Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (devátého senátu)

2. května 2019*

„Řízení o předběžné otázce – Zadávání veřejných zakázek – Směrnice 2014/24/EU – Náklady práce – Automatické vyloučení uchazeče, který v nabídce neuvedl samostatně uvedené náklady – Zásada proporcionality“

Ve věci C-309/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud Lazia, Itálie) ze dne 20. března 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 7. května 2018, v řízení

Lavorgna Srl

proti

Comune di Montelanico,

Comune di Supino,

Comune di Sgurgola,

Comune di Trivigliano,

za účasti:

Gea Srl,

SOUDNÍ DVŮR (devátý senát),

ve složení K. Jürimäe, předsedkyně senátu, S. Rodin (zpravodaj) a N. Piçarra, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Gea Srl par E. Potenou, avvocato,

– za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s M. Santorem, avvocato dello Stato,

* Jednací jazyk: italština.

– za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

– za Evropskou komisi G. Gattinarou a P. Ondrůškem, jakož i L. Haasbeek, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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), jakož i výkladu zásad unijního práva v oblasti veřejných zakázek.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Lavorgna Srl a Comune di Montelanico (obec Montelanico, Itálie), Comune di Supino (obec Supino, Itálie), Comune de Sgurgola (obec Sgurgola, Itálie) a Comune di Trivigliano (obec Trivigliano, Itálie) ohledně zadání veřejné zakázky společnosti, která opomenula samostatně uvést náklady práce ve své ekonomické nabídce.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 40 a 98 odůvodnění směrnice 2014/24 znějí takto:

„(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. […]

[…]

(98) [P]ožadavky související se základními pracovními podmínkami upravenými ve směrnici 96/71/ES [Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1)], jako je minimální mzda, by měly zůstat na úrovni stanovené vnitrostátními právními předpisy nebo kolektivními smlouvami uplatňovanými v souladu s právem Unie v souvislosti s uvedenou směrnicí.“

4 Článek 18 směrnice 2014/24 stanoví:

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

Zadávání zakázek 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.

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.“

5 Článek 56 odst. 3 této směrnice zní:

„Pokud jsou informace nebo dokumenty, které mají hospodářské subjekty předložit, neúplné nebo nesprávné nebo se tak jeví, nebo pokud určité dokumenty scházejí, mohou veřejní zadavatelé dotčené hospodářské subjekty požádat o předložení, rozšíření, upřesnění nebo doplnění příslušných informací nebo dokumentů v přiměřené lhůtě, pokud takovou žádost vznesou v plném souladu se zásadami rovného zacházení a transparentnosti a pokud vnitrostátní právní předpisy, jimiž se provádí tato směrnice, nestanoví jinak.“

Italské právo

6 Článek 83 odst. 9 decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (legislativní nařízení č. 50, které se týká zákona o veřejných zakázkách) ze dne 18. dubna 2016 [běžný doplněk ke GURI č. 91, ze dne 19. dubna 2016, ve znění decreto legislativo n. 56 (legislativní nařízení č. 56) ze dne 19. dubna 2017 (běžný doplněk ke GURI č. 103, ze dne 5. května 2017) dále jen „zákon o veřejných zakázkách“], zní takto:

„Nedostatek ovlivňující jakýkoliv formální aspekt žádosti může být napraven prostřednictvím postupu pomoci s vypracováním dokumentace upraveného v tomto odstavci. Zejména v případě chybějících či neúplných informací a chybějícího či neúplného jednotného evropského osvědčení pro veřejné zakázky, které jsou uvedeny v článku 85, nebo v případě jakékoliv jiné podstatné vady ovlivňující tyto informace nebo prohlášení, s výjimkou nedostatků, které se týkají technické a ekonomické nabídky, poskytne veřejný zadavatel uchazeči lhůtu maximálně deseti dnů, aby předložil, doplnil nebo opravil vyžadovaná prohlášení, a uvede, jaký musí být jejich obsah a které osoby jsou povinny je předložit […]“

