



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

26. března 2015\*

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 2004/18/ES — Veřejné zakázky na služby — Průběh řízení — Kritéria pro zadání zakázky — Kvalifikace zaměstnanců pověřených provedením zakázky“

Ve věci C-601/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Supremo Tribunal Administrativo (Portugalsko) ze dne 24. října 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 25. listopadu 2013, v řízení

**Ambising – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA**

proti

**Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém,**

**Núcleo Inicial – Formação e Consultoria Lda,**

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (zpravodaj) a D. Šváby, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. listopadu 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Ambising – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA H. Rodrigues da Silvou, advogado,
- za Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém A. Robin de Andradem a D. Melo Fernandesem, advogadas,
- za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem a H. Fragoso, jako zmocněnci,
- za řeckou vládu F. Dedousi a V. Stroumpouli, jako zmocněnkyněmi,
- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

\* Jednací jazyk: portugálština.

— za Evropskou komisi M. Afonso a S. Delaude, jakož i A. Tokárem a G. Braga da Cruzem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 18. prosince 2014,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 44 až 48 a článku 53 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; Zvl. vyd. 06/07, s. 132, a oprava v Úř. věst. L 351, s. 44).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Ambising – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA (dále jen „společnost Ambisig“) a Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém (dále jen „Nersant“) ve věci rozhodnutí Nersant zadat zakázku, jejímž předmětem je poskytování vzdělávacích a poradenských služeb, společnosti Iberscal – Consultores Lda (dále jen „společnost Iberscal“), a nikoli společnosti Ambisig.

### **Právní rámec**

#### *Unijní právo*

#### Směrnice 2004/18

- 3 Bod 46 odůvodnění směrnice 2004/18 připomíná, že zakázky by měly být zadávány na základě objektivních kritérií, která zajistí dodržení zásad transparentnosti, zákazu diskriminace a rovného zacházení a zaručí, že nabídky budou posuzovány v podmínkách účinné hospodářské soutěže.
- 4 Třetí pododstavec bodu 46 odůvodnění uvedené směrnice stanoví:

„Pokud se veřejní zadavatelé rozhodnou zadat zakázku podle hospodářsky nejvýhodnější nabídky, měli by nabídky posuzovat tak, aby určili, která z nich nabízí nejlepší poměr kvality a ceny. Proto by měl[i] stanovit hospodářská a kvalitativní kritéria, která, brána jako celek, musí umožnit určit nabídku, která je pro veřejného zadavatele [hospodářsky] nejvýhodnější. Stanovení těchto kritérií závisí na předmětu zakázky do té míry, do jaké musí tato kritéria umožnit jak vyhodnocení úrovně plnění, jakou každá nabídka nabízí vzhledem k předmětu zakázky, jak je definován v technických specifikacích, tak posoudit poměr kvality a ceny u každé nabídky.“

- 5 Článek 44 odst. 1 a 2 směrnice 2004/18 zní takto:

„1. Zakázky se zadávají na základě kritérií stanovených v člancích 53 a 55, s ohledem na článek 24 poté, co je veřejnými zadavateli ověřena vhodnost hospodářských subjektů, které nebyly vyloučeny podle článků 45 a 46, v souladu s kritérii hospodářských a finančních předpokladů, odborných a technických znalostí nebo způsobilosti, uvedenými v článku 47 až 52 a případně s nediskriminačními pravidly a kritérii uvedenými v odstavci 3.

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

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

Tyto minimální úrovně jsou uvedeny v oznámení o zakázce.“

- 6 Článek 48 odst. 1 směrnice 2004/18 stanoví, že technická nebo odborná způsobilost hospodářských subjektů se posuzuje a zkoumá v souladu s odstavci 2 a 3 tohoto článku. Podle čl. 48 odst. 2 písm. a) bodu ii) a písm. e) této směrnice může být technická způsobilost prokázána podle povahy, množství nebo důležitosti a použití dotčených služeb zejména seznamem hlavních služeb poskytnutých v posledních třech letech a vzděláním a odbornou kvalifikací poskytovatele služeb nebo řídicích pracovníků podniku, zejména osoby nebo osob, které jsou odpovědné za poskytování služeb.

