Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (ôsma komora)

z 11. mája 2023 *

„Odvolanie – Rokovací poriadok Súdneho dvora – Článok 169 – Odvolanie proti výroku rozhodnutia Všeobecného súdu – Verejné obstarávanie služieb – Postup verejného obstarávania – Nariadenie (EÚ, Euratom) 2018/1046 – Článok 170 ods. 3 – Bod 23 prílohy I – Vylúčený uchádzač, ktorý oboznámil Európsku komisiu s náznakmi týkajúcimi sa neobvykle nízkej ceny vybranej ponuky – Rozsah povinnosti odôvodnenia, ktorú má verejný obstarávateľ“

Vo veci C-101/22 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 10. februára 2022,

Európska komisia, v zastúpení: L. André, M. Ilkova a O. Verheecke, splnomocnení zástupcovia,

odvolateľka,

ďalší účastníci konania:

Sopra Steria Benelux, so sídlom v Bruseli (Belgicko),

Unisys Belgium, so sídlom v Bruseli,

v zastúpení: L. Masson a G. Tilman, avocats,

žalobcovia v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (ôsma komora),

v zložení: predseda ôsmej komory M. Safjan, sudcovia N. Piçarra a M. Gavalec (spravodajca),

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

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

* Jazyk konania: francúzština.

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Európska komisia svojím odvolaním navrhuje zrušenie rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 1. decembra 2021, Sopra Steria Benelux a Unisys Belgium/Komisia (T-546/20, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2021:846), ktorým Všeobecný súd zrušil jej rozhodnutie z 2. júla 2020 týkajúce sa jednak odmietnutia spoločnej ponuky, ktorú predložili, pokiaľ ide o časť A, Sopra Steria Benelux a Unisys Belgium (ďalej spoločne len „spoločnosti S2U“), a to v rámci postupu verejného obstarávania s referenčným číslom TAXUD/2019/OP/0006 týkajúceho sa služieb špecifikácie, vývoja, údržby a podpory tretej úrovne informatických platforiem Generálneho riaditeľstva Komisie pre dane a colnú úniu, a jednak zadania zákazky týkajúcej sa tejto časti inému konzorciu, ktoré predložilo ponuku (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

Právny rámec

Rokovací poriadok Súdneho dvora

2 Článok 169 Rokovacieho poriadku, nazvaný „Návrhy, odvolacie dôvody a tvrdenia“, stanovuje:

„1. V odvolaní možno navrhnúť, aby bolo čiastočne alebo úplne zrušené rozhodnutie Všeobecného súdu, ktoré sa nachádza v jeho výrokovej časti.

2. V právnych dôvodoch a právnych tvrdeniach sa presne označia časti odôvodnenia Všeobecného súdu, ktoré sa napádajú.“

3 Článok 170 tohto rokovacieho poriadku, nazvaný „Návrhy v prípade vyhovenia odvolaniu“, v odseku 1 stanovuje:

„V odvolaní možno navrhnúť, aby sa v prípade, ak sa rozhodne, že je dôvodné, čiastočne alebo úplne vyhovelo návrhom, ktoré boli predložené v prvostupňovom konaní, s výnimkou akéhokoľvek nového návrhu. Odvolaním nemožno meniť predmet sporu pred Všeobecným súdom.“

Finančné nariadenie

4 Nariadenie 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. ES L 193, 2018, s. 1) (ďalej len „finančné nariadenie“) v článku 161, nazvanom „Príloha o verejnom obstarávaní a delegovanie právomocí“, stanovuje:

„Podrobné pravidlá o verejnom obstarávaní sú stanovené v prílohe I k tomuto nariadeniu. S cieľom zabezpečiť, aby inštitúcie Únie pri zadávaní zákaziek na vlastný účet uplatňovali tie isté normy, ako sú normy, ktoré sa vzťahujú na verejných obstarávateľov podliehajúcich smernici [Európskeho parlamentu a Rady] 2014/23/EÚ [z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesií (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 1)] a 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)], je Komisia splnomocnená prijímať

delegované akty v súlade s článkom 269 tohto nariadenia na účely zmeny prílohy I k tomuto nariadeniu, aby zosúladila uvedenú prílohu so zmenami uvedených smerníc a zaviedla súvisiace technické úpravy.“

5 Článok 170 tohto nariadenia s názvom „Rozhodnutie o zadaní zákazky a informovanie záujemcov alebo uchádzačov“ v odsekoch 2 a 3 stanovuje:

„2. Verejný obstarávateľ oznámi všetkým záujemcom alebo uchádzačom, ktorých žiadosti o účasť alebo ponuky vyradil, dôvody, na základe ktorých toto rozhodnutie prijal, ako aj dĺžku trvania odkladných lehôt uvedených v článku 175 ods. 2 a v článku 178 ods. 1.

…

3. Každému uchádzačovi, ktorý sa nenachádza v jednej zo situácií vyžadujúcich si vylúčenie uvedených v článku 136 ods. 1, ktorý nie je vyradený podľa článku 141, ktorého ponuka spĺňa podmienky stanovené v súťažných podkladoch a ktorý podá písomnú žiadosť, verejný obstarávateľ oznámi:

a) meno uchádzača alebo uchádzačov v prípade rámcovej zmluvy, ktorému alebo ktorým sa zákazka zadala, a s výnimkou prípadu osobitnej zákazky zadanej na základe rámcovej zmluvy s opätovným otvorením súťaže aj charakteristické znaky a relatívne výhody úspešnej ponuky a zaplatenú cenu, resp. hodnotu zákazky;

…

Verejný obstarávateľ však môže rozhodnúť, že určité informácie neposkytne, ak by ich zverejnenie bránilo presadzovaniu práva, bolo v rozpore s verejným záujmom alebo škodilo oprávneným obchodným záujmom hospodárskych subjektov, alebo by mohlo narušiť spravodlivú hospodársku súťaž medzi nimi.“

6 Bod 23 prílohy I k uvedenému nariadeniu, nazvaný „Ponuky s neobvykle nízkou cenou“, znie:

„23.1. Ak sa pri danej zákazke zdá, že navrhovaná cena alebo náklady v ponuke sú neobvykle nízke, verejný obstarávateľ si písomne vyžiada podrobné údaje o základných prvkoch ceny alebo nákladov, ktoré považuje za relevantné, a poskytne uchádzačovi možnosť predložiť svoje pripomienky.

Verejný obstarávateľ môže brať do úvahy najmä pripomienky, ktoré sa týkajú:

a) hospodárnosti výrobného procesu, poskytovania služieb alebo stavebného postupu;

b) zvolených technických riešení alebo mimoriadne výhodných podmienok, ktoré má uchádzač k dispozícii;

c) osobitosti ponuky;

d) dodržiavania uplatniteľných povinností v oblasti environmentálneho, sociálneho a pracovného práva zo strany uchádzača;

e) dodržiavania uplatniteľných povinností v oblasti environmentálneho, sociálneho a pracovného práva zo strany subdodávateľov;

f) možnosti uchádzača získať štátnu pomoc v súlade s platnými pravidlami.

23.2. Verejný obstarávateľ smie ponuku vyradiť len v prípade, ak poskytnuté dôkazy uspokojivo nevysvetľujú nízke navrhované ceny alebo náklady.

Verejný obstarávateľ vyradí ponuku, ak zistí, že ponuka je neobvykle nízka preto, lebo nie je v súlade s platnými povinnosťami v oblasti environmentálneho, sociálneho a pracovného práva.

