Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

14. ledna 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Veřejné zakázky — Směrnice 2004/18/ES — Hospodářské a finanční předpoklady — Technická nebo odborná způsobilost — Článek 47 odst. 2 a čl. 48 odst. 3 — Zadávací dokumentace obsahující povinnost uchazeče uzavřít se subjekty, jejichž schopnosti využívá, dohodu o partnerství nebo s nimi založit veřejnou obchodní společnost“

Ve věci C-234/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Augstākā tiesa (Nejvyšší soud, Lotyšsko) ze dne 23. dubna 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 12. května 2014, v řízení

„Ostas celtnieks“ SIA

proti

Talsu novada pašvaldība,

Iepirkumu uzraudzības birojs,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano (zpravodaj), místopředseda Soudního dvora, vykonávající funkci předsedy prvního senátu, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger a S. Rodin, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. dubna 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za „Ostas celtnieks“ SIA J. Ešenvaldsem, advokāts,

— za lotyšskou vládu I. Kalniņšem a L. Skolmeistare, jako zmocněnci,

— za řeckou vládu K. Georgiadisem a S. Lekkou, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi A. Tokárem a A. Saukou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 4. června 2015,

* Jednací jazyk: lotyšština.

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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. L 134, s. 114).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi „Ostas celtnieks“ SIA (dále jen „Ostas celtnieks“) na straně jedné a Talsu novada pašvaldība (místní orgán kraje Talsi) a Iepirkumu uzraudzības birojs (Úřad dohledu nad veřejnými zakázkami) na straně druhé ve věci požadavků stanovených v zadávací dokumentaci týkající se zadávacího řízení na veřejnou zakázku na stavební práce.

Právní rámec

Unijní právo

3 Bod 32 odůvodnění směrnice 2004/18 zní:

„Za účelem podpory přístupu malých a středních podniků na trh veřejných zakázek je vhodné začlenit ustanovení o subdodávkách.“

4 Článek 7 této směrnice stanoví částky prahových hodnot, při jejichž dosažení se použijí pravidla o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, která tato směrnice stanoví. Pokud jde o veřejné zakázky na stavební práce, čl. 7 písm. c) uvedené směrnice stanoví prahovou hodnotu na 5 186 000 eur.

5 Článek 44 téže směrnice zní:

„Zakázky se zadávají […] poté, co je veřejnými zadavateli ověřena vhodnost hospodářských subjektů, které nebyly vyloučeny […], v souladu s kritérii hospodářských a finančních předpokladů, odborných a technických znalostí nebo způsobilosti, uvedenými v člán[cích] 47 až 52 [...]

2. Veřejní zadavatelé mohou od zájemců a uchazečů vyžadovat, aby splňovali minimální způsobilost v souladu s články 47 a 48.

Rozsah informací uvedených v článcích 47 a 48 a minimální úrovně způsobilosti požadované pro konkrétní zakázku musí být vztaženy k předmětu zakázky a být tomuto předmětu úměrné.

[...]“

6 Článek 47 směrnice 2004/18, nadepsaný „Hospodářské a finanční předpoklady“, v odstavci 2 stanoví:

„Hospodářský subjekt může, je-li to nezbytné a pro určitou zakázku, využít schopnosti jiných subjektů, bez ohledu na právní povahu vztahů mezi ním a těmito subjekty. V tom případě musí veřejnému zadavateli prokázat, že bude disponovat nezbytnými prostředky, například tím, že předloží závazek těchto subjektů v tomto směru.“

7 Článek 48 této směrnice, nadepsaný „Technická nebo odborná způsobilost“, v odstavci 3 stanoví:

„Hospodářský subjekt může, je-li to nezbytné a pro určitou zakázku, využít schopnosti jiných subjektů, bez ohledu na právní povahu vztahů mezi ním a těmito subjekty. V tom případě musí veřejnému zadavateli prokázat, že bude disponovat nezbytnými prostředky pro plnění zakázky, například tím, že předloží závazek [těchto subjektů] poskytnout nezbytné prostředky hospodářskému subjektu.“

Lotyšské právo

8 Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že čl. 41 odst. 3 („Hospodářské a finanční předpoklady“) a čl. 42 odst. 3 („Technická nebo odborná způsobilost“) zákona o veřejných zakázkách (Publisko iepirkumu likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2006, č. 65), který provádí směrnici 2004/18 do lotyšského práva, stanoví, že uchazeč může, pokud je to nezbytné pro plnění určité veřejné zakázky, využít schopnosti jiných podnikatelů bez ohledu na právní povahu vztahů, které je spojují. V tom případě musí uchazeč veřejnému zadavateli prokázat, že bude disponovat nezbytnými prostředky, a to předložením potvrzení těchto podnikatelů nebo s nimi uzavřených dohod o plnění dané zakázky.