- 7 Článek 53 směrnice 2004/18 stanoví:

„1. Aniž jsou dotčeny vnitrostátní právní a správní předpisy o odměňování určitých služeb, vycházejí veřejní zadavatelé při zadávání zakázek z těchto kritérií:

- a) pokud se zakázka zadává na základě hospodářsky nejvýhodnější nabídky z hlediska veřejného zadavatele, která zahrnuje různá kritéria spojená s předmětem dané veřejné zakázky, jako jsou kvalita, cena, technická úroveň, estetické a funkční vlastnosti, vlastnosti z hlediska vlivu na životní prostředí, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční servis a technická pomoc, datum dodání, dodací lhůta a lhůta pro dokončení; nebo

- b) pouze nejnižší cena.

2. Aniž je dotčen třetí pododstavec, uvede v případě uvedeném v odst. 1 písm. a) veřejný zadavatel v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci nebo, v případě soutěžního dialogu, v popisném dokumentu poměrnou váhu, kterou přiřkládá každému z kritérií vybraných k určení hospodářsky nejvýhodnější nabídky.

Tato váha může být vyjádřena stanovením rozmezí s přiměřeným maximálním rozpětím.

Pokud není podle názoru veřejného zadavatele stanovení poměrné váhy z prokazatelných důvodů možné, uvede veřejný zadavatel v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci nebo, v případě soutěžního dialogu, v popisném dokumentu kritéria v sestupném pořadí podle důležitosti.“

#### *Portugalské právo*

- 8 Článek 75 odst. 1 zákoníku o veřejných zakázkách (Código dos Contratos Públicos, dále jen „CCP“) stanoví, že „ukazatele a případné vedlejší ukazatele, které představují kritérium pro zadání ve prospěch hospodářsky nejvýhodnější nabídky, musejí zahrnovat všechny aspekty, a pouze tyto aspekty, provádění zakázky, jež má být zadána v souladu s podmínkami uvedenými v zadávací dokumentaci, a nemohou se přímo ani nepřímo týkat postavení, vlastností, charakteristik či jiných skutkových okolností týkajících se uchazečů.“

#### **Spor v původním řízení a předběžná otázka**

- 9 Nersant oznámením zveřejněným dne 24. listopadu 2011 zahájil zadávací řízení za účelem pořízení vzdělávacích a poradenských služeb pro realizaci projektu s názvem „Move MSP, oblast kvality, životního prostředí, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, bezpečnost potravin Střední-Tejo – MSP“.

10 Článek 5 uvedeného oznámení o zakázce stanovil, že zakázka se zadá ve prospěch hospodářsky nejvýhodnější nabídky, určené s přihlédnutím k následujícím ukazatelům:

„A. Hodnocení skupiny: 40 %

i) Tento ukazatel se získá s přihlédnutím ke složení skupiny, prokazaným zkušenostem jejích členů a analýze jejich vzdělání.

B. Kvalita a užitečnost nabídnuté služby: 55 %

i) Celkové posouzení navržené struktury včetně programu prací: 0 až 20 %.

ii) Popis technik, které budou využity, a metodiky postupu: 0 až 15 %.

iii) Popis metod ověřování a kontroly kvality práce v jednotlivých oblastech činnosti: 0 až 20 %.

C. Celková cena: 5 %

Upřednostní se nabídka, která získá nejvyšší bodové hodnocení.“

11 Společnost Ambisig podala nabídku v rámci řízení o zadání zakázky dotčené v původním řízení. Komise pro zadání této zakázky zařadila ve své předběžné zprávě na první místo společnost Iberscal.

12 Dne 3. ledna 2012 společnost Ambisig požádala o výkon svého práva na předběžné slyšení, přičemž zpochybnila skutečnost, že oznámení o předmětné zakázce mezi kritérii pro hodnocení uvádělo ukazatel týkající se hodnocení skupiny přidělené k provádění zakázky, který je uveden v čl. 5 bodě A tohoto oznámení.

13 Uvedená komise v dodatku ze dne 14. února 2012 ke své závěrečné zprávě ze dne 4. ledna 2012 odmítla argumenty předložené společností Ambisig na podporu její žádosti o předběžné slyšení. Podle této komise je cílem ukazatele stanoveného v čl. 5 písm. A oznámení o zakázce dotčené v původním řízení hodnotit „konkrétní technickou skupinu, kterou uchazeč navrhuje přidělit k provedení prací, které mají být poskytnuty“ a „zkušenosti navržené technické skupiny jsou v projednávaném případě inherentní charakteristikou nabídky, a nikoli charakteristikou uchazeče“.

14 Rozhodnutím ze dne 14. února 2012 zadal předseda správní rady Nersant na základě závěrečné zprávy komise zakázku na služby dotčenou v původním řízení společností Iberscal a schválil návrh smlouvy na poskytnutí odpovídajících služeb. Smlouva mezi Nersant a společností Iberscal byla uzavřena dne 19. března 2012.