…“

Okolnosti predchádzajúce sporu

7 Okolnosti predchádzajúce sporu sú v bodoch 1 až 8 napadnutého rozsudku uvedené takto:

„1 Dňa 6. decembra 2019 Európska komisia zverejnila v dodatku k *Úradnému vestníku Európskej únie* (Ú. v. 2019/S 236-577462) oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania s referenčným číslom TAXUD/2019/OP/0006 a týkajúceho sa služieb špecifikácie, vývoja, údržby a podpory informatických platforiem Generálneho riaditeľstva Komisie pre dane a colnú úniu. Táto zákazka pozostávala z dvoch častí, a to z časti A s názvom ‚Služby vývoja pre platformu CCN/CSIL‘ a z časti B s názvom ‚Služby vývoja pre platformy CCN2(ng), SPEED2(ng), CDCO/TSOAP a SSV‘ a jej výberovým kritériom bol najlepší pomer kvality a ceny, pričom technická kvalita a cena tvorili v tomto poradí 70 % a 30 % v rámci hodnotenia ponúk. Pre každú z týchto dvoch častí mala Komisia uzatvoriť rámcovú zmluvu na obdobie 36 mesiacov, obnoviteľnú trikrát na po sebe nasledujúce obdobia 12 mesiacov, s uchádzačom, ktorý ponúkne najlepší pomer kvality a ceny, pod podmienkou, že splní určité minimálne kritériá vzhľadom na oprávnenosť, nevylúčenie, spôsobilosť a súlad ponuky.

2 Dňa 27. februára 2020 [spoločnosti S2U], predložili spoločnú ponuku v rámci konzorcia riadeného spoločnosťou Sopra. Jedinou ďalšou ponukou predloženou v stanovenej lehote pre časť A bola ponuka konzorcia ARHS-IBM tvoreného spoločnosťami ARHS Developments SA a International Business Machines of Belgium SA.

3 E-mailom z 2. júla 2020 Komisia informovala [spoločnosti S2U] o odmietnutí ich ponuky pre časť A z dôvodu, že táto ponuka nebola ekonomicky najvýhodnejšia, a o zadaní zákazky inému uchádzačovi… Priložila k nemu výňatok z hodnotiacej správy ich ponuky uvádzajúci známky, ktoré jej boli priradené, spolu s vysvetleniami a oznámila im, že charakteristické znaky a relevantné výhody vybranej ponuky, hodnota zákazky, ako aj meno úspešného uchádzača im bolo možné sprístupniť na základe písomnej žiadosti. [Spoločnosti S2U] zaslali túto žiadosť v ten istý deň.

4 Z výňatku z hodnotiacej správy vyplýva, že ponuka [spoločností S2U] získala celkovú známku 90,81 bodu…

…

5 E-mailom z 3. júla 2020 Komisia informovala [spoločnosti S2U], že zmluva bola uzatvorená s konzorciom ARHS-IBM, a zaslala im výňatok z hodnotiacej správy týkajúci sa jeho ponuky s uvedením známok, ktoré mu boli priradené, spolu s vysvetleniami.

6 Z tohto výňatku z hodnotiacej správy vyplýva, že ponuka úspešného uchádzača získala celkovú známku 98,53 bodu…

…

7 E-mailom z 10. júla 2020 [(ďalej len ‚žiadosť z 10. júla 2020')] [spoločnosti S2U] spochybnili výsledok verejného obstarávania a v súvislosti s cenou uvedenou vo vybranej ponuke vyjadrili pochybnosti o tom, že cena podstatne nižšia ako tá, ktorú ponúkli, ktorú kvalifikovali za rozumnú a v súlade s trhovými podmienkami, mohla byť reálna bez rizika ‚sociálneho dumpingu'. Vyzvali preto verejného obstarávateľa, aby predovšetkým potvrdil, že overil, že ponuka úspešného uchádzača nepredstavovala žiadne riziko v tomto zmysle.

8 E-mailom z 20. júla 2020 [(ďalej len ‚odpoveď z 20. júla 2020')] Komisia odpovedala, že najmä podrobná analýza vybranej ponuky z finančného hľadiska ukázala, že bola v súlade s trhovými podmienkami krajín, z ktorých dodávatelia a ich subdodávatelia budú poskytovať požadované služby."

Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

8 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 2. septembra 2020 podali spoločnosti S2U žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia.

9 Na podporu svojej žaloby uviedli dva žalobné dôvody. Prvý žalobný dôvod je založený na porušení bodu 23 prílohy I k finančnému nariadeniu a na zjavne nesprávnom posúdení; druhý žalobný dôvod je založený na nedostatku odôvodnenia sporného rozhodnutia v súvislosti s prípadnou neobvykle nízkou cenu vybranej ponuky.

10 Napadnutým rozsudkom Všeobecný súd vyhovel druhému žalobnému dôvodu, ktorý sa rozhodol skúmať najskôr.

11 V bodoch 38 až 54 napadnutého rozsudku Všeobecný súd zhrnul pravidlá týkajúce sa povinnosti odôvodnenia verejného obstarávateľa v postupoch verejného obstarávania Únie, ako vyplývajú najmä z článku 170 finančného nariadenia a bodu 23 jeho prílohy I, ako aj zo súvisiacej judikatúry.

12 Konkrétnejšie z bodov 47 až 49 tohto rozsudku vyplýva, že posúdenie existencie ponúk s neobvykle nízkou cenou verejným obstarávateľom sa vykonáva v dvoch fázach. V prvej fáze verejný obstarávateľ vykoná *prima facie*, a nie na základe podrobnej analýzy základných prvkov každej ponuky, posúdenie, či „sa zdá", že cena alebo náklady navrhované v ponuke majú neobvykle nízku cenu. Ak neexistujú náznaky, ktoré by mohli vzbudzovať podozrenie, že ponuka by mohla mať neobvykle nízku cenu, verejný obstarávateľ môže pokračovať vo svojom posudzovaní a vo verejnom obstarávaní. Naproti tomu v prípade existencie takýchto náznakov musí verejný obstarávateľ v druhej fáze podrobnejšie overiť základné prvky tejto ponuky, aby sa ubezpečil, že nemá neobvykle nízku cenu. Na tento účel musí najprv dotknutému uchádzačovi

umožniť vysvetliť dôvody, na základe ktorých sa domnieva, že jeho ponuka nemá neobvykle nízku cenu. Verejný obstarávateľ následne musí posúdiť poskytnuté vysvetlenia a stanoviť, či má predmetná ponuka neobvykle nízku cenu, a ak áno, musí ju odmietnuť.

13 V bodoch 51 až 53 uvedeného rozsudku Všeobecný súd pripomenul, že povinnosť odôvodnenia, ktorá prináleží verejnému obstarávateľovi v prípade, keď usúdi, že sa nezdá, že by vybraná ponuka mala neobvykle nízku cenu, má obmedzený rozsah. Konkrétne, ak verejný obstarávateľ prijme ponuku, v odpovedi na akúkoľvek žiadosť o odôvodnenie, ktorá mu je predložená podľa článku 170 ods. 3 finančného nariadenia, nemá povinnosť výslovne uviesť dôvody, prečo sa mu nezdalo, že ponuka, ktorú vybral, mala neobvykle nízku cenu. Prijatie ponuky totiž implicitne, ale nutne svedčí o neexistencii náznakov, že ponuka mala neobvykle nízku cenu. Naproti tomu musí byť vylúčenému uchádzačovi, ktorý o to výslovne požiada, oznámené výslovné odôvodnenie s cieľom informovať ho o dôležitom aspekte charakteristických znakov a relatívnych výhod vybranej ponuky v zmysle článku 170 ods. 3 tohto nariadenia. V tejto súvislosti Všeobecný súd v bode 54 toho istého rozsudku usúdil, že nestačí, aby sa verejný obstarávateľ obmedzil na konštatovanie, že cena úspešnej ponuky v rámci verejného obstarávania nie je neobvykle nízka.

14 V bode 55 napadnutého rozsudku Všeobecný súd uviedol, že v prejednávanej veci sa Komisia v prvej fáze v súlade s článkom 170 finančného nariadenia a bodom 31 prílohy I k tomuto nariadeniu obmedzila na oznámenie spoločnostiam S2U, že ich ponuka bola odmietnutá, s priložením výňatku z hodnotiacej správy komisie pre vyhodnotenie ponúk týkajúceho sa ich ponuky. V druhej fáze sa Komisia v nadväznosti na písomnú žiadosť týchto spoločností obmedzila na to, že im oznámila meno úspešného uchádzača, cenu vybranej ponuky, jeho finančné skóre a jeho pomer kvality a ceny tak, ako bol vyjadrený v jeho konečnom skóre. Podľa Všeobecného súdu sa takto oznámené podrobnosti vôbec netýkali skúmania ceny vybranej ponuky z hľadiska toho, že je prípadne neobvykle nízka.