9 Základní pravidla dohody o partnerství jsou vymezena v kapitole 16 občanského zákoníku, zatímco podmínky uložené hospodářským subjektům pro založení a činnost veřejné obchodní společnosti jsou obsaženy v hlavě IX obchodního zákoníku.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

10 Jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, místní orgán kraje Talsi zahájil v listopadu 2011 zadávací řízení na veřejnou zakázku na stavební práce ke zlepšení silniční infrastruktury s cílem usnadnit příjezd do města Talsi (dále jen „předmětná zakázka“).

11 Bod 9.5 zadávací dokumentace týkající se tohoto řízení stanovil:

„[...] v případě, že uchazeč využívá schopností jiných podnikatelů, uvede všechny tyto podnikatele a předloží důkaz o tom, že bude disponovat nezbytnými prostředky. Bude-li veřejná zakázka udělena tomuto uchazeči, musí tento uchazeč a uvedení podnikatelé před zadáním zakázky uzavřít dohodu o partnerství a předat ji veřejnému zadavateli. [Tato dohoda] musí obsahovat:

1) doložku, která stanoví, že každý zvlášť a všichni společně a nerozdílně jsou odpovědni za plnění veřejné zakázky;

2) [určení] hlavního hospodářského subjektu zmocněného k podepsání smlouvy a k řízení jejího plnění;

3) popis částí zakázky, které mají splnit jednotliví účastníci;

4) procentuálně vyjádřený objem prací, které mají jednotliví účastníci vykonat.

Uzavření dohody o partnerství může být nahrazeno založením veřejné obchodní společnosti.“

12 Ostas celtnieks napadla platnost zejména uvedeného bodu 9.5 zadávací dokumentace u Úřadu dohledu nad veřejnými zakázkami. Rozhodnutím ze dne 13. února 2012 však tento Úřad odmítl argumenty, jež Ostas celtnieks uplatnila na podporu své stížnosti, neboť měl za to, že podle uvedeného bodu veřejný zadavatel legitimně uvedl způsoby, jakými měl uchazeč prokázat, že disponuje nezbytnými prostředky k řádnému plnění předmětné zakázky.

13 Ostas celtnieks podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k administratīvā rajona tiesa (okresní správní soud), který rozhodnutím ze dne 7. května 2013 této žalobě vyhověl. Tento soud ve svém rozhodnutí zejména uvedl, že pokud jde o bod 9.5 zadávací dokumentace, ani ze zákona o veřejných zakázkách, ani ze směrnice 2004/18 nevyplývá, že by veřejný zadavatel mohl uchazeči uložit povinnost předložit závazek uzavřít dohodu o partnerství s jinými subjekty, jejichž schopnosti využije k plnění předmětné zakázky, a požadovat po něm, aby takovou dohodu uzavřel nebo aby s těmito subjekty založil veřejnou obchodní společnost.

14 Proti tomuto rozhodnutí podaly místní orgán kraje Talsi a Úřad dohledu nad veřejnými zakázkami kasační opravné prostředky k Augstākā tiesa (Nejvyšší soud). Tyto orgány na podporu svých kasačních opravných prostředků zejména tvrdí, že požadavky stanovené v bodě 9.5 zadávací dokumentace jsou odůvodněné potřebou snížit riziko neprovedení předmětné zakázky.

15 Předkládající soud má v podstatě za to, že pro účely zadání veřejné zakázky musí mít veřejný zadavatel možnost ověřit způsobilost uchazeče plnit předmětnou zakázku. Klade si však otázku, zda směrnice 2004/18 za tímto účelem dovoluje veřejnému zadavateli uložit uchazečům povinnost uzavřít dohodu o partnerství nebo společenskou smlouvu s jinými podnikateli, jejichž schopnosti využijí na podporu vlastní žádosti o účast, nebo zda si naopak mohou tito uchazeči zvolit způsob, jakým spojí účast těchto jiných podnikatelů s plněním veřejné zakázky.