7 Podle čl. 95 odst. 10 zákona o veřejných zakázkách platí:

„Hospodářské subjekty jsou povinny v ekonomické nabídce uvést své náklady práce a výši nákladů podniku na plnění svých povinností v oblasti zdraví a bezpečnosti na pracovištích, s výjimkou dodávek, které nevyžadují montážní práce, služeb intelektuální povahy a zakázek uvedených v čl. 36 odst. 2 bodu a). Pokud jde o náklady práce, veřejní zadavatelé před zadáním zakázky ověří, zda byla dodržena ustanovení čl. 97 odst. 5 písm. d).“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

8 Obec Montelanico oznámením ze dne 29. září 2017 zahájila otevřené zadávací řízení, ve kterém hodnota zakázky překračovala prahovou hodnotu stanovenou v článku 4 směrnice 2014/24. Toto oznámení výslovně nepřipomínalo povinnost hospodářských subjektů uvést v jejich ekonomické nabídce náklady práce, stanovenou v čl. 95 odst. 10 zákona o veřejných zakázkách.

9 Nabídku předložilo šest uchazečů, včetně společností Gea Srl a Lavorgna.

10 Po uplynutí lhůty stanovené pro podávání nabídek, výběrová komise, která využila postup pomoci s vypracováním dokumentace („soccorso istruttorio“), stanovený v čl. 83 odst. 9 zákona o veřejných zakázkách, vyzvala některé uchazeče, včetně Gea, aby uvedli své náklady práce.

11 Rozhodnutím ze dne 22. prosince 2017 obec Montelanico zadala veřejnou zakázku společnosti Gea.

12 Společnost Lavorgna, která se ve výběrovém řízení umístila na druhém místě, podala k předkládajícímu soudu žalobu znějící zejména na zrušení tohoto rozhodnutí, přičemž uvedla, že společnost Gea měla být vyloučena z otevřeného zadávacího řízení, protože opomenula uvést ve své nabídce náklady práce, přičemž by jí neměla být nabídnuta možnost využít postup pomoci s vypracováním dokumentace.

13 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud Lazia, Itálie) připomíná, že v rozsudku ze dne 2. června 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404), a v usnesení ze dne 10. listopadu 2016, Edra Costruzioni et Edilfac (C-140/16, nezveřejněné, EU:C:2016:868), se Soudní dvůr vyjádřil k otázce, zda mohou být soutěžitelé vyloučeni ze zadávacího řízení, protože neupřesnili náklady na bezpečnost práce, a zda může být takové opomenutí napraveno *a posteriori*. Při této příležitosti Soudní dvůr zdůraznil, že v případě, že podmínka účasti v zadávacím řízení není pod hrozbou vyloučení uchazeče výslovně stanovena v podkladech k zakázce a tato podmínka může být určena pouze na základě výkladu judikatury vnitrostátního práva, může veřejný zadavatel uložit vyloučenému uchazeči dostatečně dlouhou lhůtu na to, aby tento stav napravil.

14 Předkládající soud upřesňuje, že vnitrostátní zákonodárce, když přijal zákon o veřejných zakázkách za účelem provedení směrnice 2014/24 do italského právního řádu, výslovně stanovil povinnost uchazečů uvést v ekonomické nabídce jejich náklady práce, přičemž zároveň vyloučil možnost veřejného zadavatele využít postup pomoci s vypracováním dokumentace, aby vyzval uchazeče, který nesplnil tuto povinnost, napravit jeho situaci.

15 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud Lazia, Itálie) se zabývá otázkou slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení s obecnými zásadami ochrany legitimního očekávání, právní jistoty a proporcionality, zejména v případě, kdy tak jako ve věci, kterou projednává, byla ekonomická nabídka, která neuvádí informace o nákladech práce, vypracována podnikem, který se účastní zadávacího řízení v souladu s dokumentací, která byla za tímto účelem předem připravena zadavatelem, a kdy se nejedná o otázku dodržení obsahu pravidel týkajících se nákladů práce.