15 V bode 59 tohto rozsudku Všeobecný súd pripomenul, že úspešný uchádzač získal zákazku práve z dôvodu významného rozdielu medzi cenami, ktoré ponúkol on a ktoré ponúkli spoločnosti S2U. Práve v tomto kontexte spoločnosti S2U požiadali Komisiu, ako bolo pripomenuté v bode 56 uvedeného rozsudku, aby okrem iného potvrdila, že overila, že vybraná ponuka vzhľadom na svoju cenu neobsahuje ani riziko „sociálneho dumpingu“, ani riziká týkajúce sa plnenia zmluvy.

16 V bodoch 57 a 66 napadnutého rozsudku Všeobecný súd uviedol, že spoločnosti S2U sa síce výslovne neodvolávali na pojem „ponuka s neobvykle nízkou cenou“, no jasne uviedli následky potenciálne súvisiace s predložením takejto ponuky, a to riziko sociálneho dumpingu a riziko pre kontinuitu poskytovania služieb.

17 V bode 58 tohto rozsudku Všeobecný súd usúdil, že Komisia sa vo svojej odpovedi z 20. júla 2020 obmedzila na tvrdenie, že podrobná analýza ponuky úspešného uchádzača z finančného hľadiska ukázala, že táto ponuka je v súlade s trhovými podmienkami krajín, z ktorých budú dodávatelia a ich subdodávatelia poskytovať požadované služby.

18 V bodoch 60 a 61 uvedeného rozsudku Všeobecný súd dospel k záveru, že takéto konštatovanie bolo nedostatočné vzhľadom na skutočnosť, že pre časť A boli predložené iba dve ponuky, a že teda existovalo len jedno porovnávacie hľadisko umožňujúce zistiť, či existuje náznak, že cenu vybranej ponuky možno považovať za neobvykle nízku. Vzhľadom na to, že kritérium ceny bolo rozhodujúce pri určení poradia ponúk a že cena vybranej ponuky predstavovala jej jedinú

výhodu, mala Komisia prinajmenšom poskytnúť informácie týkajúce sa percentuálneho podielu zodpovedajúceho časti zákazky, ktorá bude vykonávaná v rámci subdodávok, ako aj krajín, z ktorých sa budú predmetné služby poskytovať.

19 Okrem toho ak by Komisia poskytla tieto informácie, ako to urobila vo svojom vyjadrení k žalobe a na pojednávaní, ktoré sa konalo pred Všeobecným súdom, spoločnosti S2U by mohli lepšie pochopiť dôvody cenového rozpätia medzi oboma ponukami. Tieto informácie by im tiež umožnili získať dostatok údajov na to, aby sa oboznámili s dôvodmi, na základe ktorých Komisia usúdila, že cena vybranej ponuky sa nezdala neprimerane nízka, a na základe toho prípadne spochybniť dôvodnosť tohto posúdenia.

20 V bode 68 uvedeného rozsudku Všeobecný súd dospel k záveru, že nemožno pripustiť, aby sa verejný obstarávateľ uspokojil s uvedením bodu 23.1 prílohy I k finančnému nariadeniu a vyhol sa tak povinnosti stanovenej v článku 170 ods. 3 tohto nariadenia oznámiť vylúčenému uchádzačovi, ktorý o to písomne požiada, charakteristiky a výhody vybranej ponuky, najmä dôvody, pre ktoré sa nezdá, že by táto ponuka mala neobvykle nízku cenu. Podľa Všeobecného súdu sa teda Komisia nemohla obmedziť na konštatovanie, že sa nedomnievala, že prijatá ponuka má neobvykle nízku cenu bez toho, aby spoločnostiach S2U, ktoré o to výslovne požiadali, spresnila dôvody, ktoré ju viedli k tomuto záveru.

21 Napokon v bode 69 napadnutého rozsudku Všeobecný súd posúdil ako oneskorené vysvetlenia poskytnuté Komisiou v priebehu konania, podľa ktorých bola veľká časť plnení stanovených vo vybranej ponuke zadaná subdodávateľom, pričom väčšina z nich je v Grécku a Rumunsku, takže podstatný cenový rozdiel medzi predloženými ponukami vysvetľovali rozdiely v odmeňovaní súvisiace s miestami poskytovania plnení. Všeobecný súd pripomenul, že možno zohľadniť len informácie, ktoré dostali spoločnosti S2U pred podaním žaloby na tento súd, keďže odôvodnenie nemožno v zásade formulovať prvýkrát a *a posteriori* pred súdom.

22 S prihliadnutím na predchádzajúce úvahy Všeobecný súd v bodoch 70 a 71 tohto rozsudku usúdil, že vzhľadom na informácie, ktoré Komisia poskytla spoločnostiam S2U, sa tieto spoločnosti nemohli oboznámiť so všetkými informáciami týkajúcimi sa základných prvkov ponuky úspešného uchádzača, ktoré umožnili Komisii usúdiť, že cena tejto ponuky sa nezdala byť neobvykle nízka. Všeobecný súd teda vyhovel druhému žalobnému dôvodu spoločností S2U a zrušil sporné rozhodnutie bez toho, aby považoval za potrebné skúmať prvý žalobný dôvod.

Návrhy účastníkov konania

23 Komisia vo svojom odvolaní navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil body 52 až 57, 60, 61, 66, 68 a 69 napadnutého rozsudku,

– zamietol návrh na zrušenie a

– uložil spoločnostiam S2U povinnosť nahradiť trovy tohto konania na Súdnom dvore a konania na Všeobecnom súde.

24 Komisia vo svojej replike tiež navrhuje, aby Súdny dvor:

– vyhlásil odvolanie za prípustné v celom rozsahu a

– zrušil napadnutý rozsudok.

25 Spoločnosti S2U navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie v celom rozsahu a uložil Komisii povinnosť nahradiť všetky trovy konania a

– subsidiárne, za predpokladu, že odvolanie bude vyhlásené za dôvodné, vrátil vec Všeobecnému súdu.

O odvolaní

O námietke neprípustnosti, ktorú vzniesli spoločnosti S2U

Argumentácia účastníkov konania

26 Spoločnosti S2U namietajú neprípustnosť odvolania z dôvodu, že Komisia údajne porušila články 169 a 170 rokovacieho poriadku. Komisia totiž navrhuje len zrušenie bodov 52 až 57, 60, 61, 66, 68 a 69 napadnutého rozsudku, a teda nenavrhuje úplné alebo čiastočné zrušenie rozhodnutia, ako je uvedené vo výroku tohto rozsudku v zmysle článku 169 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku.

27 Komisia nespochybňuje ani body 70 a 71 napadnutého rozsudku, a preto by sa na ňu malo hľadieť tak, že s nimi súhlasila. Tieto body pritom obsahujú záver odôvodnenia, ktorý v podstate viedol Všeobecný súd ku konštatovaniu, že jednak spoločnosti S2U nemali vedomosť o informáciách týkajúcich sa základných prvkov ponuky úspešného uchádzača, na základe ktorých Komisia usúdila, že cena tejto ponuky sa nezdá neobvykle nízka, a že jednak Komisia nedostatočne uviedla dôvody odôvodňujúce tento záver, takže sporné rozhodnutie sa malo zrušiť bez potreby skúmania prvého žalobného dôvodu.

28 Spoločnosti S2U navrhujú aj vyhlásenie neprípustnosti nového návrhu formulovaného Komisiou v jej replike, ktorým navrhuje na jednej strane vyhlásiť odvolanie za prípustné v celom rozsahu a na druhej strane zrušiť tento rozsudok.

29 Komisia navrhuje námietku neprípustnosti zamietnuť.

Posúdenie Súdnym dvorom

30 Na úvod treba uviesť, ako tvrdí Komisia vo svojej replike, že spoločnosti S2U neuvádzajú nijaké tvrdenie, ktoré by mohlo preukázať porušenie článku 170 rokovacieho poriadku. Z toho vyplýva, že námietku neprípustnosti treba skúmať len z hľadiska článku 169 tohto rokovacieho poriadku.

