



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

10. září 2020\*

„Řízení o předběžné otázce – Veřejné zakázky na služby – Směrnice 2014/24/EU – Článek 2 odst. 1 bod 5 – Pojem ‚veřejná zakázka‘ – Pojem ‚úplatná smlouva‘ – Nabídka uchazeče ve výši nula eur – Odmítnutí nabídky – Článek 69 – Mimořádně nízká nabídka“

Ve věci C-367/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (národní komise pro kontrolu veřejných zadávacích řízení, Slovinsko) ze dne 30. dubna 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 8. května 2019, v řízení

**Tax-Fin-Lex d.o.o.**

proti

**Ministrstvo za notranje zadeve,**

za přítomnosti:

**LEXPERA d.o.o.,**

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení M. Vilaras (zpravodaj), předseda senátu, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe a N. Piçarra, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Tax-Fin-Lex d.o.o. Z. Tavčar, ředitelkou,
- za Ministrstvo za notranje zadeve M. Bregar Hasanagićem a M. Urkem, jako zmocněnci,
- za rakouskou vládu M. Fruhmannem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi L. Haasbeek a B. Rous Demiri, jakož i P. Ondrůškem, jako zmocněnci,

\* Jednací jazyk: slovinština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. května 2020,  
vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 odst. 1 bodu 5 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), ve znění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2365 ze dne 18. prosince 2017 (Úř. věst. 2017, L 337, s. 19) (dále jen „směrnice 2014/24“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Tax-Fin-Lex d.o.o. se sídlem ve Slovinsku a Ministerstvo za notranje zadeve (ministerstvo vnitra, Slovinsko) (dále jen „ministerstvo“), jehož předmětem je odmítnutí ze strany uvedeného ministerstva nabídky předložené touto společností v rámci zadávacího řízení na veřejnou zakázku.

### **Právní rámec**

#### ***Unijní právo***

- 3 Bod 2 odůvodnění směrnice 2014/24 zní:

„Veřejné zakázky [...] [jsou jedním] z tržně založených nástrojů, jež se dá využít k dosažení inteligentního, udržitelného růstu podporujícího začlenění a zároveň k zajištění nejefektivnějšího využití veřejných prostředků. Za tímto účelem musí být současná pravidla pro zadávání veřejných zakázek [...] revidována a modernizována, aby se zvýšila efektivita veřejných výdajů [...]“.

- 4 V rámci hlavy I směrnice 2014/24, nadepsané „Oblast působnosti, definice a obecné zásady“, čl. 1 odst. 1 a 2 stanoví:

„1. Tato směrnice stanoví pravidla pro zadávání veřejných zakázek a organizování soutěží o návrh veřejnými zadavateli, jejichž odhadovaná hodnota dosahuje alespoň finančních limitů stanovených v článku 4.

2. Zadáváním veřejných zakázek ve smyslu této směrnice je pořízení prostřednictvím veřejné zakázky stavebních prací, dodávek nebo služeb jedním či více veřejnými zadavateli od hospodářských subjektů vybraných těmito veřejnými zadavateli bez ohledu na to, zda tyto stavební práce, dodávky nebo služby mají sloužit veřejnému účelu, či nikoli.“

- 5 Článek 2 odst. 1 bod 5 směrnice 2014/24 stanoví:

„1. Pro účely této směrnice se použijí následující definice:

[...]

5) ‚veřejnými zakázkami‘ nebo ‚smlouvami na veřejné zakázky‘ se rozumějí úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb“.

6 Článek 4 této směrnice, nadepsaný „Finanční limity“, stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na veřejné zakázky, jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) se rovná těmto finančním limitům nebo je vyšší:

[...]

b) 144 000 EUR u veřejných zakázek na dodávky a služby zadávaných ústředními orgány státní správy a u soutěží o návrh pořádaných takovými orgány; [...]

