



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

30. ledna 2020*

„Řízení o předběžné otázce – Zadávání veřejných zakázek na dodávky, stavební práce nebo služby – Směrnice 2014/24/EU – Článek 18 odst. 2 – Článek 57 odst. 4 – Fakultativní důvody pro vyloučení – Důvod pro vyloučení týkající se subdodavatele uvedeného v nabídce hospodářského subjektu – Porušení povinností v oblasti práva životního prostředí a sociálního a pracovního práva subdodavatelem – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví automatické vyloučení hospodářského subjektu při takovém porušení povinností“

Ve věci C-395/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (krajský správní soud pro Lazio, Itálie) ze dne 21. února 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 14. června 2018, v řízení

Tim SpA – Direzione e coordinamento Vivendi SA

proti

Consip SpA,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

za účasti:

E-VIA SpA,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Arabadžev, předseda senátu, P.G. Xuereb, T. von Danwitz, C. Vajda (zpravodaj)
a A. Kumin, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. května 2019,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Tim SpA – Direzione e coordinamento Vivendi SA F. Cardarellim, F. Lattanzim
a F. S. Cantellou, avvocati,

* Jednací jazyk: italština.

- za Consip SpA F. Sciaudonem a F. Iacovonem, avvocati,
 - za rakouskou vládu J. Schmoll, jakož i M. Fruhmannem a G. Hessem, jako zmocněnci,
 - za Evropskou komisi G. Gattinarou a P. Ondrůškem, jakož i L. Haasbeek, jako zmocněnci,
- po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 11. července 2019,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 57 odst. 4 a čl. 71 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Tim SpA – Direzione e coordinamento Vivendi SA (dále jen „Tim“) a společností Consip SpA a Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerstvo hospodářství a financí, Itálie) ve věci vyloučení společnosti Tim z otevřeného zadávacího řízení zahájeného společností Consip.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Body 40, 101 a 102 odůvodnění směrnice 2014/24 uvádějí:

„(40) Kontrola dodržování environmentálních, sociálních a pracovněprávních předpisů by měla probíhat v příslušných fázích zadávacího řízení, tedy při uplatňování obecných zásad upravujících výběr účastníků a zadávání veřejných zakázek, při uplatňování kritérií pro vyloučení a při uplatňování ustanovení o mimořádně nízkých nabídkách. [...]

[...]

(101) Veřejní zadavatelé by dále měli mít možnost vyloučit hospodářské subjekty, které se ukázaly jako nespolehlivé, a to například z důvodu porušení environmentálních nebo sociálních povinností, včetně pravidel pro přístupnost osobám se zdravotním postižením nebo jiných druhů vážného profesního pochybení, jako je porušení pravidel hospodářské soutěže nebo práv duševního vlastnictví. [...]

[...]

Při použití fakultativních důvodů pro vyloučení by veřejní zadavatelé měli věnovat zvláštní pozornost zásadě proporcionality. Drobné nesrovnalosti by měly vést k vyloučení hospodářského subjektu pouze ve výjimečných případech. Nicméně opakované případy drobných nesrovnalostí mohou vést k pochybnostem o spolehlivosti hospodářského subjektu, což by mohlo odůvodnit vyloučení.

(102) Měla by se však zohlednit možnost, že hospodářské subjekty přijmou opatření k zajištění souladu s předpisy zaměřená na odstranění důsledků všech trestných činů nebo pochybení a na účinnou prevenci dalšího výskytu nezákonného jednání. Tato opatření mohou spočívat zejména v personálních a organizačních opatřeních, jako je přerušování všech kontaktů s osobami nebo

organizacemi zapojenými do nezákonného jednání, příslušná reorganizace zaměstnanecké struktury, zavedení systémů hlášení a kontrol, vytvoření mechanismu vnitřních auditů za účelem monitorování dodržování souladu s předpisy a přijetí pravidel vnitřní odpovědnosti a náhrad škod. Pokud taková opatření poskytují dostatečné záruky, dotčené hospodářské subjekty by pouze z těchto důvodů již neměly být vylučovány. Hospodářské subjekty by měly mít možnost požádat, aby opatření přijatá k zajištění souladu s předpisy za účelem případného přijetí do zadávacího řízení byla posouzena. Mělo by však být ponecháno na členských státech, aby stanovily přesné procesní a věcné podmínky pro uplatnění této možnosti. Měly by mít zejména možnost svobodně rozhodnout, zda ponechají provedení příslušného posouzení na jednotlivých veřejných zadavatelích, nebo svěří tento úkol jiným orgánům na ústřední či neústřední úrovni.“

4 Článek 2 odst. 1 body 10 až 12 této směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se použijí následující definice:

[...]