31 V tejto súvislosti základná zásada, podľa ktorej odvolanie musí smerovať proti výroku rozhodnutia Všeobecného súdu a nemôže sa obmedzovať na zmenu určitých dôvodov tohto rozhodnutia, vyplýva z odseku 1 tohto článku 169 rokovacieho poriadku (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. novembra 2012, Al-Aqsa/Rada a Holandsko/Al-Aqsa, C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711, body 43 až 45, ako aj zo 16. júla 2020, Inclusion Alliance for Europe/Komisia,

C-378/16 P, EU:C:2020:575, bod 57). Súdny dvor však tiež spresnil, že nadmerný formalizmus pri uplatňovaní tohto pravidla by bol v rozpore s touto judikatúrou (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 2020, Inclusion Alliance for Europe/Komisia (C-378/16 P, EU:C:2020:575, body 59 až 60).

32 V prejednávanej veci Komisia v časti svojho odvolania, nazvanej „Návrhy“, iba navrhla, aby Súdny dvor zrušil body 52 až 57, 60, 61, 66, 68 a 69 napadnutého rozsudku, zamietol žalobu o neplatnosť, ktorú podali spoločnosti S2U na Všeobecný súd, a uložil spoločnostiam S2U povinnosť nahradiť všetky trovy konania.

33 Z titulnej strany odvolania podaného Komisiou však jasne vyplýva, že formálne navrhuje zrušenie napadnutého rozsudku. Okrem iného hoci Komisia výslovne nenavrhla zrušenie tohto rozsudku v záverečnom odseku svojho odvolania, na konci úvah venovaných každému z troch dôvodov uvedených na podporu odvolania identifikovala body tohto rozsudku, ktoré podľa nej obsahujú nesprávne právne posúdenie, a výslovne z toho vyvodila, že bod 1 výroku uvedeného rozsudku sa má tiež zrušiť, keďže dotknuté body boli uvedené na jeho podporu.

34 Za týchto podmienok, hoci odvolacie návrhy *stricto sensu* nesmerujú výslovne k zrušeniu bodu 1 výroku napadnutého rozsudku, nemožno na ne hľadieť inak ako tak, že v podstate smerujú k rovnakému výsledku. V tejto súvislosti je zo znenia vyjadrenia k odvolaniu a dupliky, ktoré predložili spoločnosti S2U, zjavné, že tieto spoločnosti dokonale pochopili úvahy Komisie uvedené v jej odvolaní a ich dôsledky týkajúce sa bodu 1 výroku napadnutého rozsudku.

35 Pokiaľ ide o tvrdenie založené na tom, že Komisia opomenula spochybnenie bodov 70 a 71 tohto rozsudku, nemožno mu vyhovieť. Tieto dva body odôvodnenia majú totiž len deklaratórnu povahu a obmedzujú sa na vyvodenie dôsledkov z bodov, ktoré Komisia výslovne spochybnila. Preto aj keby bolo vhodnejšie, aby Komisia napadla aj tieto body, toto opomenutie nemôže mať dôsledky.

36 V dôsledku toho treba zamietnuť námietku neprípustnosti, ktorú vzniesli spoločnosti S2U.

O veci samej

37 Na podporu svojho odvolania uvádza Komisia tri odvolacie dôvody. Svojím prvým odvolacím dôvodom vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že žiadosť z 10. júla 2020 kvalifikoval ako „výslovnú žiadosť“ o poskytnutie dôvodov, ktoré viedli verejného obstarávateľa k tomu, aby nepovažoval vybranú ponuku za ponuku s neobvykle nízkou cenou. Druhý odvolací dôvod je založený na skreslení obsahu odpovede z 20. júla 2020. Svojím tretím odvolacím dôvodom Komisia tvrdí, že verejný obstarávateľ nedodržal rozsah povinnosti odôvodnenia, ktorú má podľa článku 296 ZFEÚ a článku 170 ods. 3 finančného nariadenia.

O prvom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa dopustil Všeobecný súd tým, že žiadosť z 10. júla 2020 kvalifikoval ako „výslovnú žiadosť“ o poskytnutie

dôvodov, ktoré viedli verejného obstarávateľa k tomu, aby nepovažoval vybranú ponuku za ponuku s neobvykle nízkou cenou

– *Argumentácia účastníkov konania*

38 V rámci svojho prvého odvolacieho dôvodu Komisia tvrdí, že body 52 až 57 napadnutého rozsudku obsahujú rozpor, ktorý v bodoch 66 a 68 napadnutého rozsudku viedol k nesprávnej právnej kvalifikácii skutkových okolností Všeobecným súdom.

39 Z rozsudku zo 4. júla 2017, European Dynamics Luxembourg a i./Železničná agentúra Európskej únie (T-392/15, EU:T:2017:462, bod 93), totiž podľa nej vyplýva, že verejný obstarávateľ je povinný uviesť dôvody, pre ktoré usudzuje, že cena ponuky, ktorú vybral, sa mu nezdá neobvykle nízka, iba v prípade výslovnej žiadosti uchádzača, konkrétne žiadosti, ktorá výslovne poukazuje na neobvykle nízku cenu ponuky, ktorú vybral.

40 Táto požiadavka výslovnej žiadosti, ktorá je zdôraznená v bodoch 52 a 63 až 65 napadnutého rozsudku, však v prejednávanej veci chýba, pretože Všeobecný súd v bode 57 tohto rozsudku konštatoval, že v žiadosti z 10. júla 2020 „[spoločnosti S2U] výslovne neuviedli pojem neobvykle nízka ponuka“.

41 Podľa Komisie skutočnosť, že uchádzač uvedie „jeden z následkov potenciálne súvisiacich s predložením ponuky s neobvykle nízkou cenou, a to riziko sociálneho dumpingu… a riziko pre kontinuitu poskytovania služieb“, nemôže byť považovaná za výslovnú žiadosť, ani nemôže stačiť na vznik povinnosti verejného obstarávateľa uviesť dôvody, pre ktoré sa mu cena ponuky nezdala neobvykle nízka. Uvedené dve riziká totiž nie sú porovnateľné ani rovnocenné s pojmom neobvykle nízkej ceny ponuky.

42 V tejto súvislosti pojem „sociálny dumping“, ktorý nie je definovaný v práve Únie, nie je uvedený v bode 23.1 prílohy I k finančnému nariadeniu, ktorý vymenúva prvky, ktoré treba zohľadniť na účely posúdenia neobvykle nízkej ceny ponuky. Okrem toho, hoci spoločnosti S2U vo svojej žiadosti z 10. júla 2020 poukazovali na riziko kontinuity týkajúce sa poskytovania služieb, ani toto riziko sa v tomto ustanovení nespomína. Navyše sa spoločnosti S2U pýtali verejného obstarávateľa len na existenciu rizika sociálneho dumpingu.

43 Všeobecný súd v dôsledku toho podľa Komisie ukladá verejnému obstarávateľovi povinnosť, a to aj keď rozhoduje o nevýslovnej žiadosti, pristúpiť k teleologickému výkladu otázok položených uchádzačom namiesto toho, aby sa pridŕžal doslovného výkladu týchto otázok, ako to podľa nej vyplýva z rozsudku z 26. apríla 2018, European Dynamics Luxembourg a Evropaïki Dynamiki/Komisia (T-752/15, neuverejnený, EU:T:2018:233, body 78 až 81). Tento nový výklad navyše podľa nej vyvoláva právnu neistotu, keďže verejní obstarávatelia nevedia, či musia každú žiadosť, ktorá poukazuje na jeden z „potenciálnych následkov ponuky s neobvykle nízkou cenou“ považovať za výslovnú žiadosť, ktorej cieľom je zistiť dôvody, pre ktoré verejný obstarávateľ nemal pochybnosti, pokiaľ ide o neobvykle nízku cenu vybranej ponuky.

44 Okrem toho Komisia nesúhlasila s kvalifikáciou žiadosti z 10. júla 2020 ako výslovnej žiadosti týkajúcej sa neobvykle nízkej ceny ponuky, ako vyplýva z bodov 66 a 68 napadnutého rozsudku.