[...]“

7 Článek 18 směrnice 2014/24, nadepsaný „Zásady zadávání veřejných zakázek“, v odstavci 1 stanoví:

„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 veřejnou zakázku koncipováno se záměrem bezdůvodně zvýhodňovat nebo znevýhodňovat určité hospodářské subjekty.“

8 Hlava II směrnice 2014/24, jež se týká pravidel pro zadávání veřejných zakázek, obsahuje kapitolu III týkající se průběhu řízení, jejíž oddíl 3 je nadepsán „Výběr účastníků a zadávání veřejných zakázek“. Článek 69 této směrnice, věnovaný „[m]imořádně nízkým nabídkám“, který je uveden v tomto oddíle 3, stanoví:

„1. Veřejní zadavatelé požadují po hospodářských subjektech, aby vysvětlily cenu či náklady navržené v nabídce v případech, kdy se nabídka ve vztahu ke stavebním pracím, dodávkám nebo službám jeví jako mimořádně nízká.

2. Vysvětlení uvedená v odstavci 1 se mohou týkat zejména:

a) ekonomických aspektů výrobního procesu, poskytovaných služeb nebo konstrukčních metod;

b) zvolených technických řešení nebo výjimečně příznivých podmínek, které má uchazeč k dispozici pro dodání výrobků, poskytnutí služeb nebo provedení stavebních prací;

c) originality stavebních prací, dodávek nebo služeb navrhovaných uchazečem;

[...]

f) možnosti uchazeče získat státní podporu.

3. Veřejný zadavatel posoudí poskytnuté informace konzultací s uchazečem. Zadavatel může nabídku odmítnout pouze v případě, že předložený doklad s ohledem na faktory uvedené v odstavci 2 uspokojivě neodůvodňuje nízkou úroveň navrhovaných cen či nákladů.

[...]“

## **Slovinské právo**

- 9 Článek 2 Zakon o javnem naročanju (zákon o zadávání veřejných zakázek) ze dne 30. května 2015 (Uradni list RS, č. 91/2015), ve znění použitelném na skutkové okolnosti sporu v původním řízení (dále jen „ZJN“), v odstavci 1 stanoví:

„Pojmy použité v tomto zákoně mají následující význam:

1. ‚veřejnou zakázkou‘ se rozumí úplatná smlouva uzavřená písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejímž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb.

[...]“

## **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 10 Dne 7. června 2018 zveřejnilo ministerstvo oznámení o vyhlášení veřejné zakázky, jež byla rozdělena do dvou částí a týkala se zpřístupnění právního informačního systému na dobu 24 měsíců. Ministerstvo odhadlo hodnotu této zakázky na 39 959,01 eura.
- 11 Ministerstvo obdrželo ve stanovené lhůtě na první část veřejné zakázky pouze dvě nabídky, z toho jedna byla nabídka žalobkyně v původním řízení, společnosti Tax-Fin-Lex, jež nabídla cenu ve výši nula eur.
- 12 Rozhodnutím ze dne 11. ledna 2019 byla společnost Tax-Fin-Lex informována o odmítnutí její nabídky z důvodu, že konečná cena její nabídky byla nula eur, což bylo podle názoru ministerstva v rozporu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek, a o zadání veřejné zakázky na první část druhému uchazeči.
- 13 Dne 17. ledna 2019 požádala společnost Tax-Fin-Lex ministerstvo, aby přezkoumalo své rozhodnutí o odmítnutí její nabídky. Ministerstvo tuto žádost dne 5. února 2019 zamítlo, načež postoupilo věc dne 11. února 2019 předkládajícímu soudu, čímž zahájilo řízení před uvedeným soudem.
- 14 Předkládající soud úvodem poznamenává, že ačkoli směrnice 2014/24 přímo neupravuje situaci v původním řízení, slovinský zákonodárce při provádění ustanovení této směrnice do vnitrostátního práva rozhodl, že výraz „veřejná zakázka“ označuje jak zakázky, jejichž hodnota je vyšší než finanční limit vymezený v uvedené směrnici, tak zakázky, jejichž hodnota je nižší než tento limit. Soudní dvůr má tedy pravomoc o položených otázkách rozhodnout.
- 15 Ve věci samé předkládající soud zdůrazňuje, že rozhodnutí ministerstva o odmítnutí nabídky společnosti Tax-Fin-Lex bylo založeno na jediném důvodu týkajícím se výše navrhované nabídky. V tomto ohledu se táže, zaprvé zda lze zakázku kvalifikovat jako „úplatnou smlouvu“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 5 směrnice 2014/24 v případě, že veřejný zadavatel není povinen poskytovat svému smluvnímu partnerovi jakékoliv protiplnění, nicméně tento smluvní partner prostřednictvím této smlouvy získá přístup na nový trh nebo k novým uživatelům, a tedy reference, což pro něj může v budoucnu představovat ekonomický přínos. Přeje si tedy vědět, zda pouhá skutečnost, že získání veřejné zakázky představuje samo o sobě hospodářskou hodnotu pro hospodářský subjekt, i když není možné tuto hodnotu vyjádřit v peněžní formě při zadávání zakázky nebo uzavírání smlouvy, může postačovat ke kvalifikaci smlouvy, jejímž předmětem je tato zakázka, jako úplatné smlouvy ve smyslu tohoto ustanovení.
- 16 Zadruhé se předkládající soud táže pro případ, že se zde nejedná o „úplatnou smlouvu“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 5 směrnice 2014/24, zda toto ustanovení může představovat autonomní právní základ odůvodňující odmítnutí nabídky, ve které je cena stanovena na nulu eur.