10. ‚hospodářským subjektem‘ se rozumí jakákoli fyzická nebo právnická osoba nebo veřejný subjekt nebo skupina těchto osob nebo subjektů, včetně dočasných sdružení podniků, které na trhu nabízejí provedení stavebních prací nebo stavby, dodání výrobků nebo poskytování služeb;

11. ‚uchazečem‘ se rozumí hospodářský subjekt, který podal nabídku;

12. ‚zájemcem‘ se rozumí hospodářský subjekt, který se uchází o výzvu nebo byl vyzván k účasti v užším řízení, jednacím řízení, jednacím řízení bez uveřejnění, v soutěžním dialogu nebo v inovačním partnerství.“

5 Článek 18 uvedené směrnice, nadepsaný „Zásady zadávání veřejných zakázek“, který je prvním ustanovením kapitoly II téže směrnice, nadepsané „Obecná pravidla“, stanoví:

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

Zadávací řízení na veřejné zakázky nelze koncipovat se záměrem vyloučit je z oblasti působnosti této směrnice nebo uměle zúžit hospodářskou soutěž. Hospodářská soutěž se považuje za uměle zúženou, pokud je zadávací řízení na zakázku koncipováno se záměrem bezdůvodně zvýhodňovat nebo znevýhodňovat určité hospodářské subjekty.

2. Členské státy přijmou vhodná opatření k zajištění toho, aby hospodářské subjekty při plnění veřejných zakázek dodržovaly příslušné povinnosti v oblasti práva životního prostředí a sociálního a pracovního práva, jež vyplývají z práva Unie, vnitrostátních právních předpisů, kolektivních smluv nebo z ustanovení mezinárodního sociálního a pracovního práva a práva v oblasti životního prostředí uvedených v příloze X.“

6 Článek 56 odst. 1 písm. b) téže směrnice zní:

„Veřejné zakázky se zadávají na základě kritérií stanovených v souladu s články 67 až 69 za předpokladu, že veřejný zadavatel v souladu s články 59 až 61 ověřil splnění všech těchto podmínek:

[...]

b) nabídka byla podána uchazečem, který nebyl vyloučen podle článku 57 [...]"

7 Článek 57 směrnice 2014/24, nadepsaný „Důvody pro vyloučení“, v odstavcích 4 až 7 uvádí:

„4. Veřejní zadavatelé mohou z účasti v zadávacím řízení vyloučit nebo po nich mohou členské státy požadovat, aby vyloučili hospodářský subjekt, který se nachází v některé z těchto situací:

a) může-li veřejný zadavatel jakýmkoli vhodnými prostředky prokázat porušení příslušných povinností podle čl. 18 odst. 2;

[...]

5. [...]

Veřejní zadavatelé mohou kdykoli v průběhu zadávacího řízení vyloučit hospodářský subjekt nebo být o jeho vyloučení požádáni členskými státy, pokud se ukáže, že hospodářský subjekt se s ohledem na jednání či opomenutí, k němuž došlo buď před zahájením řízení, nebo v jeho průběhu, nachází v jedné ze situací uvedených v odstavci 4.

6. Každý hospodářský subjekt, který se nachází v některé ze situací uvedených v odstavcích 1 a 4, může doložit, že opatření přijatá hospodářským subjektem postačují k prokázání jeho spolehlivosti navzdory existenci platného důvodu pro vyloučení. Jsou-li tyto doklady považovány za dostatečné, příslušný hospodářský subjekt se ze zadávacího řízení nevyloučí.

[...]

Opatření přijatá hospodářskými subjekty se hodnotí s ohledem na závažnost a konkrétní okolnosti trestného činu nebo pochybení. [...]

[...]

7. Členské státy stanoví prostřednictvím právních či správních předpisů a s ohledem na právo Unie podmínky k provedení tohoto článku. [...]

8 Článek 71 odst. 6 písm. b) této směrnice zní následovně:

„S cílem předejít porušení povinností uvedených v čl. 18 odst. 2 lze přijmout patřičná opatření, jako například:

[...]

b) veřejní zadavatelé mohou v souladu s články 59, 60 a 61 ověřit nebo po nich mohou členské státy požadovat, aby ověřili, zda existují důvody pro vyloučení subdodavatelů podle článku 57. V těchto případech veřejný zadavatel požádá hospodářský subjekt, aby nahradil subdodavatele, u něhož se při ověření prokázalo, že existují povinné důvody pro vyloučení. Veřejný zadavatel může požadovat, nebo po něm může tento požadavek vyžadovat členský stát, aby hospodářský subjekt nahradil subdodavatele, u něhož se při ověření prokázalo, že existují nepovinné důvody pro vyloučení.“

Italské právo

- 9 Článek 17 legge n. 68 – Norme per il diritto al lavoro dei disabili (zákon č. 68 o normách týkajících se práva osob se zdravotním postižením na práci) ze dne 12. března 1999 (běžný doplněk GURI č. 68 ze dne 23. března 1999) stanoví:

„Jak veřejné, tak soukromé podniky, které se účastní zadávacích řízení na veřejné zakázky nebo udržují smluvní vztahy s orgány veřejné správy či jsou držiteli koncesí, mají pod hrozbou vyloučení povinnost předložit těmto orgánům předem prohlášení svého zákonného zástupce, které potvrzuje, že dodržují normy týkající se práva osob se zdravotním postižením na práci.“

- 10 Článek 80 odst. 5 písm. i) decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (legislativní nařízení č. 50, jímž se zavádí zákon o veřejných zakázkách) ze dne 18. dubna 2016 (běžný doplněk GURI č. 91 ze dne 19. dubna 2016, dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) uvádí:

„Veřejní zadavatelé vyloučí z účasti v zadávacím řízení každý hospodářský subjekt nacházející se v jedné z následujících situací, rovněž pokud se situace týká jednoho z jeho subdodavatelů v případech uvedených v čl. 105 odst. 6, pokud

[...]