15 Společnost Ambisig podala u Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria (správní a daňový soud v Leiria) žalobu na neplatnost rozhodnutí předsedy správní rady Nersant ze dne 14. února 2012, kterým byla zakázka na služby dotčená v původním řízení zadána společností Iberscal. V průběhu řízení společnost Ambisig rovněž navrhla, a úspěšně se domohla toho, že byl předmět žaloby rozšířen na zrušení smlouvy o poskytování služeb uzavřené dne 19. března 2012.

16 Vzhledem k tomu, že Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria žalobu zamítl v plném rozsahu, společnost Ambisig podala proti rozhodnutí vydanému tímto soudem odvolání u Tribunal Central Administrativo Sul (ústřední správní soud jih).

- 17 Odvolací soud, který rozhodnutí vydané soudem prvního stupně potvrdil, měl za to, že ukazatel stanovený v čl. 5 bodu A oznámení o zakázce dotčené v původním řízení je v souladu s čl. 75 odst. 1 CCP v rozsahu, v němž se tento ukazatel týká „skupiny navržené k provádění zakázky na poskytování služeb, které jsou předmětem zadávacího řízení, a nikoli přímo či nepřímo postavení, vlastností, charakteristik či jiných skutkových okolností týkajících se uchazečů“.
- 18 Společnost Ambisig podala proti rozsudku Tribunal Central Administrativo Sul kasační opravný prostředek k Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud), ve kterém v podstatě uvedla, že ukazatel stanovený v čl. 5 písm. A oznámení o zakázce dotčené v původním řízení je s ohledem na čl. 75 odst. 1 CCP protiprávní.
- 19 Supremo Tribunal Administrativo ve svém předkládacím rozhodnutí konstatuje, že právní otázka, na niž je třeba odpovědět, spočívá v tom, zda takové ukazatele, jako je ukazatel uvedený v čl. 5 bodu A oznámení o zakázce dotčené v původním řízení, mohou legálně představovat kritéria pro zadání zakázky ve smyslu článku 53 směrnice 2004/18 v řízení o veřejné zakázce týkající se pořízení vzdělávacích a poradenských služeb.
- 20 V tomto ohledu Supremo Tribunal Administrativo uvádí, že Evropská komise předložila návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek [Komise (2011) 896 final], což představuje novou skutečnost s ohledem na judikaturu Soudního dvora v dané věci.
- 21 Za tohoto stavu se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je pro účely zadání zakázky na poskytnutí vzdělávacích a poradenských služeb intelektuální povahy slučitelné se směrnicí 2004/18, [...], stanovit mezi ukazateli tvořícími kritérium pro zadání veřejné zakázky ukazatel umožňující hodnocení skupin, které uchazeči konkrétně navrhnou k provádění této zakázky, přičemž se zohlední jejich složení, prokázané zkušenosti a vzdělání?“

### **K předběžné otázce**

- 22 Podstatou předběžné otázky je to, zda čl. 53 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/18 brání tomu, aby veřejný zadavatel pro účely zadání zakázky na poskytnutí služeb intelektuální povahy stanovil kritérium pro zadání, které umožní zhodnotit kvalitu skupin, které uchazeči konkrétně navrhnou k provádění této zakázky, přičemž toto kritérium zohlední složení skupiny, jakož i zkušenosti a vzdělání jejích členů.
- 23 Předkládající soud měl za to, že je nezbytné položit tuto otázku z důvodu rozporu, který existuje mezi jednak judikaturou Soudního dvora týkající se ověření vhodnosti hospodářských subjektů k provedení zakázky a kritérií pro zadání zakázky, jak vyplývá z rozsudku Lianakis a další (C-532/16, EU:C:2008:40), a jednak návrhem Komise, jehož předmětem je změna právní úpravy týkající se řízení o zadání veřejných zakázek, a skutečností, že kvalita je jedním z kritérií pro zadání stanovených v čl. 53 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/18, přičemž toto kritérium může souviset se složením skupiny a se zkušenostmi a vzděláním jejích členů, kterým může být provedení zakázky svěřeno.
- 24 Úvodem je třeba konstatovat, že směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18 (Úř. věst. L 94, s. 65), jež vstoupila v platnost po době rozhodné z hlediska skutečností v původním řízení, se na projednávanou věc nepoužije.

