Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

zo 14. januára 2016*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Verejné zákazky — Smernica 2004/18/ES — Ekonomická a finančná situácia — Technické a/alebo odborné vedomosti — Článok 47 ods. 2 a článok 48 ods. 3 — Súťažné podklady obsahujúce povinnosť uchádzača uzavrieť zmluvu o spolupráci alebo založiť verejnú obchodnú spoločnosť so subjektmi, ktorých kapacity využíva“

Vo veci C-234/14,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Augstākā tiesa (Najvyšší súd, Lotyšsko) z 23. apríla 2014 a doručený Súdnemu dvoru 12. mája 2014, ktorý súvisí s konaním

„Ostas celtnieks“ SIA

proti

Talsu novada pašvaldība,

Iepirkumu uzraudzības birojs,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: podpredseda Súdneho dvora A. Tizzano (spravodajca), vykonávajúci funkciu predsedu prvej komory, sudcovia F. Biltgen, E. Levits, M. Berger a S. Rodin,

generálny advokát: M. Wathelet,

tajomník: I. Illéssy, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 16. apríla 2015,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— „Ostas celtnieks“ SIA, v zastúpení: J. Ešenvalds, advokāts,

— lotyšská vláda, v zastúpení: I. Kalniņš a L. Skolmeistare, splnomocnení zástupcovia,

— grécka vláda, v zastúpení: K. Georgiadis a S. Lekkou, splnomocnení zástupcovia,

— Európska komisia, v zastúpení: A. Tokár a A. Sauka, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 4. júna 2015,

* Jazyk konania: lotyština.

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu, ktorého účastníkmi sú spoločnosť „Ostas celtnieks“ SIA (ďalej len „Ostas celtnieks“) na jednej strane a Talsu novada pašvaldība (orgán miestnej samosprávy v Talsi, Lotyšsko) a Iepirkumu uzraudzības birojs (Úrad pre dohľad nad verejným obstarávaním) na druhej strane, ktorý sa týka požiadaviek stanovených v súťažných podkladoch týkajúcich sa verejného obstarávania prác.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenie 32 smernice 2004/18 stanovuje:

„S cieľom podporovať účasť malých a stredných podnikov na trhu verejného obstarávania sa odporúča zahrnúť ustanovenia o uzatváraní zmlúv so subdodávateľmi.“

4 Článok 7 tejto smernice stanovuje prahové hodnoty, po ktorých dosiahnutí sa uplatnia pravidlá koordinácie postupov pre zadávanie určitých zákaziek na práce, zákaziek na dodávku tovaru a zákaziek na služby, ktoré upravuje. Pre verejné zákazky na práce článok 7 písm. c) tejto smernice stanovuje uplatniteľnú prahovú hodnotu na 5 186 000 eur.

5 Podľa článku 44 tej istej smernice:

„1. Zákazky sa zadávajú… potom, keď verejní obstarávatelia overia spôsobilosť hospodárskych subjektov nevylúčených… v súlade s kritériami ich ekonomickej a finančnej situácie, odborných a technických vedomostí alebo ich spôsobilosti, ktoré sú uvedené v článkoch 47 až 52…

2. Verejní obstarávatelia môžu od záujemcov a uchádzačov vyžadovať, aby spĺňali minimálnu úroveň spôsobilosti podľa článkov 47 a 48.

Rozsah informácií uvedených v článkoch 47 a 48 a minimálne úrovne spôsobilosti, ktoré sa vyžadujú pri určitej zákazke, musia súvisieť s predmetom zákazky a musia byť primerané tomuto predmetu.

…“

6 Článok 47 smernice 2004/18, nazvaný „Ekonomická a finančná situácia“, v odseku 2 stanovuje:

„Hospodársky subjekt môže, ak to prichádza do úvahy, a pri určitej zákazke počítať s využitím kapacít iných subjektov bez ohľadu na právnu povahu vzťahov, ktoré s nimi má. V takom prípade musí verejnému obstarávateľovi preukázať, že bude mať potrebné zdroje k dispozícii, napríklad predložením prísľubu týchto subjektov v uvedenom zmysle.“

7 Článok 48 tejto smernice 2004/18 s názvom „Technická a/alebo odborná spôsobilosť“ vo svojom odseku 3 stanovuje:

„Hospodársky subjekt sa môže, ak to prichádza do úvahy, a pri určitej zákazke, spoľahnúť na využitie spôsobilosti iných subjektov bez ohľadu na právnu povahu vzťahov, ktoré s nimi má. V takom prípade musí verejnému obstarávateľovi preukázať, že bude mať k dispozícii zdroje potrebné na vykonanie zákazky, napríklad predložením prísľubu týchto subjektov, že potrebné zdroje dajú hospodárskemu subjektu k dispozícii.“