- i) hospodářský subjekt nepředloží osvědčení uvedené v článku 17 zákona č. 68 [...] nebo nepředloží čestné prohlášení potvrzující dodržení této podmínky [...]

- 11 Článek 105 odst. 6 a 12 zákona o veřejných zakázkách zní následovně:

„6. Uvedení tří subdodavatelů je povinné pro zakázky na stavební práce, služby nebo dodávky, které se týkají hodnoty stejné nebo vyšší než prahové hodnoty stanovené v článku 35 a pro které není nezbytná zvláštní specializace. V tomto případě oznámení o veřejné zakázce stanoví tuto povinnost. V oznámení o veřejné zakázce může veřejný zadavatel stanovit další případy, kdy je nutno uvést trojici subdodavatelů, i pokud je hodnota nižší než prahová hodnota uvedená v článku 35.

[...]

12. Úspěšný uchazeč stanoví nahrazení subdodavatelů, u nichž se po příslušném ověření prokázalo, že existovaly důvody pro vyloučení uvedené v článku 80.“

Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

- 12 Oznámením o veřejné zakázce zveřejněným dne 3. srpna 2016 v *Úředním věstníku Evropské unie* Consip, centrální zadavatel italské veřejné správy, zahájil otevřené řízení za účelem zadání veřejné zakázky týkající se dodávky systému optické komunikace, nazvaného „systém Wavelength Division multiplexing (WDM)“, pro propojení střediska pro zpracování údajů několika oddělení ministerstva hospodářství a financí.

- 13 Společnost TIM předložila nabídku, ve které uvedla tři subdodavatele, které měla v úmyslu využít v případě zadání zakázky dotčené ve věci v původním řízení, přičemž pro každého z nich připojila jednotné evropské osvědčení pro veřejné zakázky (ESPD).

- 14 V průběhu řízení veřejný zadavatel konstatoval, že jeden ze subdodavatelů, který uvádí společnost Tim ve své nabídce, nedodržoval normy týkající se práva osob se zdravotním postižením na práci. Consip proto vyloučil společnost Tim ze zadávacího řízení na základě čl. 80 odst. 5 písm. i) zákona o veřejných zakázkách.

- 15 Společnost TIM podala k předkládajícímu soudu žalobu, v níž zpochybnila nespravedlivou a nepřiměřenou povahu jejího vyloučení. Podle společnosti Tim ze směrnice 2014/24 vyplývá, že konstatování důvodu pro vyloučení subdodavatele nemůže vést k uložení přísnější sankce, než je samotné nahrazení tohoto subdodavatele. Společnost TIM dodává, že pro provedení zakázky dotčené v původním řízení mohla v každém případě využít dvou dalších subdodavatelů, ve vztahu ke kterým nebyl zjištěn žádný důvod pro vyloučení, a to tím spíše že využití subdodávek nebylo pro provedení této zakázky nezbytné, jelikož Tim sama splňuje veškeré nezbytné podmínky k uskutečnění dotyčných plnění.
- 16 Předkládající soud poznamenává, že vyloučení společnosti Tim je v souladu s čl. 80 odst. 5 písm. i) zákona o veřejných zakázkách, přičemž nahrazení subdodavatele lze v souladu s čl. 105 odst. 12 tohoto zákona vyžadovat pouze v případě, kdy je důvod pro vyloučení konstatován ve vztahu k tomuto subdodavateli po zadání zakázky.
- 17 Předkládající soud si však klade otázku, zda je čl. 80 odst. 5 písm. i) zákona o veřejných zakázkách tím, že stanoví, že veřejný zadavatel je povinen v případě důvodu pro vyloučení, který byl zjištěn ve vztahu k subdodavateli v rámci zadávacího řízení, vyloučit z řízení uchazeče, který uvedl svůj záměr využít tohoto subdodavatele, v souladu s čl. 57 odst. 4 a 5 a čl. 71 odst. 6 písm. b) směrnice 2014/24.
- 18 Konkrétně se předkládající soud táže, zda důvody pro vyloučení stanovené v čl. 57 odst. 4 a 5 směrnice 2014/24 mohou vést k vyloučení uchazeče pouze tehdy, pokud se týkají tohoto uchazeče, nebo zda je takové vyloučení možné rovněž tehdy, když se tyto důvody vztahují na subdodavatele určeného uchazečem. Kromě toho se předkládající soud táže, zda čl. 71 odst. 6 směrnice 2014/24 brání takovému automatickému vyloučení uchazeče, jako je vyloučení stanovené v čl. 80 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách, když toto ustanovení směrnice zřejmě stanoví jako maximální sankci, která může být uložena uchazeči po konstatování důvodu pro vyloučení ve vztahu k subdodavateli, jen nahrazení tohoto subdodavatele.
- 19 Podpůrně se předkládající soud táže, zda v případě, že by Soudní dvůr měl za to, že ustanovení směrnice 2014/24 nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je čl. 80 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách, je taková právní úprava v souladu se zásadou proporcionality, když je vyloučení uchazeče stanoveno automaticky bez možnosti výjimky, přičemž veřejný zadavatel nemá možnost požadovat, aby uchazeč nahradil subdodavatele nebo se vzdal jeho využití, a to i tehdy, když využití subdodavatelů není striktně nezbytné pro plnění zakázky.
- 20 Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud Lazio, Itálie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Brání článek 57 a čl. 71 odst. 6 směrnice [2014/24] takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava [...] v čl. 80 odst. 5 [zákona o veřejných zakázkách], která stanoví vyloučení hospodářského subjektu-uchazeče v případě zjištění důvodu pro vyloučení ve fázi zadávacího řízení, který se týká subdodavatele, jenž je součástí trojice subdodavatelů uvedených v nabídce, namísto toho, aby uchazeči uložila nahrazení určeného subdodavatele?
- 2) Podpůrně, pokud bude mít Soudní dvůr za to, že možnost vyloučení uchazeče spadá do možností, které jsou členskému státu povoleny, brání zásada proporcionality, zakotvená v článku 5 SEU, připomenutá v bodě 101 odůvodnění směrnice [2014/24] a označená za obecnou zásadu unijního práva Soudním dvorem, takové vnitrostátní úpravě, jako je právní úprava [...] v čl. 80 odst. 5 [zákona o veřejných zakázkách], která stanoví, že v případě zjištění, ve fázi zadávacího řízení, důvodu pro vyloučení, který se týká určeného subdodavatele, dojde v každém případě k vyloučení hospodářského subjektu-uchazeče, a to i v případě, že další subdodavatelé nejsou vyloučeni a splňují požadavky pro uskutečnění plnění, jež mají být předmětem subdodávky nebo pokud hospodářský subjekt-uchazeč prohlásí, že se vzdává využití subdodávky, jelikož sám splňuje požadavky pro uskutečnění plnění?“