- 17 Předkládající soud uvádí, že v případě přijetí takové nabídky nelze uzavřenou smlouvu podle jeho názoru považovat za smlouvu o provedení veřejné zakázky. Veřejný zadavatel by tudíž zahájil zadávací řízení na veřejnou zakázku, jehož konečným výsledkem by nebylo získání takové veřejné zakázky, ale například dar.
- 18 Předkládající soud nicméně poznamenává, že čl. 2 odst. 1 bod 5 směrnice 2014/24 definuje pojem „veřejná zakázka“ za účelem určení případů, v nichž se tato směrnice použije, aniž upravuje řízení k zadání veřejné zakázky. Uvádí, že při zahájení takového řízení ve věci v původním řízení se veřejný zadavatel domníval, že bude muset poskytnout protiplnění za obdržení služeb, které jsou předmětem této smlouvy. Chování uchazečů a obsah jejich nabídek nemůže ovlivnit předchozí hodnocení veřejného zadavatele. Po zahájení zadávacího řízení na veřejnou zakázku a po obdržení nabídek je veřejný zadavatel povinen zohlednit přijaté nabídky a vyhodnotit je výhradně s přihlédnutím k předem stanoveným požadavkům. Veřejní zadavatelé navíc neorganizují zadávací řízení na veřejné zakázky za účelem uzavření úplatné smlouvy, nýbrž za účelem obdržení zboží nebo služeb. I kdyby přitom v projednávaném případě veřejný zadavatel nabídku za cenu nula eur přijal, přesto by obdržel služby, na které byla veřejná zakázka vypsána.
- 19 Za těchto podmínek se Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (národní komise pro kontrolu veřejných zadávacích řízení) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Lze hovořit o ‚úplatné smlouvě‘ jako o znaku veřejné zakázky ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 5 směrnice 2014/24 v případě, že veřejný zadavatel sice není povinen poskytnout žádné protiplnění, avšak hospodářský subjekt prostřednictvím provedení zakázky získá přístup na nový trh a reference?
- 2) Je možné nebo nutné vykládat čl. 2 odst. 1 bod 5 směrnice 2014/24 v tom smyslu, že představuje právní základ pro odmítnutí nabídky s cenou ve výši nuly eur?“

### **K předběžným otázkám**

- 20 Úvodem je třeba konstatovat, že částka zakázky dotčené ve věci v původním řízení je nižší než finanční limit 144 000 eur stanovený v čl. 4 písm. b) směrnice 2014/24, takže tato zakázka nespadá do oblasti působnosti této směrnice. Jak však předkládající soud uvádí, při provádění ustanovení této směrnice do vnitrostátního práva slovinský zákonodárce v čl. 2 odst. 1 ZJN přijal definici pojmu „veřejná zakázka“ uvedenou v čl. 2 odst. 1 bodě 5 téže směrnice, takže tato definice se použije na všechny zakázky, které se řídí ZJN, bez ohledu na jejich výši.
- 21 Podle ustálené judikatury přitom platí, že výklad provedený Soudním dvorem stran ustanovení unijního práva v situacích, které nespádají do jejich 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 uvedených ustanovení bude zacházeno stejně (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi, C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, body 36, 37 a 41, jakož i ze dne 24. října 2019, Belgische Staat, C-469/18 a C-470/18, EU:C:2019:895, bod 23).
- 22 Je tedy třeba na položené otázky odpovědět.
- 23 Je třeba konstatovat, že podstatou otázek předkládajícího soudu, které je nutné posoudit společně, je, zda musí být čl. 2 odst. 1 bod 5 směrnice 2014/24 vykládán v tom smyslu, že představuje právní základ pro odmítnutí nabídky uchazeče v rámci zadávacího řízení pouze z toho důvodu, že jelikož

cena navrhovaná v nabídce zní na nulu eur, veřejný zadavatel by neposkytl žádné finanční protiplnění, i kdyby tento uchazeč získal pouze provedením této zakázky přístup na nový trh a reference, na které by mohl poukazovat v rámci pozdějších zadávacích řízení.

- 24 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 2 odst. 1 bodu 5 směrnice 2014/24 jsou „veřejné zakázky“ nebo „smlouvy na veřejné zakázky“ definovány jako „úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více hospodářskými subjekty a jedním nebo více veřejnými zadavateli, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb“.
- 25 Podle Soudního dvora z právně obvyklého smyslu výrazu „úplatné“ plyne, že se vztahuje na smlouvu, jíž se každá ze stran zavazuje provést plnění výměnou za jiné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. října 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, bod 28). Synallagmatická povaha smlouvy je tak podstatným znakem veřejné zakázky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. prosince 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, bod 43; ze dne 28. května 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, bod 40, a ze dne 18. června 2020, Porin kaupunki, C-328/19, EU:C:2020:483, bod 47).
- 26 Jak uvedl generální advokát v bodě 47 svého stanoviska, i když toto protiplnění nutně neznamená zaplacení peněžité částky, takže odměnou za plnění mohou být i jiné formy protiplnění, jako je náhrada nákladů vzniklých při poskytování dohodnuté služby (viz zejména rozsudky ze dne 19. prosince 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a další, C-159/11, EU:C:2012:817, bod 29; ze dne 13. června 2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, bod 31, jakož i ze dne 18. října 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, bod 29), nic to nemění na tom, že synallagmatická povaha smlouvy o veřejné zakázce se nutně projevuje vznikem právně závazných povinností pro každou ze smluvních stran, jejichž plnění musí být možno se domáhat u soudu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. března 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, body 60 až 62).
- 27 Z toho vyplývá, že smlouva, podle níž není veřejný zadavatel právně povinen poskytnout žádné protiplnění za to, co se jeho smluvní partner zavázal provést, nespadá pod pojem „úplatná smlouva“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 5 směrnice 2014/24.
- 28 Okolnost uvedená předkládajícím soudem, která je vlastní všem zadávacím řízením na veřejné zakázky a spočívá v tom, že získání této zakázky by mohlo mít pro uchazeče ekonomickou hodnotu, jelikož by mu to umožnilo přístup na nový trh nebo získat reference, je příliš nahodilá, a proto nemůže, jak uvedl generální advokát v bodech 63 až 66 svého stanoviska, stačit k tomu, aby bylo možné tuto smlouvu kvalifikovat jako „úplatnou smlouvu“.
- 29 Je však třeba uvést, že čl. 2 odst. 1 bod 5 směrnice 2014/24 se omezuje na vymezení pojmu „veřejné zakázky“ nebo „smlouvy na veřejné zakázky“ pro účely určení použitelnosti této směrnice. Jak vyplývá z čl. 1 odst. 1 této směrnice, uvedená směrnice se totiž použije pouze na „veřejné zakázky“ nebo „smlouvy na veřejné zakázky“ ve smyslu jejího čl. 2 odst. 1 bodu 5, jejichž odhadovaná hodnota dosahuje nebo překračuje finanční limity stanovené v článku 4 této směrnice.
- 30 Z toho vyplývá, že čl. 2 odst. 1 bod 5 směrnice 2014/24 nemůže představovat právní základ, který by mohl odůvodnit odmítnutí nabídky, jejíž cena zní na nulu eur. Toto ustanovení tudíž neumožňuje automaticky odmítnout nabídku předloženou v souvislosti s veřejnou zakázkou, jako je nabídka s cenou ve výši nula eur, kterou hospodářský subjekt nabízí veřejnému zadavateli provedení stavebních prací, dodávek nebo služeb, které si posledně uvedený přeje pořídit, aniž požaduje protiplnění.