Lotyšské právo

8 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že článok 41 ods. 3 („Ekonomická a finančná situácia“) a článok 42 ods. 3 („Technická a/alebo odborná spôsobilosť“) zákona o verejnom obstarávaní (Publisko iepirkumu likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2006, č. 65), ktorým sa preberá smernica 2004/18 do lotyšského práva, stanovujú, že uchádzač môže, ak je to potrebné na vykonanie určitej zákazky, využiť kapacity iných podnikateľov, bez ohľadu na právnu povahu vzťahov, ktoré ich spájajú. V takom prípade musí uchádzač verejnému obstarávateľovi preukázať, že bude mať k dispozícii potrebné zdroje, a to predložením potvrdenia od týchto podnikateľov alebo dohody o spolupráci na zákazke, týkajúcich sa plnenia danej zákazky.

9 Základné pravidlá týkajúce sa zmluvy o spolupráci sú definované v kapitole 16 Občianskeho zákonníka, zatiaľ čo podmienky založenia a fungovania verejnej obchodnej spoločnosti stanovené pre hospodárske subjekty sú uvedené v kapitole IX Obchodného zákonníka.

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

10 Ako vyplýva zo spisu, ktorý bol predložený Súdnemu dvoru, orgán miestnej samosprávy v Talsi vyhlásil v novembri 2011 verejné obstarávanie prác na zlepšenie cestnej infraštruktúry s cieľom zjednodušiť dostupnosť mesta Talsi (ďalej len „predmetná zákazka“).

11 Bod 9.5 súťažných podkladov týkajúcich sa tohto konania uvádza:

„… v prípade, ak sa uchádzač spolieha na využitie kapacít iných podnikateľov, musí uviesť všetkých týchto podnikateľov a preukázať, že bude mať k dispozícii potrebné zdroje. Ak sa zákazka zadá tomuto uchádzačovi, tento uchádzač bude musieť pred uzatvorením zmluvy o zákazke uzavrieť zmluvu o spolupráci s uvedenými podnikateľmi a predložiť ju verejnému obstarávateľovi. [Táto dohoda] musí obsahovať:

1. ustanovenie, podľa ktorého každý zodpovedá spoločne a nerozdielne za plnenie predmetnej zákazky;

2. [označenie] hlavného hospodárskeho subjektu, ktorý bude oprávnený podpísať zmluvu a riadiť plnenie zákazky;

3. opis podielu práce, ktorý má každý z účastníkov vykonať;

4. objem práce, ktorý má každý účastník vykonať, v percentuálnom vyjadrení.

Uzavretie zmluvy o spolupráci možno nahradiť založením verejnej obchodnej spoločnosti.“

12 Ostas celtnieks napadla platnosť tohto bodu 9.5 súťažných podkladov na Úrade pre dohľad nad verejným obstarávaním. Rozhodnutím z 13. februára 2012 však uvedený úrad zamietol tvrdenia, ktoré uvádzala Ostas celtnieks na podporu svojej sťažnosti, a zaujal stanovisko, že podľa ustanovení uvedeného bodu verejný obstarávateľ legitímne uviedol spôsob, akým bol uchádzač povinný preukázať, že disponuje zdrojmi potrebnými na vykonanie predmetnej zákazky.

13 Ostas celtnieks podala proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Administratīvā rajona tiesa (okresný správny súd), ktorý jej rozhodnutím zo 7. mája 2013 vyhovel. Vo svojom rozhodnutí tento súd najmä poznamenal, že pokiaľ ide o bod 9.5 súťažných podkladov, zo zákona o verejnom obstarávaní ani zo smernice 2004/18 nevyplýva, že by verejný obstarávateľ mohol uložiť uchádzačovi povinnosť predložiť prísľub uzavretia zmluvy o spolupráci s inými subjektmi, na kapacity ktorých sa spolieha pri vykonaní predmetnej zákazky, a vyžadovať od neho, aby s týmito subjektmi uzavrel podobnú zmluvu alebo s nimi založil verejnú obchodnú spoločnosť.

14 Toto rozhodnutie bolo predmetom kasačných opravných prostriedkov, ktoré podali orgán miestnej samosprávy v Talsi a Úrad pre dohľad nad verejným obstarávaním na Augstākā tiesa (Najvyšší súd). Na podporu ich opravných prostriedkov tieto orgány uvádzajú, že požiadavky, ktoré stanovuje bod 9.5 súťažných podkladov sú odôvodnené snahou znížiť riziko neplnenia predmetnej zákazky.

