



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc C-547/22

INGSTEEL spol. s r. o.

v.

Úrad pre verejné obstarávanie

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Okresný súd Bratislava II)

Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 6. června 2024

„Řízení o předběžné otázce – Přezkumné řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce – Směrnice 89/665/EHS – Článek 2 odst. 1 písm. c) – Náhrada škody přiznaná uchazeči, který byl protiprávně vyloučen ze zadávacího řízení – Rozsah – Ztráta příležitosti“

Sbližování právních předpisů – Přezkumné řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce – Směrnice 89/665 – Žaloby na náhradu škody – Povinnost nahradit újmu způsobenou jednotlivcům – Rozsah působnosti – Rozhodnutí o protiprávním vyloučení ze zadávacího řízení – Ztráta příležitosti účastnit se uvedeného řízení – Zahrnutí

[Směrnice Rady 89/665, ve znění směrnice 2007/66, bod 6 odůvodnění a čl. 1 odst. 3 a čl. 2 odst. 1 písm. c)]

(viz body 33, 36–39, 41–44)

Shrnutí

Soudní dvůr, jemuž Okresní soud pro Bratislavu II (Okresný súd Bratislava II, Slovensko) předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, podal výklad čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 89/665¹. Podstatou otázek předkládajícího soudu je, zda tento článek musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě nebo praxi, které vylučují možnost, aby uchazeč vyloučený ze zadávacího řízení z důvodu protiprávního rozhodnutí veřejného zadavatele získal náhradu škody způsobenou v důsledku ztráty příležitosti účastnit se tohoto řízení za účelem získání dotyčné zakázky. Předkládající soud žádá Soudní dvůr konkrétně o upřesnění, zda toto ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že mezi osoby poškozené porušením unijního práva v oblasti veřejných zakázek, které mají právo na náhradu škody, patří nejen ty osoby, jímž vznikla újma z důvodu, že nezískaly veřejnou zakázku, a sice jejich ušlý zisk, ale i osoby, kterým vznikla újma související se ztrátou příležitosti účastnit se řízení o zadání této zakázky a dosáhnout zisku

¹ – Směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. 1989, L 395, s. 33; Zvl. vyd. 06/01, s. 246), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007 (Úř. věst. 2007, L 335, s. 31) (dále jen „směrnice 89/665“).

z důvodu takové účasti. V projednávaném případě ustanovení § 17 zákona č. 514/2003² výslovně uvádí jako nahraditelnou škodu pouze „skutečnou škodu“ a „ušlý zisk“, a nikoli „ztrátu příležitosti“.

Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi INGSTEEL spol. s r. o. a Slovenskou republikou, jednající prostřednictvím Úřadu pro veřejné zakázky (Úrad pre verejné obstarávanie, Slovensko, dále jen „žalovaný v původním řízení“), týkajícího se žaloby na náhradu škody podané touto společností v důsledku protiprávního vyloučení sdružení, jehož byla členem (dále jen „sdružení ucházející se o zakázku“), ze zadávacího řízení, které vyhlásil Slovenský fotbalový svaz (Slovenský futbalový zväz, dále jen „veřejný zadavatel“).

Konkrétně se veřejný zadavatel rozhodl vyloučit sdružení ucházející se o zakázku z tohoto zadávacího řízení, jelikož měl za to, že toto sdružení nesplnilo požadavky oznámení o vyhlášení zadávacího řízení týkající se zejména jeho hospodářské a finanční způsobilosti. Nejvyšší soud Slovenské republiky (Najvyšší súd Slovenskej republiky) poté, co u něj uvedené sdružení podalo opravné prostředky a poté, co předložil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, v souvislosti s níž byl vydán rozsudek Ingsteel a Metrostav³, zrušil rozhodnutí potvrzující toto rozhodnutí o vyloučení. Žalovaný v původním řízení tedy přijal nové rozhodnutí, kterým veřejnému zadavateli nařídil, aby zrušil vyloučení sdružení ucházejícího se o zakázku z dotčeného zadávacího řízení. Vzhledem k tomu, že toto řízení bylo mezitím skončeno, žalobkyně v původním řízení podala u předkládajícího soudu žalobu, v níž se domáhala náhrady škody, která jí údajně vznikla.

Závěry Soudního dvora

Podle ustálené judikatury Soudní dvůr bere při výkladu dotčeného ustanovení unijního práva v úvahu nejen znění tohoto ustanovení, ale i kontext, do něhož spadá, a cíle sledované právní úpravou, jíž je součástí.

Pokud jde zaprvé o znění čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 89/665, konstatoval Soudní dvůr, že toto ustanovení, které je formulováno široce, stanoví, že členské státy zajistí, aby byla přiznána náhrada škody osobám poškozeným porušením unijního práva v oblasti zadávání veřejných zakázek, což se vzhledem k neuvedení rozlišení různých kategorií škod může vztahovat na všechny druhy škod, které tyto osoby utrpěly, včetně újmy, která vyplývá ze ztráty příležitosti účastnit se zadávacího řízení.

Zadruhé měl za to, že toto konstatování je podpořeno kontextem, do něhož dotčené ustanovení spadá. Jednotlivci, jimž vznikla škoda porušením unijního práva, které lze přičíst členskému státu, mají totiž nárok na náhradu škody, jsou-li splněny tři podmínky, a sice zaprvé porušení pravidlo unijního práva jim přiznává práva, zadruhé je porušení tohoto pravidla dostatečně závažné a zatřetí existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením a vzniklou škodou. Kromě toho náhrada újmy způsobené porušením unijního práva musí být přiměřená vzniklé újmě v tom smyslu, že musí případně umožnit plnou náhradu skutečně vzniklé újmy. Článek 2 odst. 1 písm. c) směrnice 89/665 přitom představuje konkretizaci těchto zásad, které jsou vlastní právnímu řádu Unie.

² – Zákon č. 514/2003 Sb. z. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci) ze dne 28. října 2003 (Z. z., číslo 215 z roku 2003), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon č. 514/2003“),

³ – Rozsudek ze dne 13. července 2017, Ingsteel a Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549).

V tomto ohledu a v souladu s čl. 1 odst. 3 směrnice 89/665 musí být přezkumné řízení stanovené v posledně uvedené směrnici dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a vznikla nebo hrozí jí škoda v důsledku domnělého protiprávního jednání. Tato směrnice nestanoví žádnou možnost tento přístup omezit. Unijní normotvůrce chápal žalobu směřující k získání náhrady škody stanovenou v čl. 2 odst. 1 písm. c) téže směrnice jako právní prostředek poslední instance, který musí zůstat přístupný osobám poškozeným porušením unijního práva, pokud jsou tyto osoby fakticky zbaveny jakékoliv možnosti využít užitečného účinku některého z jiných opravných prostředků stanovených v tomto ustanovení.

Jedná se zvláště o případ protiprávně vyloučeného uchazeče, který se domáhal zrušení svého vyloučení z takového zadávacího řízení, jako je řízení ve věci v původním řízení, zrušení dosáhl, avšak z důvodu ukončení tohoto řízení, k němuž mezitím došlo, již nemá možnost využít účinků tohoto zrušení. I když škoda může vyplývat z nezískání veřejné zakázky jako takového, je třeba konstatovat, že je možné, že uchazeči, který byl protiprávně vyloučen, vznikla odlišná škoda, která odpovídá ztrátě příležitosti účastnit se dotyčného zadávacího řízení za účelem získání této zakázky. Je přitom třeba, aby bylo možné takovou škodu nahradit podle čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 89/665.

Zatřetí má Soudní dvůr za to, že široký výklad čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 89/665 je podpořen cílem sledovaným touto směrnicí, a sice nevyloučit žádný druh škody z působnosti uvedené směrnice.

Soudní dvůr v tomto ohledu připomněl, že ačkoli nelze mít za to, že směrnice 89/665 provádí úplnou harmonizaci, a tedy upravuje všechny možné opravné prostředky v oblasti veřejných zakázek, tato směrnice vychází, jak je uvedeno v šestém bodě jejího odůvodnění, z vůle unijního normotvůrce zajistit, aby ve všech členských státech existovala vhodná řízení umožňující nejen zrušení protiprávních rozhodnutí, ale i odškodnění osob poškozených protiprávním jednáním v rozporu s unijním právem. Aby nebyl tento cíl ohrožen, podobně jak rozhodl Soudní dvůr, pokud jde o ušlý zisk, úplné vyloučení ztráty příležitosti účastnit se zadávacího řízení za účelem získání veřejné zakázky z titulu nahraditelné škody tedy nemůže být v případě porušení unijního práva připuštěno, jelikož zvláště v souvislosti se spory hospodářské nebo obchodní povahy by úplné vyloučení takové ztráty příležitosti ve skutečnosti mohlo znemožnit náhradu škody.

Článek 2 odst. 1 písm. c) směrnice 89/665 musí být tudíž vykládán v tom smyslu, že náhrada škody, které se osoby poškozené protiprávním jednáním v rozporu s unijním právem v oblasti veřejných zakázek mohou domáhat na základě tohoto ustanovení, může pokrývat škodu vzniklou v důsledku ztráty příležitosti. I když tento článek vyžaduje, aby náhrada škody mohla být přiznána osobám poškozeným protiprávním jednáním v rozporu s unijním právem v oblasti veřejných zakázek, jelikož neexistují předpisy Unie v této oblasti, přísluší právnímu řádu každého členského státu, aby stanovil kritéria, na jejichž základě musí být zjištěna a ohodnocena škoda vyplývající ze ztráty příležitosti účastnit se zadávacího řízení za účelem získání zakázky, za předpokladu, že jsou dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity.

V projednávané věci Soudní dvůr uvedl, že ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že § 17 zákona č. 514/2003 výslovně uvádí jako nahraditelnou škodu pouze „skutečnou škodu“ a „ušlý zisk“. Soudní dvůr pak připomněl, že podle judikatury v zájmu zajištění účinnosti všech ustanovení unijního práva ukládá zásada přednosti vnitrostátním soudům zejména povinnost, aby v co možná největším rozsahu vykládaly své vnitrostátní právo způsobem, který je v souladu

s unijním právem, a že tato povinnost konformního výkladu ukládá vnitrostátním soudům změnit případně ustálenou judikaturu, pokud se tato judikatura opírá o výklad vnitrostátního práva, který je neslučitelný s cíli směrnice.

Na závěr Soudní dvůr rozhodl, že čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 89/665 brání vnitrostátní právní úpravě nebo praxi, které ze zásady vylučují možnost, aby uchazeč vyloučený ze zadávacího řízení z důvodu protiprávního rozhodnutí veřejného zadavatele získal náhradu škody způsobenou v důsledku ztráty příležitosti účastnit se tohoto řízení za účelem získání dotyčné zakázky.