45 Spoločnosti S2U tvrdia, že prvý odvolací dôvod je neprípustný, keďže vyzýva Súdny dvor, aby vykonal skutkové posúdenie pojmu „výslovná žiadosť“. Subsidiárne navrhujú zamietnutie tohto odvolacieho dôvodu ako nedôvodného.

– *Posúdenie Súdnym dvorom*

46 Svojím prvým odvolacím dôvodom, ktorý smeruje proti bodom 52 až 57, 66 a 68 napadnutého rozsudku, Komisia v podstate Všeobecnému súdu vytýka, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že žiadosť z 10. júla 2020 považoval za žiadosť, ktorou sa výslovne chce dosiahnuť, aby verejný obstarávateľ vysvetlil dôvody, pre ktoré sa mu cena vybranej ponuky nezdala neobvykle nízka.

47 V tejto súvislosti vzhľadom na to, že spoločnosti S2U tvrdia, že prvý odvolací dôvod je neprípustný z dôvodu, že vyzýva Súdny dvor, aby vykonal skutkové posúdenie pojmu „výslovná žiadosť“, treba pripomenúť, že právna kvalifikácia skutočnosti alebo aktu zo strany Všeobecného súdu predstavuje právnu otázku, ktorú je možné nastoliť v rámci odvolania (rozsudky z 19. októbra 1995, Rendo a i./Komisia, C-19/93 P, EU:C:1995:339, bod 26, a z 12. mája 2022, Klein/Komisia, C-430/20 P, EU:C:2022:377, bod 41). Z toho vyplýva, že otázka, či žiadosť z 10. júla 2020 predstavuje „výslovnú“ žiadosť, teda žiadosť týkajúcu sa dôvodov, pre ktoré verejný obstarávateľ nepovažoval cenu vybranej ponuky za neobvykle nízku v zmysle článku 170 ods. 3 písm. a) finančného nariadenia v spojení s bodom 23 prílohy I k tomuto nariadeniu, je právnou otázkou, ktorú možno v štádiu odvolania skúmať. Tento odvolací dôvod je preto prípustný.

48 Pokiaľ ide o vec samu, treba uviesť, že článok 170 ods. 3 písm. a) finančného nariadenia poskytuje každému uchádzačovi, ktorý sa nenachádza v situácii vyžadujúcej si vylúčenie, ktorý nie je vyradený a ktorého ponuka bola posúdená ako spĺňajúca podmienky stanovené v súťažných podkladoch, možnosť písomne požiadať verejného obstarávateľa o informácie, akými sú meno uchádzača, ktorému sa zákazka zadala, ako aj charakteristické znaky a relatívne výhody úspešnej ponuky, zaplatená cena, respektíve hodnota zákazky.

49 Vylúčený uchádzač tak môže využiť možnosť poskytnutú týmto ustanovením na to, aby vyzval verejného obstarávateľa odôvodniť svoje rozhodnutie nepovažovať vybranú ponuku za ponuku s neobvykle nízkou cenou v zmysle bodu 23 prílohy I k tomuto nariadeniu. Takáto otázka sa môže ukázať užitočná, keďže na verejného obstarávateľa sa hľadí tak, že vybraním ponuky prinajmenšom implicitne usúdil, že neexistujú náznaky, že ponuka mala neobvykle nízku cenu.

50 Cieľom možnosti, ktorú takto poskytuje článok 170 ods. 3 písm. a) finančného nariadenia v spojení s bodom 23 prílohy I k tomuto nariadeniu, je chrániť každého vylúčeného uchádzača v poslednom štádiu postupu verejného obstarávania pred svojvôľou verejného obstarávateľa a zaručiť zdravú hospodársku súťaž medzi uchádzačmi (pozri analogicky rozsudok z 27. novembra 2001, Lombardini a Mantovani, C-285/99 a C-286/99, EU:C:2001:640, body 44 a 57).

51 Všeobecný súd teda v bode 52 napadnutého rozsudku správne rozhodol, že verejný obstarávateľ je povinný výslovne uviesť dôvody, pre ktoré sa mu cena ponuky, ktorú vybral, nezdala neobvykle nízka, len vtedy, ak o to vylúčený uchádzač výslovne požiadal.

52 V tejto súvislosti je síce vhodnejšie, aby takýto uchádzač doslovne odkazoval na pojem „ponuka s neobvykle nízkou cenou“ v zmysle bodu 23 prílohy I k finančnému nariadeniu, keď chce v tejto súvislosti klásť verejnému obstarávateľovi otázky, výslovný odkaz na tento pojem sa však nezdá nevyhnutný. Na jednej strane totiž „výslovnú žiadosť“ na účely článku 170 ods. 3 písm. a) tohto nariadenia nemožno zamieňať s výslovným uvedením výrazu „ponuka s neobvykle nízkou cenou“. Na druhej strane, keďže článok 170 ods. 3 písm. a) uvedeného nariadenia priamo nepoužíva tento výraz, ale odkazuje na všeobecné pojmy „charakteristické znaky a… relatívne

výhody úspešnej ponuky“, stačí, aby sa výslovná žiadosť dostatočne presne a jasne týkala takýchto charakteristických znakov a výhod, pričom nutne nemusí prevziať presnú terminológiu iných ustanovení toho istého nariadenia.

53 Je však veľmi dôležité, aby bola žiadosť vylúčeného uchádzača formulovaná tak, aby neponechávala žiadne pochybnosti o jeho úmysle priviesť verejného obstarávateľa k odôvodneniu jeho rozhodnutia nepovažovať vybranú ponuku za ponuku s neobvykle nízkou cenou. Tak je to v prípade, keď vylúčený uchádzač, ako v prejednávanej veci, oznámi verejnému obstarávateľovi dva potenciálne všeobecne známe dôsledky výberu ponuky s neobvykle nízkou cenou, akými sú riziko sociálneho dumpingu a riziko ohrozenia kontinuity služieb.

54 Súvislosť medzi takýmito rizikami a pojmom „ponuka s neobvykle nízkou cenou“ jasne vyplýva z bodu 23.1 písm. a), b), d) a e) prílohy I k finančnému nariadeniu, ktorý v tejto súvislosti stanovuje, že verejný obstarávateľ môže na účely určenia, či ponuka nemá neobvykle nízku cenu, zohľadniť okrem iného hospodárnosť výrobného procesu, poskytovania služieb alebo stavebného postupu; zvolené technické riešenia alebo mimoriadne výhodné podmienky, ktoré má uchádzač k dispozícii; ako aj dodržiavanie uplatniteľných povinností v oblasti environmentálneho, sociálneho a pracovného práva zo strany uchádzača alebo jeho subdodávateľov.

55 Všeobecný súd preto v bodoch 56 a 57 napadnutého rozsudku správne usúdil, že spoločnosti S2U jasne uviedli potenciálne dôsledky spojené s predložením ponuky s neobvykle nízkou cenou. Všeobecný súd na to, aby dospel k takémuto záveru, uviedol, že spoločnosti S2U predložili realistickú a konkurencieschopnú cenu vlastnej ponuky vzhľadom na podmienky zákazky, ich skúsenosti zmluvného partnera Komisie a riziká súvisiace s plnením zmluvy, ktoré by zahŕňala ponuka, ktorej cena bola podstatne nižšia ako cena, ktorú navrhovali.

56 Okrem toho Všeobecný súd zdôraznil, že spoločnosti S2U vyzvali Komisiu, aby okrem iného potvrdila, že overila, že vybraná ponuka vzhľadom na svoju cenu neobsahovala riziko „sociálneho dumpingu“. Všeobecný súd tým správne usúdil, že spoločnosti S2U chceli zdôrazniť, že vybraná ponuka mohla byť v rozpore s právnymi predpismi krajín, v ktorých sa majú služby poskytovať, v oblasti odmeňovania zamestnancov, prispievania do systému sociálneho zabezpečenia, ako aj bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, takže táto ponuka mohla predstavovať aj riziko pre kontinuitu poskytovania služieb.

57 Všeobecný súd teda bez toho, aby sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, mohol v bodoch 66 a 68 napadnutého rozsudku kvalifikovať žiadosť z 10. júla 2020 ako „výslovnú žiadosť“ týkajúcu sa dôvodov, pre ktoré verejný obstarávateľ nepovažoval vybranú ponuku za ponuku s neobvykle nízkou cenou.