- 25 Je třeba mimoto uvést, že judikatura stanovená v rozsudku Lianakis a další (C-532/06, EU:C:2008:40) se týká výkladu směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby (Úř. věst. L 209, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 322), která byla zrušena směrnicí 2004/18, a že tento rozsudek nevyklučuje, že by veřejný zadavatel mohl za určitých podmínek stanovit a uplatnit takové kritérium, jako je kritérium uvedené v předběžné otázce ve fázi zadání zakázky.
- 26 Tento rozsudek se totiž ve skutečnosti týká počtu zaměstnanců a zkušeností uchazečů obecně, a nikoli jako v projednávané věci počtu zaměstnanců a zkušeností osob, které tvoří zvláštní skupinu, jež musí konkrétním způsobem provést zakázku.
- 27 Pokud jde o výklad čl. 53 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/18, na nějž se předkládající soud dotazuje, je třeba uvést, že tato směrnice zavedla do unijních právních předpisů v porovnání se směrnicí 92/50 nové prvky v oblasti veřejných zakázek.
- 28 Zprvč čl. 53 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/18 stanoví, že „hospodářsky nejvýhodnější nabídka“ musí být identifikována „z hlediska veřejného zadavatele“, a tomuto veřejnému zadavateli tak přiznává větší prostor pro uvážení.
- 29 Zadruhé třetí pododstavec bodu 46 odůvodnění směrnice 2004/18 stanoví, že v případech, kdy má být zakázka zadána uchazeči, který podal hospodářsky nejvýhodnější nabídku, je třeba vyhledat nabídku, která „nabízí nejlepší poměr kvality a ceny“, což může posílit důležitost kvality v rámci kritérií pro zadání veřejné zakázky.
- 30 Je třeba rovněž dodat, že výčet kritérií, která mohou veřejní zadavatelé použít k určení hospodářsky nejvýhodnější nabídky, není v čl. 53 odst. 1 směrnice 2004/18 stanoven taxativně. Toto ustanovení tedy ponechává veřejným zadavatelům volbu kritérií pro zadání zakázky, která zamýšlejí použít. Tato volba se však může týkat jen kritérií směřujících k určení hospodářsky nejvýhodnější nabídky (v tomto smyslu viz rozsudek Lianakis a další, C-532/06, EU:C:2008:40, body 28 a 29, jakož i citovaná judikatura). Za tímto účelem čl. 53 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/18 výslovně ukládá, aby kritéria pro zadání zakázky souvisela s předmětem zakázky (viz rozsudek Komise v. Nizozemsko, C-368/10, EU:C:2012:284, bod 86).
- 31 Kvalita provedení veřejné zakázky může záviset určujícím způsobem na profesní hodnotě osob, které jsou pověřeny jejím provedením, přičemž tuto hodnotu tvoří jejich profesní zkušenosti a jejich vzdělání.
- 32 Je tomu tak konkrétně v případě, kdy plnění, jež je předmětem zakázky, je intelektuální povahy a týká se jako ve věci v původním řízení vzdělávacích a poradenských služeb.
- 33 Má-li být taková zakázka provedena skupinou, pro posouzení profesní kvality této skupiny jsou určující znalosti, dovednosti a zkušenosti jejích členů. Tato kvalita může být inherentním charakteristickým rysem nabídky a souviset s předmětem zakázky ve smyslu čl. 53 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/18.
- 34 V důsledku toho může být zmíněná kvalita uvedena v dotčeném oznámení o zakázce či v dotčené zadávací dokumentaci jako kritérium pro zadání zakázky.
- 35 S ohledem na předcházející je třeba na předběžnou otázku odpovědět tak, že pro účely zadání zakázky na poskytnutí vzdělávacích a poradenských služeb intelektuální povahy čl. 53 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/18 nebrání tomu, aby veřejný zadavatel stanovil kritérium, které umožní zhodnotit kvalitu skupin, které uchazeči konkrétně navrhnou k provádění této zakázky, přičemž toto kritérium zohlední složení skupiny, jakož i zkušenosti a vzdělání jejích členů.

## K nákladům řízení

- <sup>36</sup> 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 (pátý senát) rozhodl takto:

**Pro účely zadání zakázky na poskytnutí vzdělávacích a poradenských služeb intelektuální povahy čl. 53 odst. 1 písm. a) 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 nebrání tomu, aby veřejný zadavatel stanovil kritérium, které umožní zhodnotit kvalitu skupin, které uchazeči konkrétně navrhnou k provádění této zakázky, přičemž toto kritérium zohlední složení skupiny, jakož i zkušenosti a vzdělání jejích členů.**

Podpisy.