- 21 Dne 27. února 2019 zaslal Soudní dvůr na základě čl. 101 svého jednacího řádu předkládajícímu soudu žádost o vysvětlení, jejímž cílem bylo zejména zjistit, zda je společnost Tim povinna uvést tři subdodavatele ve své nabídce, a pokud ano, zda je povinna využít těchto tří subdodavatelů, nebo alespoň jednoho z nich v případě, že jí bude zadána zakázka dotčená ve věci v původním řízení. Předkládající soud byl rovněž vyzván, aby uvedl, zda byla společnost Tim při vypracování své nabídky povinna na základě italské právní úpravy ověřit, že u subdodavatelů, které chtěla určit ve své nabídce, nebyl dán důvod pro vyloučení uvedený v čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24, který byl do italského práva proveden čl. 80 odst. 5 písm. i) zákona o veřejných zakázkách, a zda k tomu měla konkrétní příležitost.
- 22 Ve své odpovědi došlé kanceláři Soudního dvora dne 26. března 2019 předkládající soud nejprve upřesnil, že společnost Tim byla povinna uvést pevný počet tří subdodavatelů jen tehdy, pokud si přála vyhradit si možnost využít subdodávky v případě zadání zakázky dotčené v původním řízení. Dále uvedl, že společnost Tim nebyla v případě zadání této zakázky povinna využít tří subdodavatelů uvedených ve své nabídce, a dokonce ani jednoho z nich. Konečně uvedl, že společnost Tim neměla na základě italské právní úpravy povinnost ověřit, že u subdodavatelů, které chtěla ve své nabídce určit, nebyl dán důvod pro vyloučení uvedený v čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 a že takové ověření v každém případě vyžaduje spolupráci dotčených subdodavatelů.

K žádosti o znovuotevření ústní části řízení

- 23 Dopisem ze dne 15. července 2019 zasláným kanceláři Soudního dvora rakouská vláda požádala o znovuotevření ústní části řízení podle článku 83 jednacího řádu. V tomto ohledu uvedla, že bod 52 stanoviska generálního advokáta neodráží věrně úvahy, na kterých je založen názor, který rozvinula ve svém písemném vyjádření.
- 24 Podle článku 83 jednacího řádu může Soudní dvůr kdykoli po vyslechnutí generálního advokáta nařídit otevření nebo znovuotevření ústní části řízení, zejména má-li za to, že věc není dostatečně objasněna, nebo předložil-li některý z účastníků řízení po ukončení této části řízení novou skutečnost, která může mít rozhodující vliv na rozhodnutí Soudního dvora, anebo má-li být věc rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení nebo zúčastněnými uvedenými v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie projednán.
- 25 V projednávaném případě má Soudní dvůr po vyslechnutí generálního advokáta za to, že má k dispozici všechny nezbytné poznatky k tomu, aby odpověděl na otázky položené předkládajícím soudem, a že projednávaná věc nemusí být zkoumána ve světle nové skutečnosti, která by mohla mít rozhodující vliv na jeho rozhodnutí, nebo argumentu, který nebyl před ním projednán.
- 26 V rozsahu, v němž se má žádost o znovuotevření ústní části řízení chápat v tom smyslu, že Soudní dvůr není dostatečně obeznámen s názorem rakouské vlády z důvodu úvah vyjádřených generálním advokátem v bodě 52 svého stanoviska, je třeba připomenout, že zaprvé statut Soudního dvora Evropské unie ani jeho jednací řád nedávají zúčastněným možnost podat vyjádření v reakci na stanovisko přednesené generálním advokátem (rozsudek ze dne 22. listopadu 2018, MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, C-295/17, EU:C:2018:942, bod 26 a citovaná judikatura).
- 27 Dále je třeba uvést, že podle čl. 252 druhého pododstavce SFEU je úlohou generálního advokáta předkládat veřejně, zcela nestranně a nezávisle odůvodněná stanoviska ve věcech, které podle statutu Soudního dvora Evropské unie vyžadují jeho účast. V tomto ohledu Soudní dvůr není vázán ani stanoviskem generálního advokáta ani důvody, na základě kterých k němu dospěl (rozsudek ze dne 16. září 2015, Société des Produits Nestlé, C-215/14, EU:C:2015:604, bod 32 a citovaná judikatura).

- 28 Za těchto podmínek, jelikož názor rakouské vlády vyplývá jasně z jejich písemných vyjádření a stanovisko generálního advokáta nezavazuje Soudní dvůr, pokud jde o vysvětlení nebo výklad tohoto názoru, je třeba mít za to, že Soudní dvůr je dostatečně obeznámen ve smyslu čl. 83 jednacího řádu.
- 29 Žádost o znovuotevření ústní části řízení je proto třeba zamítnout.

K předběžným otázkám

- 30 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda směrnice 2014/24 a zásada proporcionality brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž je veřejný zadavatel povinen automaticky vyloučit hospodářský subjekt ze zadávacího řízení, pokud je konstatován důvod pro vyloučení uvedený v čl. 57 odst. 4 písm. a) ve vztahu k jednomu ze subdodavatelů uvedených v nabídce tohoto subjektu.
- 31 Podle čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 veřejní zadavatelé mohou z účasti v zadávacím řízení vyloučit nebo po nich mohou členské státy požadovat, aby vyloučili hospodářský subjekt, pokud mohou jakýmkoli vhodnými prostředky prokázat porušení příslušných povinností podle čl. 18 odst. 2 této směrnice.
- 32 Úvodem je třeba uvést, že z čl. 2 odst. 1 bodu 10 směrnice 2014/24 vyplývá, že „hospodářským subjektem“ se rozumí jakákoli fyzická nebo právnická osoba nebo veřejný subjekt nebo skupina těchto osob nebo subjektů, včetně dočasných sdružení podniků, které na trhu nabízejí provedení stavebních prací nebo stavby, dodání výrobků nebo poskytování služeb.
- 33 Pokud jde o takový fakultativní důvod pro vyloučení, jaký je stanoven v čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24, je třeba bez dalšího uvést, že v souladu s čl. 57 odst. 7 této směrnice přísluší členským státům, aby s ohledem na unijní právo stanovily „podmínky k jeho provedení“.
- 34 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že čl. 57 odst. 7 směrnice 2014/24 nezamýšlí jednotné používání důvodů pro vyloučení v něm uvedených na úrovni Unie, jelikož členské státy mají možnost tyto důvody pro vyloučení nepoužít nebo je začlenit do vnitrostátní právní úpravy se stupněm přísnosti, který se může lišit případ od případu v závislosti na právních, ekonomických nebo sociálních okolnostech panujících na vnitrostátní úrovni. Členské státy tedy mají při určování podmínek pro uplatnění fakultativních důvodů pro vyloučení stanovených v čl. 57 odst. 4 směrnice 2014/24 nepochybnou posuzovací pravomoc (obdobně viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, *Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani a Guerrato*, C-178/16, EU:C:2017:1000, body 31 a 32).
- 35 Co se týče fakultativního důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24, je třeba zdůraznit, jak uvedl generální advokát v bodě 32 svého stanoviska, že tento důvod je formulován neosobně, aniž je upřesněno, kdo nesplnil povinnosti stanovené v čl. 18 odst. 2 této směrnice. V důsledku toho je třeba konstatovat, že znění čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24, a to i v případě, že se vykládá s ohledem na bod 101 první pododstavec odůvodnění této směrnice, z něhož vyplývá, že veřejní zadavatelé by měli mít možnost vyloučit nespolehlivé hospodářské subjekty pro nesplnění povinností v oblasti životního prostředí nebo sociálních povinností, nebrání tomu, aby členské státy měly za to, že se zjištěného nesplnění povinností mohl dopustit rovněž subdodavatel, a stanovit tak možnost, či dokonce povinnost veřejného zadavatele, aby z tohoto důvodu vyloučil hospodářský subjekt, který předložil nabídku účasti v zadávacím řízení.
- 36 Je však třeba připomenout, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba zohlednit nejen znění dotčeného ustanovení, ale také jeho kontext a obecnou systematiku právní úpravy, jejíž je součástí, jakož i cíle, které sleduje (rozsudek ze dne 5. července 2018, X, C-213/17, EU:C:2018:538, bod 26).

- 37 Pokud jde zaprvé o kontext čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24, jakož i o obecnou systematiku této směrnice, je třeba uvést, že toto ustanovení výslovně odkazuje na nesplnění povinností stanovených v čl. 18 odst. 2 uvedené směrnice, tedy na povinnosti použitelné v oblastech práva na ochranu životního prostředí, a sociálního a pracovního práva.
- 38 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že článek 18 směrnice 2014/24, nadepsaný „Zásady zadávání veřejných zakázek“, je prvním článkem kapitoly II této směrnice, která je věnována „obecným pravidlům,“ zadávacích řízení. Unijní zákonodárce tím, že v odstavci 2 tohoto článku stanovil, že hospodářské subjekty musí při plnění zakázky splnit povinnosti v oblasti práva životního prostředí, a sociálního a pracovního práva, hodlal tento požadavek povýšit na zásadu, která je na stejné úrovni jako ostatní zásady uvedené v odstavci 1 tohoto článku, a sice zásady rovného zacházení, zákazu diskriminace, transparentnosti, proporcionality a zákazu vyjmout zakázku z působnosti směrnice 2014/24 nebo uměle omezit hospodářskou soutěž. Z toho vyplývá, že takový požadavek představuje v obecné systematice této směrnice základní hodnotu, na jejíž dodržování musí členské státy dbát na základě samotného znění čl. 18 odst. 2 uvedené směrnice.
- 39 Za těchto podmínek nezbytnost zajistit náležitým způsobem dodržování povinností uvedených v čl. 18 odst. 2 směrnice 2014/24 musí členským státům umožňovat, aby v rámci stanovení podmínek pro uplatnění důvodu pro vyloučení uvedeného v čl. 57 odst. 4 písm. a) této směrnice dospěly k závěru, že nesplnění povinnosti se může dopustit nejen hospodářský subjekt, který podal nabídku, ale také subdodavatelé, které tento subjekt zamýšlí využít. Veřejný zadavatel totiž může oprávněně tvrdit, že zakázku zadá pouze hospodářským subjektům, které již ve fázi zadávacího řízení prokážou, že jsou schopny v průběhu plnění zakázky vhodným způsobem zajistit dodržování těchto povinností, a to případně i prostřednictvím využití subdodavatelů, kteří sami dodržují uvedené povinnosti.
- 40 Z toho vyplývá, že členské státy mohou pro účely použití čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 stanovit, že veřejný zadavatel má možnost, či dokonce povinnost, vyloučit hospodářský subjekt, který předložil nabídku účasti v zadávacím řízení, pokud bylo u jednoho ze subdodavatelů uvedených v nabídce tohoto hospodářského subjektu zjištěno nesplnění povinností stanovených v čl. 18 odst. 2 této směrnice.
- 41 Tento výklad je zadruhé podpořen cílem, ze kterého vychází čl. 57 odst. 4 směrnice 2014/24. V tomto ohledu je třeba připomenout, že možnost, či dokonce povinnost veřejného zadavatele vyloučit hospodářský subjekt z účasti na zadávacím řízení je konkrétně určena k tomu, aby mu umožnila posoudit integritu a spolehlivost každého hospodářského subjektu. Konkrétně fakultativní důvod pro vyloučení uvedený v čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 ve spojení s bodem 101 odůvodnění této směrnice má oporu v základní složce vztahu úspěšného uchazeče o zakázku s veřejným zadavatelem, a sice spolehlivosti takového uchazeče, na níž stojí důvěra, kterou v něj vkládá veřejný zadavatel (obdobně viz rozsudek ze dne 3. října 2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj* 93, C-267/18, EU:C:2019:826, bod 26 a citovaná judikatura).
- 42 Cíl, který se týká spolehlivosti hospodářského subjektu, musí ve spojení se specifickým cílem čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24, který spočívá v zajištění plnění povinností v oblasti práva životního prostředí, a sociálního a pracovního práva, členským státům umožnit, aby veřejnému zadavateli přiznaly možnost, či dokonce povinnost považovat za spolehlivé jen ty hospodářské subjekty, které při vypracování své nabídky prokázaly péči vyžadovanou k tomu, aby v průběhu provádění zakázky byly v každém případě dodržovány dotčené povinnosti, ať již ze strany těchto hospodářských subjektů, nebo subdodavatelů, kterým zamýšlejí svěřit část tohoto plnění.
- 43 Z výše uvedených úvah vyplývá, že čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž má veřejný zadavatel možnost, či dokonce povinnost, vyloučit hospodářský subjekt, který předložil nabídku účasti v zadávacím řízení, pokud je důvod pro vyloučení uvedený v tomto ustanovení shledán ve vztahu k jednomu ze subdodavatelů uvedených v nabídce tohoto subjektu.

- 44 Je však třeba připomenout, jak je uvedeno v bodě 33 tohoto rozsudku, že členské státy, pokud přijímají podmínky uplatnění článku 57 směrnice 2014/24, musí na základě odstavce 7 tohoto článku dodržovat unijní právo.
- 45 V tomto ohledu je třeba připomenout, zaprvé že veřejní zadavatelé musí v průběhu celého řízení dodržovat zásady zadávání zakázek uvedené v článku 18 směrnice 2014/24, mezi něž patří zejména zásada rovného zacházení a zásada proporcionality (rozsudek ze dne 26. září 2019, Vitali, C-63/18, EU:C:2019:787, bod 39 a citovaná judikatura), a zadruhé že v souladu se zásadou proporcionality, která představuje obecnou zásadu unijního práva, pravidla stanovená členskými státy nebo veřejnými zadavateli v rámci provádění ustanovení této směrnice, jako jsou pravidla určená k přijetí podmínek uplatnění článku 57 uvedené směrnice, nemohou překračovat meze toho, co je nezbytné pro dosažení cílů stanovených touto směrnicí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. července 2016, Ambisig, C-46/15, EU:C:2016:530, bod 40, a ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, bod 32, jakož i citovaná judikatura).
- 46 Zaprvé, pokud veřejný zadavatel v průběhu zadávacího řízení ověřuje, jak má povinnost na základě čl. 56 odst. 1 písm. b) směrnice 2014/24 ve spojení s bodem 40 odůvodnění této směrnice, zda existují důvody pro vyloučení ve smyslu čl. 57 odst. 4 písm. a) uvedené směrnice, a vnitrostátní právní úprava stanoví, že má možnost, či dokonce povinnost, vyloučit hospodářský subjekt z důvodu nedodržení povinností ze strany subdodavatele, pokud jde o povinnosti v oblasti práva životního prostředí, a sociálního a pracovního práva, je povinen za účelem dodržení zásady rovného zacházení ověřit existenci jakéhokoli nesplnění těchto povinností nejen vůči všem hospodářským subjektům, které předložily nabídku, ale rovněž všem subdodavatelům, které tyto hospodářské subjekty uvedly v příslušných nabídkách.
- 47 Vzhledem k tomu, že k takovému jednotnému ověření dochází ve stadiu zadávacího řízení, je třeba upřesnit, že zásada rovného zacházení nebrání tomu, aby vnitrostátní právní úprava stanovila, že konstatování nedodržení povinnosti v případě subdodavatele po zadání zakázky nevede k vyloučení úspěšného uchazeče, ale pouze k nahrazení subdodavatele. Vzhledem k tomu, že všechny hospodářské subjekty a subdodavatelé uvedení v nabídkách těchto subjektů podléhali v průběhu zadávacího řízení postupu ověřování, který byl vedený veřejným zadavatelem za stejných podmínek, je totiž třeba mít za to, že s těmito hospodářskými subjekty a subdodavateli bylo v průběhu zadávacího řízení v tomto ohledu zacházeno stejně, když zásada rovného zacházení nebrání tomu, aby bylo stanoveno odlišné pravidlo, jestliže nedodržení povinnosti mohlo být konstatováno až později v průběhu fáze plnění zakázky.
- 48 Pokud jde zadruhé o zásadu proporcionality, je třeba připomenout kromě judikatury uvedené v bodě 45 tohoto rozsudku, že z bodu 101 třetího pododstavce odůvodnění směrnice 2014/24 vyplývá, že když veřejní zadavatelé uplatňují takové fakultativní důvody pro vyloučení, jako je důvod uvedený v čl. 57 odst. 4 písm. a) této směrnice, musí věnovat zvláštní pozornost zásadě proporcionality, přičemž musí zejména vzít v úvahu nízkou závažnost spáchaných nesrovnalostí nebo opakované případy drobných nesrovnalostí. Tato pozornost musí být ještě větší, pokud vyloučení stanovené vnitrostátní právní úpravou zatěžuje hospodářský subjekt, který podal nabídku, pro nesplnění povinnosti, kterého se přímo nedopustil on, ale osoba, která nesouvisí s jeho podnikem, a pro jejíž kontrolu nemůže mít k dispozici všechnu požadovanou autoritu a všechny nezbytné prostředky.
- 49 Nutnost dodržovat zásadu proporcionality se rovněž odráží v čl. 57 odst. 6 prvním pododstavci směrnice 2014/24, podle kterého každý hospodářský subjekt, který se nachází zejména v situaci uvedené v čl. 57 odst. 4 písm. a) této směrnice, včetně, jak vyplývá z bodu 43 tohoto rozsudku, v důsledku nedodržení povinnosti, které bylo konstatováno ve vztahu k subdodavateli uvedenému v nabídce, může předložit důkazy k prokázání toho, že opatření, která přijal, postačují k prokázání jeho spolehlivosti navzdory existenci tohoto důvodu pro vyloučení. Článek 57 odst. 6 první pododstavec směrnice 2014/24 upřesňuje, že jsou-li tyto důkazy považovány za dostatečné, příslušný hospodářský subjekt se ze zadávacího řízení nevyloučí. Toto ustanovení tak zavádí mechanismus

nápravných opatření (*self-cleaning*), který zdůrazňuje význam, který je přikládán spolehlivosti hospodářského subjektu (rozsudek ze dne 19. června 2019, Meca, C-41/18, EU:C:2019:507, body 40 a 41).