58 Prvý odvolací dôvod je teda potrebné zamietnuť ako nedôvodný.

O treťom odvolacom dôvode založenom na porušení rozsahu povinnosti odôvodnenia, ktorá prináleží verejnému obstarávateľovi podľa článku 296 ZFEÚ a článku 170 ods. 3 finančného nariadenia

– *Argumentácia účastníkov konania*

59 Komisia vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že nerešpektoval rozsah povinnosti odôvodnenia, ktorá prináleží verejnému obstarávateľovi podľa článku 296 ZFEÚ a článku 170 ods. 3 finančného nariadenia.

60 V prvom rade Komisia tvrdí, že odôvodnenie Všeobecného súdu jednak v bodoch 51 a 52 napadnutého rozsudku a jednak v bodoch 53, 54, 60, 61 a 68 napadnutého rozsudku obsahuje rozpory, pokiaľ ide o rozsah povinnosti odôvodnenia, a vedie k nezohľadneniu dvojstupňového hodnotenia ponúk verejným obstarávateľom, ktorých cena sa javí neobvykle nízka, ako je stanovené v bode 23 prílohy I k finančnému nariadeniu. Okrem toho Všeobecný súd tým, že zaviedol takúto širokú povinnosť odôvodnenia, podľa nej prekročil požiadavky článku 170 ods. 3 tohto nariadenia, ktorý neuvádza ako prvok odôvodnenia neobvykle nízku cenu ponuky.

61 V bode 51 uvedeného rozsudku podľa nej Všeobecný súd potvrdil, že v prvom štádiu analýzy, teda keď verejný obstarávateľ usúdil, že sa nezdá, že by ponuka mala neobvykle nízku cenu, má povinnosť odôvodnenia len obmedzený rozsah. Priznať úplnejší rozsah povinnosti odôvodnenia v tomto štádiu analýzy, ktorá spočíva na posúdení *prima facie*, by znamenalo uložiť verejnému obstarávateľovi veľmi náročný dôkaz.

62 Verejný obstarávateľ je teda podľa Komisie povinný konzultovať s dotknutým uchádzačom len v prípade pochybností týkajúcich sa neobvykle nízkej ceny ponuky, aby mal k dispozícii viac údajov o základných prvkoch ceny a nákladov. V tomto druhom štádiu analýzy, keďže verejný obstarávateľ mohol vykonať podrobné overenie ponuky, je rozsah povinnosti odôvodnenia úplný, ako rozhodol Všeobecný súd vo svojom rozsudku zo 4. júla 2017, European Dynamics Luxembourg a i./Železničná agentúra Európskej únie (T-392/15, EU:T:2017:462, bod 91).

63 V rozpore s obmedzeným rozsahom povinnosti odôvodnenia zdôrazneným v bode 51 napadnutého rozsudku však Všeobecný súd v poslednej vete bodu 52 tohto rozsudku dospel k záveru, že v prípade, ak sa nezdá, že by ponuka mala neobvykle nízku cenu, musia byť dôvody odôvodňujúce takúto neexistenciu zdania oznámené, ak je verejnému obstarávateľovi zaslaná výslovná žiadosť, a že tieto dôvody, ako aj úvahy, na ktorých sú založené, predstavujú charakteristické znaky a výhody v zmysle článku 170 ods. 3 finančného nariadenia. Odôvodnenie Všeobecného súdu je rozporuplné, pretože z neho vyplýva, že jednoduchá výslovná žiadosť vylúčeného uchádzača týkajúca sa neobvykle nízkej ceny ponuky vedie k odstráneniu akéhokoľvek rozlišovania medzi rozsahom povinnosti odôvodnenia v prvom štádiu, ktorý je údajne obmedzený, a v druhom štádiu analýzy, v ktorom sa musia uviesť dôvody a úvahy.

64 Tento rozpor viedol Všeobecný súd v bodoch 60 a 61 napadnutého rozsudku k nesprávnemu záveru o nedostatočnosti odôvodnenia poskytnutého Komisiou, a teda že Komisia „mala na účely primeranej odpovede na žiadosť [spoločností S2U] prinajmenšom poskytnúť informácie týkajúce sa percentuálneho podielu zodpovedajúceho časti zákazky, ktorá bude vykonávaná v rámci subdodávok, ako aj krajín, z ktorých sa budú predmetné služby poskytovať“.

65 V druhom rade Komisia uvádza, že v bode 69 napadnutého rozsudku jej Všeobecný súd vytýka, že spoločnostiam S2U poskytla dodatočné vysvetlenia týkajúce sa podstatného cenového rozdielu medzi ponukami až v priebehu konania. Všeobecný súd si tým podľa nej zamieňa povinnosť odôvodnenia v správnej fáze verejného obstarávania s povinnosťou Komisie ako žalovanej poskytnúť vysvetlenia a informácie v rámci súdneho preskúmania, čo tiež bez akéhokoľvek právneho základu sťažuje povinnosť odôvodnenia, ktorú má Komisia.

66 Komisia poukazuje na to, že Súdny dvor už v rozsudku zo 14. októbra 2020, Close a Cegelec/Parlament (C-447/19 P, neuverejnený, EU:C:2020:826, body 43 a 44), rozhodol, že „vzhľadom na úlohy uchádzačov a kontrolných orgánov nemožno vyžadovať, aby existovala úplná zhoda medzi informáciou, ktorú musí verejný obstarávateľ poskytnúť vylúčenému uchádzačovi na základe povinnosti odôvodnenia, ktorá mu prináleží, a informáciou, ktorú tento verejný obstarávateľ musí poskytnúť súdnym orgánom v rámci preskúmania zákonnosti rozhodnutia o zadaní zákazky zo strany týchto orgánov. Okrem toho okolnosť, že dokumenty predložené Všeobecnému súdu v rámci dokazovania sú neskôr odovzdané aj žalobcovi, a to prípadne v znení, ktoré nemá dôverný charakter, patrí pod zásadu kontradiktórnosti, a sama osebe neznamená, že verejný obstarávateľ mal poskytnúť tieto dokumenty už v rámci odôvodnenia na základe ustanovení práva Únie“.

67 Spoločnosti S2U tvrdia, že tretí odvolací dôvod nie je dôvodný.

– *Posúdenie Súdnym dvorom*

68 Súdny dvor považuje za vhodné skúmať tretí odvolací dôvod pred druhým odvolacím dôvodom.

69 V prvom rade treba skúmať tvrdenie Komisie, že odôvodnenie Všeobecného súdu jednak v bodoch 51 a 52 napadnutého rozsudku a jednak v bodoch 53, 54, 60, 61 a 68 tohto rozsudku obsahuje rozpory týkajúce sa rozsahu povinnosti odôvodnenia a vedie k porušeniu tak článku 170 ods. 3 finančného nariadenia, ako aj bodu 23 jeho prílohy I.

70 Na úvod treba poukázať na to, že Všeobecný súd v bodoch 51 až 54 napadnutého rozsudku zhrnul svoju vlastnú judikatúru týkajúcu sa povinnosti verejného obstarávateľa odôvodniť svoje rozhodnutie nepovažovať cenu vybranej ponuky za neobvykle nízku.

71 Tieto body však treba vykladať z hľadiska bodov 47 až 50 tohto rozsudku, ktoré len konkretizujú a ktoré Komisia nespochybňuje. Všeobecný súd v nich zdôraznil, že posúdenie existencie ponúk s neobvykle nízkou cenou verejným obstarávateľom sa vykonáva v dvoch fázach. V prvej fáze má verejný obstarávateľ posúdiť, či „sa zdá“, že cena alebo náklady navrhované v ponuke majú neobvykle nízku cenu. Použitie slovesa „zdať sa“ v bode 23.1 prílohy I k finančnému nariadeniu znamená, že verejný obstarávateľ vykoná *prima facie* posúdenie neobvykle nízkej ceny ponuky, a nie, že z úradnej povinnosti vykoná podrobnú analýzu základných prvkov každej ponuky, aby konštatoval, že nemá neobvykle nízku cenu.