16 Za těchto podmínek se Augstākā tiesa (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Mají být ustanovení směrnice 2004/18 vykládána v tom smyslu, že pro účely snížení rizika neprovedení veřejné zakázky umožňují, aby bylo v zadávací dokumentaci stanoveno pravidlo, že v případě získání veřejné zakázky uchazečem, který využívá schopnosti jiných subjektů, je tento uchazeč povinen před zadáním zakázky uzavřít s těmito subjekty dohodu o partnerství (přičemž v ní musí být obsaženy body uvedené v zadávací dokumentaci), nebo s nimi založit veřejnou obchodní společnost?“

K předběžné otázce

Úvodní poznámky

17 Je třeba předeslat, že i když předkládací rozhodnutí vychází z předpokladu, že se směrnice 2004/18 použije na spor v původním řízení, neobsahuje žádný poznatek, který by umožnil ověřit, zda hodnota předmětné zakázky dosahuje příslušné prahové hodnoty pro použitelnost uvedené směrnice, stanovené v jejím čl. 7 písm. c).

18 Lotyšská vláda však na otázku položenou Soudním dvorem na jednání uvedla, že předmětnou zakázkou je zakázka na stavební práce v hodnotě přibližně 3 milionů eur, tedy v hodnotě nižší, než je prahová hodnota stanovená pro použitelnost uvedené směrnice.

19 Kromě toho se ustanovení zákona o veřejných zakázkách vztahují podle této vlády i na zakázky na stavební práce, jako je předmětná zakázka, o hodnotě nižší, než je prahová hodnota stanovená směrnicí 2004/18.

20 V této souvislosti je třeba připomenout, že Soudní dvůr již judikoval, že výklad ustanovení unijního aktu v situacích, které nespadají do jeho působnosti, je odůvodněn, jestliže se tato ustanovení stala na základě vnitrostátního práva přímo a bezpodmínečně použitelnými na takové situace, aby bylo

zajištěno, že s těmito situacemi a situacemi spadajícími do působnosti uvedeného aktu bude zacházeno stejně (rozsudek Generali-Providencia Biztosító, C-470/13, EU:C:2014:2469, bod 23 a citovaná judikatura).

21 Z výše uvedeného vyplývá, že s výhradou ověření předkládajícím soudem a za účelem, aby byla tomuto soudu podána odpověď, která bude užitečná pro vyřešení sporu v původním řízení, je třeba uvedenou předběžnou otázkou prozkoumat.

K předběžné otázce

22 Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 47 odst. 2 a čl. 48 odst. 3 směrnice 2004/18 musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby veřejný zadavatel mohl v rámci zadávacího řízení na veřejnou zakázku uložit uchazeči, který využije schopnosti jiných subjektů, povinnost, aby před zadáním uvedené zakázky uzavřel s těmito subjekty dohodu o partnerství nebo s nimi založil veřejnou obchodní společnost.

23 K podání odpovědi na tuto otázku je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora přiznávají čl. 47 odst. 2 a čl. 48 odst. 3 směrnice 2004/18 každému hospodářskému subjektu právo, aby pro určitou zakázku využil schopnosti jiných subjektů, „bez ohledu na právní povahu vztahů mezi ním a těmito subjekty“, pokud veřejnému zadavateli prokáže, že uchazeč bude disponovat nezbytnými prostředky těchto subjektů k plnění této veřejné zakázky (v tomto smyslu viz rozsudek Swm Costruzioni 2 a Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, body 29 a 33).

24 Jak již Soudní dvůr rozhodl, takový výklad je v souladu s cílem otevření veřejných zakázek co nejširší možné hospodářské soutěži, který sledují směrnice v této oblasti nejen ve prospěch hospodářských subjektů, ale i ve prospěch veřejných zadavatelů. Kromě toho může ulehčit přístup malých a středních podniků k veřejným zakázkám, což je rovněž cílem směrnice 2004/18, jak uvádí bod 32 jejího odůvodnění (rozsudek Swm Costruzioni 2 a Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, bod 34 a citovaná judikatura).

25 Využije-li společnost k prokázání své hospodářské a finanční způsobilosti, jakož i technické nebo odborné způsobilosti za účelem připuštění k účasti v zadávacím řízení schopnosti jiných entit či podniků, se kterými je přímo nebo nepřímo spojena bez ohledu na právní povahu těchto vztahů, přísluší jí prokázat, že „skutečně“ disponuje prostředky těchto entit či podniků, které sama nemá a které jsou nezbytné k plnění veřejné zakázky (v tomto smyslu viz rozsudek Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, bod 29 a citovaná judikatura).