15 Vnútroštátny súd v podstate zastáva názor, že na účely zadania verejnej zákazky obstarávateľ má mať možnosť overiť spôsobilosť uchádzača na vykonanie predmetnej zákazky. Pýta sa však, či na tento účel smernica 2004/18 povoľuje obstarávateľovi uložiť uchádzačom povinnosť uzavrieť zmluvu o spolupráci alebo zmluvu o založení obchodnej spoločnosti s inými podnikateľmi, ktorých kapacity uplatňujú na podporu ich vlastnej ponuky, alebo či si títo uchádzači môžu vybrať, akým spôsobom spoja účasť týchto iných podnikateľov na vykonaní zákazky.

16 Za týchto okolností Augstākā tiesa (Najvyšší súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Majú sa ustanovenia smernice 2004/18 vykladať v tom zmysle, že nebránia tomu, aby sa v záujme zníženia rizika neplnenia zákazky v súťažných podkladoch stanovila požiadavka, že v prípade, ak sa zákazka zadá uchádzačovi, ktorý sa spolieha na využitie kapacít iných subjektov, tento uchádzač musí s uvedenými subjektmi uzavrieť pred zadaním zákazky zmluvu o spolupráci (a zahrnúť do tejto zmluvy konkrétne body uvedené v súťažných podkladoch) alebo s nimi založiť verejnú obchodnú spoločnosť?“

O prejudiciálnej otázke

Úvodné pripomienky

17 Na úvod treba poznamenať, že hoci návrh na začatie prejudiciálneho konania vychádza z hypotézy, že smernica 2004/18 sa uplatňuje na konanie vo veci samej, neobsahuje žiadny údaj, ktorý by umožňoval overiť, či hodnota zákazky dosahuje relevantnú prahovú hodnotu stanovenú v článku 7 písm. c) uvedenej smernice.

18 V odpovedi na otázku položenú Súdnym dvorom na pojednávaní však lotyšská vláda spresnila, že predmetná zákazka je zákazkou na práce v hodnote približne 3 milióny eur, teda sumu, ktorá je nižšia než uvedená prahová hodnota uplatňovania.

19 Okrem toho podľa lotyšskej vlády ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní sú tiež uplatniteľné na zákazky na práce, ako je zákazka, ktorej sa týka konanie vo veci samej, so sumou nižšou, ako je suma stanovená smernicou 2004/18.

20 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že ako už Súdny dvor rozhodol, výklad ustanovení aktu Únie v situáciách, ktoré nepatria do jeho pôsobnosti, je odôvodnený, ak sú tieto ustanovenia na základe vnútroštátneho práva uplatniteľné na takéto situácie priamo a bezpodmienečne, aby sa zabezpečila rovnosť zaobchádzania s takýmito situáciami a so situáciami upravenými uvedeným aktom (pozri rozsudok Generali-Providencia Biztosító, C-470/13, EU:C:2014:2469, bod 23 a citovanú judikatúru).

21 Z vyššie uvedeného vyplýva, že s výhradou overení, ktoré by mal vykonať vnútroštátny súd, a s cieľom poskytnúť mu odpoveď užitočnú na riešenie sporu v konaní vo veci samej, treba prejudiciálnu otázku preskúmať.

O prejudiciálnej otázke

22 Svojou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 47 ods. 2 a článok 48 ods. 3 smernice 2004/18 majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby obstarávateľ v rámci verejného obstarávania mohol uchádzačovi, ktorý sa spolieha na využitie kapacít iných subjektov, uložiť povinnosť uzavrieť s týmito subjektmi pred zadaním uvedenej zákazky zmluvu o spolupráci alebo s nimi založiť verejnú obchodnú spoločnosť.

23 S cieľom odpovedať na túto otázku treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora článok 47 ods. 2 a článok 48 ods. 3 smernice 2004/18 priznávajú každému hospodárskemu subjektu právo spoliehať sa pri danej zákazke na využitie kapacít iných subjektov „bez ohľadu na právnu povahu vzťahov, ktoré s nimi má“, pokiaľ verejnému obstarávateľovi preukáže, že bude mať k dispozícii zdroje potrebné na plnenie tejto zákazky (pozri v tomto zmysle rozsudok Swm Costruzioni 2 a Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, body 29 a 33).

24 Takýto výklad, ako už Súdny dvor rozhodol, je v súlade s cieľom otvoriť verejné obstarávanie čo možno najväčšej hospodárskej súťaži, ktorý v tejto oblasti sledujú smernice nielen v prospech hospodárskych subjektov, ale tiež verejných obstarávateľov. Navyše môže tiež uľahčiť prístup malých a stredných podnikov k verejným zákazkám, čo je takisto cieľom smernice 2004/18, ako uvádza jej odôvodnenie 32 (rozsudok Swm Costruzioni 2 a Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, bod 34 a citovaná judikatúra).