72 V tejto prvej fáze tak musí verejný obstarávateľ len určiť, či predložené ponuky obsahujú náznak, že by mohli mať neobvykle nízku cenu. O taký prípad ide predovšetkým vtedy, keď je cena uvedená v ponuke podstatne nižšia ako cena ostatných ponúk alebo ako obvyklá trhová cena. Ak predložené ponuky neobsahujú takýto náznak, a teda sa nezdá, že by mali neobvykle nízku cenu, môže verejný obstarávateľ pokračovať v ich posudzovaní, ako aj vo verejnom obstarávaní.

73 V druhej fáze, ak existujú náznaky, že ponuka môže mať neobvykle nízku cenu, musí verejný obstarávateľ overiť základné prvky tejto ponuky, aby sa uistil, že skutočne to tak nie je. Na tento účel musí dotknutému uchádzačovi umožniť uviesť dôvody, pre ktoré sa domnieva, že jeho ponuka nemá neobvykle nízku cenu.

74 Verejný obstarávateľ následne musí posúdiť poskytnuté vysvetlenia a stanoviť, či má predmetná ponuka neobvykle nízku cenu, a ak áno, má povinnosť ju odmietnuť. Verejný obstarávateľ musí na to, aby poskytol dostatočné odôvodnenie skutočnosti, že po dôkladnej analýze vybraná ponuka nemá neobvykle nízku cenu, uviesť úvahy, na základe ktorých jednak dospel k záveru, že táto ponuka vzhľadom na svoje charakteristické znaky, hlavne finančné, dodržiava okrem iného právne predpisy krajiny, v ktorej sa majú služby poskytovať, týkajúce sa odmeňovania zamestnancov, prispievania do systému sociálneho zabezpečenia a dodržiavania noriem bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, a jednak overil, či navrhovaná cena zahŕňa všetky náklady vyplývajúce z technických aspektov uvedenej ponuky.

75 Bod 51 napadnutého rozsudku sa týka prvej fázy skúmania, ako je uvedená v bode 48 tohto rozsudku. V tejto súvislosti Všeobecný súd spresnil, že keďže sa od verejného obstarávateľa vyžaduje len kontrola *prima facie*, inými slovami kontrola založená na zdaní, verejný obstarávateľ podlieha len povinnosti odôvodnenia s obmedzeným rozsahom, ktoré dokonca môže mať podobu implicitného odôvodnenia. Ako totiž vyplýva z bodu 52 uvedeného rozsudku, samotná skutočnosť, že verejný obstarávateľ prijal ponuku, podľa Všeobecného súdu implicitne, ale nutne svedčí o neexistencii náznakov, že ponuka mala neobvykle nízku cenu.

76 Je pravda, že posledná veta tohto bodu 52 nie je jednoznačná. Všeobecný súd v ňom totiž v podstate tvrdí, že verejný obstarávateľ musí vylúčenému uchádzačovi, ktorý o to výslovne požiada, oznámiť dôvody, pre ktoré sa mu nezdá, že ponuka, ktorú vybral, má neobvykle nízku cenu. Takáto formulácia však nespresňuje, či tieto dôvody označujú dôvody, ktoré viedli verejného obstarávateľa k tomu, aby usúdil, že vybraná ponuka nemá neobvykle nízku cenu, *prima facie*, alebo naopak, na základe podrobnej analýzy.

77 Komisia tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že v bodoch 60, 61 a 68 napadnutého rozsudku vyžadoval, aby vylúčenému uchádzačovi, ktorý od nej výslovne žiadal dôvody, pre ktoré neusúdila, že vybraná ponuka má neobvykle nízku cenu, poskytla podrobné odôvodnenie už v prvej fáze analýzy.

78 Tento výklad poslednej vety bodu 52 napadnutého rozsudku však treba odmietnuť.

79 Hoci je pravda, ako zdôraznil Všeobecný súd v bode 48 napadnutého rozsudku, že verejný obstarávateľ má možnosť vykonať jednoduché posúdenie neobvykle nízkej ceny ponuky *prima facie*, toto súhrnné posúdenie je určené len na interné účely a nemožno ho uplatniť voči vylúčenému uchádzačovi, ktorý uvedie odôvodnenia svojich pochybností v súvislosti s týmto posúdením.

80 Z toho vyplýva, že ak vylúčený uchádzač, ktorý sa nenachádza v situácii vyžadujúcej si vylúčenie a ktorý spĺňa podmienky stanovené v súťažných podkladoch, písomne a odôvodnene požiada verejného obstarávateľa, aby vysvetlil dôvody, pre ktoré nepovažoval cenu vybranej ponuky za neobvykle nízku, tento verejný obstarávateľ je povinný poskytnúť podrobnú odpoveď.

81 Bod 23.1 prílohy I k finančnému nariadeniu totiž stanovuje, že „ak sa pri danej zákazke zdá, že navrhovaná cena alebo náklady v ponuke sú neobvykle nízke, verejný obstarávateľ si písomne vyžiada podrobné údaje o základných prvkoch ceny alebo nákladov, ktoré považuje za relevantné, a poskytne uchádzačovi možnosť predložiť svoje pripomienky“. Znenie tohto ustanovenia nevylučuje, že vo vylúčenom uchádzačovi mohli byť vyvolané pochybnosti týkajúce sa neobvykle nízkej ceny vybranej ponuky. Okolnosť, že takýto uchádzač poukáže na existenciu pochybností týkajúcich sa neobvykle nízkej ceny vybranej ponuky a uvedie k tomu odôvodnenia, má teda za následok prechod verejného obstarávateľa do druhej fázy skúmania.

82 Okrem predpokladu, že tvrdenia uvedené vylúčeným uchádzačom nie sú relevantné alebo vôbec nie sú odôvodnené, je teda verejný obstarávateľ povinný jednak vykonať podrobnú analýzu vybranej ponuky s cieľom preukázať, že táto ponuka skutočne nemá neobvykle nízku cenu, a jednak oznámiť jej hlavné črty vylúčenému uchádzačovi, ktorý sa mu výslovne položil v tejto súvislosti otázku.

83 Akýkoľvek iný výklad by bol spôsobilý zbaviť vylúčeného uchádzača práva na účinný prostriedok nápravy zaručeného článkom 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Pre uchádzača by totiž bolo nemožné posúdiť dôvodnosť rozhodnutia verejného obstarávateľa, podľa ktorého vybraná ponuka nemá neobvykle nízku cenu, ak by sa tento verejný obstarávateľ mohol obmedziť na kategorické konštatovanie neuvádzajúce v tejto súvislosti akékoľvek odôvodnenie, že sa mu zdalo, že táto ponuka je v súlade s trhovými podmienkami krajín, z ktorých majú poskytovať predmetné služby zmluvní partneri a ich subdodávatelia, alebo že cena vybranej ponuky nemala neobvykle nízku cenu.

84 Ako uviedol Všeobecný súd v bode 60 napadnutého rozsudku, v prejednávanej veci to platí o to viac, že verejnému obstarávateľovi boli predložené iba dve ponuky, že kritérium ceny bolo rozhodujúce pri určení poradia ponúk a že cena vybranej ponuky predstavovala jedinú relatívnu výhodu, ktorá túto ponuku charakterizovala. Okrem toho, ako vyplýva z bodu 56 tohto rozsudku, skúsenosť spoločností S2U ako zmluvných partnerov Komisie mala tiež viesť Komisiu k tomu, aby brala dostatočne vážne obavy vyjadrené týmito spoločnosťami, že vybratá ponuka obsahuje riziko „sociálneho dumpingu“, ako aj na riziká týkajúce sa plnenia zmluvy, keďže cena ponúknutá úspešným uchádzačom bola podstatne nižšia ako cena ich ponuky.

85 Všeobecný súd teda v bode 68 napadnutého rozsudku správne rozhodol, že Komisia sa nemohla uspokojiť s konštatovaním, že cena vybranej ponuky sa jej nezdala neobvykle nízka, bez toho, aby spoločnostiam S2U, ktoré o to výslovne požiadali, spresnila dôvody, ktoré ju viedli k tomuto záveru.