26 V tomto ohledu je třeba podotknout, že podle čl. 44 odst. 1 směrnice 2004/18 musí veřejný zadavatel ověřit vhodnost uchazeče k plnění dané veřejné zakázky. Účelem tohoto ověření je zejména ujištění veřejného zadavatele, že uchazeč bude skutečně moci použít prostředky všeho druhu, které uplatňuje během období, na které se veřejná zakázka vztahuje (obdobně viz rozsudek Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, bod 28).

27 V rámci tohoto ověření neumožňují čl. 47 odst. 2 ani čl. 48 odst. 3 směrnice 2004/18 vycházet z domněnky, že uchazeč disponuje či nedisponuje prostředky nezbytnými k plnění veřejné zakázky, natož vyloučit *a priori* určité způsoby dokazování (obdobně viz rozsudek Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, bod 30).

28 Z toho vyplývá, že si uchazeč může zvolit jednak právní povahu vztahů, které hodlá navázat s jinými subjekty, jejichž schopnosti využije k plnění určité veřejné zakázky, a jednak způsob prokázání existence těchto vztahů.

29 Jak uvedl generální advokát v bodě 43 stanoviska, čl. 47 odst. 2 a čl. 48 odst. 3 směrnice 2004/18 navíc výslovně uvádí, že předložení závazku jiných subjektů poskytnout uchazeči nezbytné prostředky k plnění veřejné zakázky představuje pouhý příklad přijatelného důkazu toho, že uchazeč bude těmito prostředky skutečně disponovat. Tato ustanovení proto nijak nevylučují jiné způsoby, jakými může uchazeč prokázat vztahy, které jej pojí k jiným subjektům, jejichž schopnosti využije k řádnému plnění veřejné zacházky, o niž se uchází.

30 V projednávané věci místní orgán kraje Talsi, jakožto veřejný zadavatel, ukládá uchazeči, tj. Ostas celtnieks, který pro plnění předmětné zakázky využívá schopnosti jiných subjektů, povinnost navázat s těmito subjekty vztahy konkrétní právní povahy, takže pouze tyto zvláštní vztahy jsou pro veřejného zadavatele důkazem, že úspěšný uchazeč skutečně disponuje nezbytnými prostředky pro řádné plnění této veřejné zakázky.

31 Podle bodu 9.5 zadávací dokumentace totiž veřejný zadavatel vyžaduje, aby uchazeč před zadáním veřejné zakázky uzavřel s těmito subjekty dohodu o partnerství nebo s nimi založil veřejnou obchodní společnost.

32 Bod 9.5 zadávací dokumentace tudíž stanoví pouze dva způsoby, jakými může uchazeč prokázat, že disponuje nezbytnými prostředky pro plnění předmětné zakázky, čímž vylučuje jakýkoli jiný způsob prokázání právních vztahů mezi tímto uchazečem a subjekty, jejichž schopnosti využívá.

33 Za těchto podmínek vede takové pravidlo, jaké je zakotveno v bodě 9.5 zadávací dokumentace, zjevně k tomu, že čl. 47 odst. 2 a čl. 48 odst. 3 směrnice 2004/18 jsou zcela zbaveny užitečného účinku.

34 S ohledem na výše uvedené je na položenou otázku třeba odpovědět tak, že čl. 47 odst. 2 a čl. 48 odst. 3 směrnice 2004/18 musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby veřejný zadavatel mohl v zadávací dokumentaci týkající se zadávacího řízení na veřejnou zakázku uložit uchazeči, který využije schopnosti jiných subjektů, povinnost, aby před zadáním veřejné zakázky uzavřel s těmito subjekty dohodu o partnerství nebo s nimi založil veřejnou obchodní společnost.

K nákladům řízení

35 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 (první senát) rozhodl takto:

Článek 47 odst. 2 a čl. 48 odst. 3 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 musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby veřejný zadavatel mohl v zadávací dokumentaci týkající se zadávacího řízení na veřejnou zakázku uložit uchazeči, který využije schopnosti jiných subjektů, povinnost, aby před zadáním uvedené zakázky uzavřel s těmito subjekty dohodu o partnerství nebo s nimi založil veřejnou obchodní společnost.

Podpisy