25 Pokiaľ spoločnosť na preukázanie svojej ekonomickej a finančnej situácie, ako aj technických a/alebo odborných vedomostí s cieľom zúčastniť sa verejného obstarávania využíva kapacity subjektov alebo podnikov, s ktorými je priamo alebo nepriamo spojená, bez ohľadu na právnu povahu týchto vzťahov, prislúcha jej predložiť dôkaz, že „skutočne“ disponuje zdrojmi týchto subjektov alebo podnikov, ktoré sama nemá a ktoré sú potrebné na vykonanie zákazky (pozri v tomto zmysle rozsudok Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, bod 29 a citovanú judikatúru).

26 V tejto súvislosti treba poznamenať, že podľa článku 44 ods. 1 smernice 2004/18 obstarávateľovi prislúcha vykonať overenie spôsobilosti uchádzača vykonať predmetnú zákazku. Predmetom tohto overenia je najmä poskytnúť obstarávateľovi záruku, že uchádzač bude skutočne počas obdobia, na ktoré sa vzťahuje zákazka, používať zdroje, ktoré uplatňuje (pozri analogicky rozsudok Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, bod 28).

27 V rámci tohto overenia článok 47 ods. 2 a článok 48 ods. 3 smernice 2004/18 neumožňujú vychádzať z predpokladu, že taký uchádzač disponuje alebo nedisponuje zdrojmi potrebnými na vykonanie zákazky, ani o to viac, *a priori* vylúčiť určité spôsoby dokazovania (pozri analogicky rozsudok Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, bod 30).

28 Z toho vyplýva, že uchádzač si môže vybrať jednak povahu právnych vzťahov, ktoré zamýšľa nadviazať s inými subjektmi, ktorých kapacity uplatňuje na účely vykonania určitej zákazky, a jednak spôsob preukázania existencie takýchto vzťahov.

29 Ako to uviedol generálny advokát v bode 43 svojich návrhov, článok 47 ods. 2 a článok 48 ods. 3 smernice 2004/18 výslovne uvádzajú, že predloženie prísľubu iných subjektov dať uchádzačovi k dispozícii zdroje potrebné na vykonanie zákazky predstavuje iba príklad prijateľného dôkazu o tom, že skutočne bude disponovať týmito zdrojmi. Preto tieto ustanovenia nijako nevylučujú, aby uchádzač preukázal existenciu týchto vzťahov, ktoré ho spájajú s inými subjektmi, ktorých kapacity uplatňuje na účely riadneho vykonania zákazky, o ktorú sa uchádza, iným spôsobom.

30 V prejednávanej veci orgán miestnej samosprávy v Talsi ako obstarávateľ uložil uchádzačovi, teda spoločnosti Ostas celtnieks, ktorý uplatňuje kapacity iných subjektov na vykonanie predmetnej zákazky, nadviazať s týmito subjektmi vzťahy konkrétnej právnej povahy, takže z hľadiska obstarávateľa iba tieto osobitné vzťahy môžu preukázať, že uchádzač skutočne disponuje zdrojmi potrebnými na riadne vykonanie tejto zákazky.

31 Podľa bodu 9.5 súťažných podkladov obstarávateľ vyžaduje, aby uchádzač pred zadaním verejnej zákazky uzavrel zmluvu o spolupráci s týmito subjektmi alebo založil s nimi verejnú obchodnú spoločnosť.

32 Bod 9.5 súťažných podkladov teda uvádza iba dva spôsoby umožňujúce uchádzačovi preukázať, že disponuje zdrojmi potrebnými na vykonanie predmetnej zákazky, s vylúčením akéhokoľvek iného dôkazu o právnych vzťahoch existujúcich medzi týmto uchádzačom a subjektmi, ktorých kapacity uplatňuje.

33 Za týchto okolností pravidlo, aké stanovuje bod 9.5 súťažných podkladov, zjavne vedie k zbaveniu ustanovení článku 47 ods. 2 a článku 48 ods. 3 smernice 2004/18 akéhokoľvek užitočného obsahu.

34 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na položenú otázku odpovedať, že článok 47 ods. 2 a článok 48 ods. 3 smernice 2004/18 sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby obstarávateľ v rámci súťažných podkladov týkajúcich sa verejného obstarávania mohol uchádzačovi, ktorý sa spolieha na využitie kapacít iných subjektov, uložiť povinnosť uzavrieť s týmito subjektmi pred zadaním zákazky zmluvu o spolupráci alebo s nimi založiť verejnú obchodnú spoločnosť.

O trovách konania

35 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

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

Článok 47 ods. 2 a článok 48 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby obstarávateľ v rámci súťažných podkladov týkajúcich sa verejného obstarávania mohol uchádzačovi, ktorý sa spolieha na využitie kapacít iných subjektov, uložiť povinnosť uzavrieť s týmito subjektmi pred zadaním uvedenej zákazky zmluvu o spolupráci alebo s nimi založiť verejnú obchodnú spoločnosť.

Podpisy