86 V druhom rade Komisia vytýka Všeobecnému súdu, že si v bodoch 60 a 69 napadnutého rozsudku zamenil povinnosť odôvodnenia, ktorá prináleží verejnému obstarávateľovi, a výsadu verejného obstarávateľa ako žalovaného uplatňovať svoje práva na obranu, zakotvené v článku 47 ods. 2 Charty.

87 Takáto argumentácia je zjavne nedôvodná.

88 Okolnosť, že Komisia uviedla dôvody sporného rozhodnutia v priebehu konania, totiž nemôže nahradiť nedostatok pôvodného odôvodnenia tohto rozhodnutia. Odôvodnenie pritom možno uviesť po prvýkrát a *a posteriori* v konaní pred súdom len za výnimočných okolností, ktoré v prejednávanej veci nie sú vzhľadom na absenciu akejkoľvek naliehavosti splnené (pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. novembra 1981, Michel/Parlament, 195/80, EU:C:1981:284, bod 22;

z 28. júna 2005, Dansk Rørindustri a i./Komisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 463, ako aj z 11. júna 2020, Komisia/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, bod 51).

89 Pokiaľ by sa dotknutej inštitúcii umožnilo odložiť jej povinnosť odôvodniť jej rozhodnutie usúdiť, že vybraná ponuka nemá neobvykle nízku cenu, ovplyvnilo by to právo vylúčených uchádzačov na účinnú súdnu ochranu, keďže títo uchádzači musia poznať dôvody aktu nielen na to, aby svoje práva chránili za čo najlepších podmienok, ale aj na to, aby sa pri plnej znalosti veci mohli rozhodnúť, či je pre nich užitočné obrátiť sa na príslušný súd (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. októbra 1987, Heylens a i., 222/86, EU:C:1987:442, bod 15, ako aj zo 7. septembra 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, bod 120).

90 Okrem toho Všeobecný súd vôbec od Komisie nevyžadoval, aby dbala na zabezpečenie úplnej zhody medzi informáciami, ktoré musí poskytnúť vylúčenému uchádzačovi na jednej strane a súdu Únie na druhej strane. Tvrdenie založené na analógii vychádzajúce z rozsudku zo 14. októbra 2020, Close a Cegelec/Parlament (C-447/19 P, neuverejnený, EU:C:2020:826, bod 43), je teda irelevantné.

91 Tretí odvolací dôvod je teda potrebné zamietnuť v celom rozsahu ako nedôvodný.

O druhom odvolacom dôvode založenom na skreslení skutkových okolností tým, že Všeobecný súd nesprávne posúdil obsah odpovede z 20. júla 2020

– *Argumentácia účastníkov konania*

92 Svojím druhým odvolacím dôvodom Komisia tvrdí, že Všeobecný súd skreslil obsah odpovede z 20. júla 2020, čo ho viedlo k nesprávnemu záveru, že Komisia porušila povinnosť odôvodnenia, ktorá jej vyplýva z článku 170 ods. 3 finančného nariadenia. Všeobecný súd podľa nej po tom, čo v bode 8 napadnutého rozsudku správne uviedol, že Komisia v tejto odpovedi tvrdila, „že podrobná analýza vybranej ponuky z finančného hľadiska ukázala, že bola v súlade s trhovými podmienkami krajín, z ktorých dodávatelia a ich subdodávatelia budú poskytovať požadované služby“, v bodoch 61 a 68 tohto rozsudku nesprávne usúdil, že Komisia sa v uvedenej odpovedi uspokojila s konštatovaním alebo s odôvodnením prostredníctvom jednoduchého tvrdenia, že cena vybranej ponuky nemala neobvykle nízku cenu. Týmto spôsobom nespresnila spoločnostiam S2U, ktoré o to výslovne požiadali, dôvody, ktoré ju viedli k tomuto záveru.

93 Komisia tvrdí, že v odpovedi z 20. júla 2020 nezaujala stanovisko k otázke, či mala vybraná ponuka neobvykle nízku cenu. Obmedzila sa na odpoveď na otázku o sociálnom dumpingu položenú spoločnosťami S2U, pričom vyhlásila, že podrobná analýza finančnej ponuky, ktorú vybrala, odhalila, že víťazná ponuka je v súlade s trhovými podmienkami krajín, z ktorých dodávatelia a ich subdodávatelia budú poskytovať požadované služby.

94 Toto skreslenie obsahu odpovede z 20. júla 2020 spolu s nesprávnym posúdením týkajúcim sa kvalifikácie žiadosti z 10. júla 2020 podľa nej viedlo Všeobecný súd v bode 68 napadnutého rozsudku k nesprávnemu záveru, že Komisia si nesplnila svoju povinnosť odôvodnenia.

95 Spoločnosti S2U odpovedajú, že tento odvolací dôvod treba zamietnuť ako nedôvodný.

– *Posúdenie Súdnym dvorom*

96 Svojím druhým odvolacím dôvodom Komisia v podstate tvrdí, že vzhľadom na to, že spoločnosti S2U jej nepredložili žiadosť výslovne smerujúcu k tomu, aby im boli oznámené dôvody, pre ktoré usúdila, že vybraná ponuka nemala neobvykle nízku cenu, obmedzila sa na odpoveď na žiadosť spoločností S2U týkajúcu sa existencie rizika sociálneho dumpingu. Všeobecný súd teda nesprávne usúdil, že v odpovedi z 20. júla 2020 sa tvrdilo, že cena vybranej ponuky nebola neobvykle nízka, a skreslil tak obsah tejto odpovede.

97 Keďže však zo skúmania prvého odvolacieho dôvodu vyplýva, že spoločnosti S2U skutočne predložili Komisii „výslovnú žiadosť“ týkajúcu sa neobvykle nízkej ceny vybranej ponuky, táto inštitúcia sa mala podriadiť osobitným požiadavkám na odôvodnenie vyplývajúcim z článku 170 ods. 3 a bodu 23 prílohy I k finančnému nariadeniu. Na účely zabezpečenia práva na účinný prostriedok nápravy zaručeného v článku 47 Charty vylúčenému uchádzačovi sa Komisia ako verejný obstarávateľ nemohla obmedziť na to, že kategoricky a bez uvedenia akéhokoľvek odôvodnenia v tejto súvislosti uvedie, že vybraná ponuka neobsahuje riziko sociálneho dumpingu.

98 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že právo na účinný prostriedok nápravy zaručené v tomto článku 47 je samo osebe postačujúce, a na to, aby jednotlivcom priznávalo samostatne uplatniteľné právo, nemusí byť spresnené ustanoveniami práva Únie (rozsudky zo 17. apríla 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, bod 78, ako aj zo 14. júla 2022, EPIC Financial Consulting, C-274/21 a C-275/21, EU:C:2022:565, bod 83).

99 Za týchto podmienok aj za predpokladu, že by Všeobecný súd tým, že usúdil, že odpoveď z 20. júla 2020 jednoducho tvrdila, že cena vybranej ponuky nebola neobvykle nízka, skreslil obsah tejto odpovede, takéto skreslenie nemôže spochybniť konštatovanie uvedené v bode 97 tohto rozsudku, podľa ktorého mala Komisia dodržať osobitné požiadavky na odôvodnenie vyplývajúce z článku 170 ods. 3 a bodu 23 prílohy I k finančnému nariadeniu, a že sa nemohla bez akéhokoľvek odôvodnenia obmedziť na tvrdenie, že vybraná ponuka neobsahovala riziko sociálneho dumpingu.

100 Druhý odvolací dôvod treba preto zamietnuť ako neúčinný.

101 Keďže sa nevyhovelo žiadnemu z odvolacích dôvodov, ktoré uviedla Komisia na podporu svojho odvolania, je potrebné zamietnuť toto odvolanie v celom rozsahu.

O trovách

102 Podľa článku 184 ods. 2 rokovacieho poriadku ak odvolanie nie je dôvodné, Súdny dvor rozhodne o trovách konania.

103 Podľa článku 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe článku 184 ods. 1 toho istého rokovacieho poriadku Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže spoločnosti S2U navrhli uložiť Komisii povinnosť nahradiť trovy konania a Komisia nemala úspech vo svojom odvolaní, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

1. **Odvolanie sa zamieta.**

2. **Európska komisia je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy