajistit co možná nejširší účast uchazečů na zadávacím řízení (rozsudek ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, bod 34 a citovaná judikatura).

37 Z toho podle ustálené judikatury Soudního dvora plyne, že automatické vyloučení zájemců nebo uchazečů, kteří jsou s ostatními soutěžícími ve vztahu ovládání nebo propojení, překračuje meze toho, co je nezbytné pro předcházení koluzním jednáním, a tudíž i pro zajištění uplatňování zásady rovného zacházení a dodržování povinnosti transparentnosti. Takové automatické vyloučení totiž zakládá nevyvratitelnou domněnku vzájemného působení v rámci nabídek podniků, mezi nimiž je dán vztah ovládání nebo propojení, v případě stejné zakázky, čímž je těmto zájemcům a uchazečům znemožněno prokázat nezávislost jejich nabídek, a je tudíž v rozporu se zájmem Unie, kterým je zajistit co nejširší možnou účast uchazečů na zadávacím řízení (rozsudek ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, body 35 a 36, jakož i citovaná judikatura).

38 V tomto ohledu již Soudní dvůr poukázal na to, že sdružení podniků mohou mít různé formy a cíle a nevylučují nutně, aby ovládané podniky požívaly určité autonomie ve vedení své obchodní politiky a svých hospodářských činností, zejména v oblasti účasti na veřejných zadávacích řízeních. Vztahy mezi podniky téže skupiny totiž mohou být upraveny zvláštními ustanoveními způsobilými zaručit jak nezávislost, tak důvěrnost během vypracovávání nabídek, které jsou předloženy dotčenými podniky současně v rámci stejného zadávacího řízení (rozsudek ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, bod 37 a citovaná judikatura).

39 V zájmu dodržení zásady proporcionality se tedy vyžaduje, aby měl veřejný zadavatel povinnost zkoumat a posoudit skutkové okolnosti, a mohl tak určit, zda měl vztah mezi dvěma entitami konkrétní vliv na obsah každé z nabídek předložených v rámci téhož veřejného zadávacího řízení, přičemž konstatování takového vlivu v jakékoli formě postačuje k tomu, aby mohly být uvedené podniky z řízení vyloučeny (rozsudek ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, bod 38 a citovaná judikatura).

40 Tato judikatura, rozvinutá ve vztahu k vnitrostátním právním předpisům, které upravují automatické vyloučení z účasti na zadávacím řízení, se použije stejným způsobem na takovou právní úpravu, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, jež veřejnému zadavateli ukládá, aby v pozdější fázi zadávacího řízení takové řízení ukončil.

41 Taková právní úprava totiž sice automaticky nevylučuje uchazeče, kteří jsou součástí téže hospodářské jednotky, z účasti na stejném zadávacím řízení na veřejnou zakázku, avšak má obdobné účinky.

42 V tomto ohledu je třeba uvést, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava, o kterou se jedná v původním řízení, tím, že stanoví automatické ukončení zadávacího řízení, pokud v případě odstoupení uchazeče, který byl původně vybrán z důvodu, že podal hospodářsky nejvýhodnější nabídku, tvoří uchazeč, který se umístil jako druhý v pořadí, s posledně uvedeným uchazečem jediný hospodářský subjekt, zavádí nevyvratitelnou domněnku o tom, že tito uchazeči jednali ve vzájemné shodě při přípravě svých nabídek nebo po jejich podání, jen z toho důvodu, že jsou součástí téhož hospodářského subjektu, aniž mohou prokázat nezávislost svých nabídek.

43 Taková vnitrostátní právní úprava, která se týká fáze řízení, během níž bylo zveřejněno pořadí nabídek a jejich obsah, je přitom tím spíše v rozporu se zájmem Unie na zajištění co nejširší možné účasti uchazečů na zadávacím řízení a se zásadou proporcionality.

44 Nejen že totiž tato právní úprava může odrazovat společnosti patřící do téže skupiny od toho, aby předložily konkurenční nabídky v zadávacím řízení, jelikož jejich zařazení na první dvě místa by mělo v případě odstoupení uchazeče, který se zařadil na první místo, automaticky za následek ukončení jak tohoto řízení, tak následujících, čímž jsou ve skutečnosti zbaveny možnosti soutěžit v takovém zadávacím řízení, ale uvedená právní úprava rovněž může sama o sobě zvýšit riziko narušení hospodářské soutěže, neboť zveřejnění pořadí nabídek a jejich obsahu na konci prvního řízení může usnadnit případné jednání ve vzájemné shodě mezi uchazeči v následujícím řízení.

45 I když je pravda, že odstoupení uchazeče, který byl původně vybrán z důvodu, že předložil hospodářsky nejvýhodnější nabídku, pokud uchazeč, který předložil následující hospodářsky nejvýhodnější nabídku, tvoří s tímto uchazečem jediný hospodářský subjekt, by mohlo být indicií o protisoutěžním jednání ve vzájemné shodě, jelikož k takovému odstoupení může patrně dojít z důvodu, že předpokládají, že bude přijata nejvyšší nabídka předložená skupinou jako celek, nic to nemění na tom, že žádná nevyvratitelná domněnka v tomto smyslu nemůže být zavedena, neboť jinak by tito uchazeči byli zbaveni možnosti prokázat nezávislost svých nabídek.

46 Za těchto podmínek je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že zásada proporcionality ve smyslu čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která veřejnému zadavateli ukládá ukončit zadávací řízení, pokud v případě odstoupení uchazeče, který byl původně vybrán z důvodu, že podal hospodářsky nejvýhodnější nabídku, tvoří uchazeč, který předložil druhou hospodářsky nejvýhodnější nabídku, s uvedeným uchazečem jediný hospodářský subjekt.

K nákladům řízení

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

Z těchto důvodů Soudní dvůr (desátého senátu) rozhodl takto:

Zásada proporcionality ve smyslu čl. 18 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

musí být vykládán v tom smyslu, že

brání vnitrostátní právní úpravě, která veřejnému zadavateli ukládá ukončit zadávací řízení, pokud v případě odstoupení uchazeče, který byl původně vybrán z důvodu, že podal hospodářsky nejvýhodnější nabídku, tvoří uchazeč, který předložil druhou hospodářsky nejvýhodnější nabídku, s uvedeným uchazečem jediný hospodářský subjekt.

Podpisy.