- 31 Za těchto podmínek, jelikož lze nabídku s cenou ve výši nula eur kvalifikovat jako mimořádně nízkou ve smyslu článku 69 směrnice 2014/24, se musí veřejný zadavatel v případě, že je mu učiněna taková nabídka, řídit postupem stanoveným v tomto ustanovení a žádat po uchazeči, aby vysvětlil výši nabídky. Ze základní logiky článku 69 směrnice 2014/24 totiž vyplývá, že nabídku nelze automaticky odmítnout pouze z toho důvodu, že nabízená cena je ve výši nula eur.
- 32 Z odstavce 1 tohoto článku tak vyplývá, že v případech, kdy se nabídka jeví jako mimořádně nízká, veřejní zadavatelé požadují po uchazečích, aby vysvětlili cenu či náklady navržené v nabídce, přičemž tato vysvětlení se mohou týkat zejména skutečností uvedených v odstavci 2 tohoto článku. Tato vysvětlení tak přispívají k posouzení spolehlivosti nabídky a umožňují prokázat, že ačkoli uchazeč nabízí cenu ve výši nula eur, nebude to mít vliv na řádné provedení zakázky.
- 33 Podle odstavce 3 téhož článku totiž veřejný zadavatel posoudí poskytnuté informace konzultací s uchazečem a může takovou nabídku odmítnout pouze v případě, že předložené doklady uspokojivě neodůvodňují nízkou úroveň navrhovaných cen či nákladů.
- 34 Posouzení těchto informací musí být navíc provedeno v souladu se zásadami rovnosti a zákazu diskriminace mezi uchazeči, jakož i transparentnosti a proporcionality, které jsou pro zadavatele závazné v souladu s čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24.
- 35 Argument uchazeče, jenž podal nabídku s cenou ve výši nuly eur, podle něhož je cena navrhovaná v jeho nabídce vysvětlena skutečností, že má v úmyslu získat přístup na nový trh nebo reference, pokud bude tato nabídka přijata, je tedy třeba posoudit v kontextu možného použití článku 69 směrnice 2014/24.
- 36 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 2 odst. 1 bod 5 směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že nepředstavuje právní základ pro odmítnutí nabídky uchazeče v rámci zadávacího řízení, pouze z toho důvodu, že cena navrhovaná v nabídce zní na nulu eur.

### **K nákladům řízení**

- 37 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 (čtvrtý senát) rozhodl takto:

**Článek 2 odst. 1 bod 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, ve znění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2365 ze dne 18. prosince 2017, musí být vykládán v tom smyslu, že nepředstavuje právní základ pro odmítnutí nabídky uchazeče v rámci zadávacího řízení, pouze z toho důvodu, že cena navrhovaná v nabídce zní na nulu eur.**

Podpisy.