- 50 Z toho vyplývá, že kdyby hospodářskému subjektu, který předložil nabídku, hrozilo, že bude vyloučen z účasti na zadávacím řízení z důvodu nedodržení povinností v oblasti práva životního prostředí, a sociálního a pracovního práva, které je přičitatelné jednomu ze subdodavatelů, které chce využít, může veřejnému zadavateli prokázat, že i přes existenci takového důvodu pro vyloučení je nadále spolehlivý, přičemž veřejný zadavatel musí v souladu s čl. 57 odst. 6 třetím pododstavcem směrnice 2014/24 posoudit důkazy předložené tímto hospodářským subjektem v závislosti na závažnosti situace a konkrétních okolností projednávané věci.
- 51 Vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení přitom obecným a abstraktním způsobem stanoví automatické vyloučení hospodářského subjektu, jestliže je konstatováno nedodržení povinností v oblasti práva životního prostředí, a sociálního a pracovního práva u některého ze subdodavatelů uvedených v nabídce tohoto subjektu, a to bez ohledu na okolnosti, které k němu vedly, a stanoví tak nevyvratitelnou domněnku, že hospodářský subjekt musí být vyloučen za každé nedodržení povinnosti přičitatelné jednomu z jeho subdodavatelů, aniž je veřejnému zadavateli ponechána možnost posoudit v každém jednotlivém případě zvláštní okolnosti případu, a hospodářskému subjektu, aby prokázal svou spolehlivost navzdory zjištění tohoto nedodržení povinnosti.
- 52 Taková právní úprava zejména neumožňuje veřejnému zadavateli, aby pro účely posouzení situace zohlednil řadu relevantních faktorů, jako jsou prostředky, které měl hospodářský subjekt, jenž předložil nabídku, k dispozici pro ověření existence nesplnění povinnosti u subdodavatelů, nebo skutečnost, že ve své nabídce uvedl, že je schopen plnit zakázku, aniž nutně využil dotčeného subdodavatele.
- 53 Za těchto podmínek vnitrostátní právní úprava, která stanoví takové automatické vyloučení hospodářského subjektu, který předložil nabídku, porušuje zásadu proporcionality tím, že ukládá veřejným zadavatelům povinnost automaticky přistoupit k tomuto vyloučení z důvodu neplnění povinností ze strany subdodavatele, a že tak překračuje prostor pro uvážení, který mají členské státy na základě čl. 57 odst. 7 směrnice 2014/24, pokud jde o přesnost podmínek uplatnění důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 písm. a) této směrnice v souladu s unijním právem. Taková právní úprava též zbavuje hospodářský subjekt možnosti prokázat v souladu s čl. 57 odst. 6 směrnice 2014/24 svou spolehlivost navzdory nedodržení povinností ze strany jednoho z jeho subdodavatelů (obdobně viz rozsudky ze dne 19. května 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, bod 30; ze dne 13. prosince 2012, Forposta a ABC Direct Contact, C-465/11, EU:C:2012:801, body 34 a 35, jakož i ze dne 26. září 2019, Vitali, C-63/18, EU:C:2019:787, body 40 a 41).
- 54 V důsledku toho automatické vyloučení hospodářského subjektu, který předložil nabídku, stanovené vnitrostátní právní úpravou v rozsahu, v němž zbavuje jednak tento subjekt možnosti předložit podrobné informace o situaci a jednak veřejného zadavatele mít v tomto ohledu prostor pro uvážení, nelze považovat za slučitelné s čl. 57 odst. 4 a 6 směrnice 2014/24 a zásadou proporcionality (obdobně viz rozsudek ze dne 26. září 2019, Vitali, C-63/18, EU:C:2019:787, body 42 a 43).
- 55 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 57 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/24 nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž má veřejný zadavatel možnost, či dokonce povinnost vyloučit hospodářský subjekt, který předložil nabídku účasti v zadávacím řízení, pokud je důvod pro vyloučení uvedený v tomto ustanovení shledán ve vztahu k jednomu ze subdodavatelů uvedených v nabídce tohoto subjektu. Naopak toto ustanovení ve spojení s čl. 57 odst. 6 této směrnice, jakož i zásada proporcionality brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví automatickou povahu takového vyloučení.

K nákladům řízení

- 56 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 (druhý senát) rozhodl takto:

Článek 57 odst. 4 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž má veřejný zadavatel možnost, či dokonce povinnost vyloučit hospodářský subjekt, který předložil nabídku účasti v zadávacím řízení, pokud je důvod pro vyloučení uvedený v tomto ustanovení shledán ve vztahu k jednomu ze subdodavatelů uvedených v nabídce tohoto subjektu. Naopak toto ustanovení ve spojení s čl. 57 odst. 6 této směrnice, jakož i zásada proporcionality brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví automatickou povahu takového vyloučení.

Podpisy.