16 Předkládající soud uvádí, že použití této vnitrostátní právní úpravy by mohlo vést k diskriminaci ve vztahu k podnikům usazeným v jiných členských státech, které by se chtěly účastnit zadávacího řízení vypsaného italským správním orgánem, protože by nemohly spoléhat na správnost předem připraveného formuláře poskytnutého zadavatelem.

17 Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud Lazia) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty stanovené v právu Evropské unie, spolu se zásadami volného pohybu zboží, svobody usazování a volného pohybu služeb podle [Smlouvy o FEU], jakož i zásady, které z nich vyplývají, jako je rovné zacházení, zákaz diskriminace, vzájemné uznávání, proporcionalita a transparentnost podle směrnice [2014/24], takové vnitrostátní právní úpravě, jako je italská právní úprava vyplývající z ustanovení [čl. 95 odst. 10 ve spojení s čl. 83 odst. 9 zákona o veřejných zakázkách], podle které skutečnost, že v hospodářské nabídce předložené v rámci veřejného zadávacího řízení nejsou samostatně uvedeny náklady práce, znamená v každém případě vyloučení podniku, který podal nabídku, bez možnosti pomoci s vypracováním dokumentace („soccorso istruttorio“), a to i v případě, kdy povinnost samostatně uvést tyto náklady nebyla upřesněna v zadávací dokumentaci, a bez ohledu na skutečnost, že z věcného hlediska nabídka skutečně splňuje požadavky na minimální náklady práce, v souladu kromě jiného se zvláštním prohlášením dotčeného podniku v tomto smyslu?“

K předběžné otázce

18 Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda zásady právní jistoty, rovného zacházení a transparentnosti uvedené ve směrnici 2014/24 musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, podle které skutečnost, že v ekonomické nabídce předložené ve veřejném zadávacím řízení nejsou samostatně uvedeny náklady práce, vede k vyloučení této nabídky, aniž by bylo možné využít pomoc s vypracováním dokumentace, a to včetně případu, kdy povinnost uvést tyto náklady samostatně nebyla v zadávací dokumentaci upřesněna.

19 V tomto ohledu je ustálenou judikaturou Soudního dvora, že zásada rovného zacházení vyžaduje, aby uchazeči měli tytéž příležitosti při formulaci znění svých nabídek, a proto předpokládá, že tyto nabídky podléhají stejným podmínkám pro všechny uchazeče. A dále cílem povinnosti transparentnosti, která je jejím přímým důsledkem, je vyloučit riziko protežování a svévole ze strany veřejného zadavatele. Tato povinnost předpokládá, že všechny podmínky a způsoby postupu vedoucího k zadání zakázky budou formulovány jasně, přesně a jednoznačně v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci tak, aby zaprvé všichni přiměřeně informovaní uchazeči, kteří postupují s běžnou řádnou péčí, mohli pochopit jejich přesný rozsah a vykládat je stejným způsobem a aby zadruhé byl veřejný zadavatel schopen skutečně ověřit, zda nabídky uchazečů splňují kritéria, kterými se řídí dotčená zakázka (rozsudek ze dne 2. června 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, bod 36, a citovaná judikatura).

20 Vzhledem k těmto úvahám Soudní dvůr rozhodl, že zásada rovného zacházení a povinnost transparentnosti musí být vykládány v tom smyslu, že brání vyloučení hospodářského subjektu ze zadávacího řízení z důvodu, že tento subjekt nesplnil povinnost, která nevyplývá přímo z dokumentace týkající se zadávacího řízení či z platného vnitrostátního zákona, avšak z výkladu tohoto zákona a těchto dokumentů, jakož i z doplnění chybějících ustanovení uvedených dokumentů vnitrostátními správními orgány nebo soudy (rozsudek ze dne 2. června 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, bod 51; v tomto smyslu viz usnesení ze dne 10. listopadu 2016, Spinosa Costruzioni Generali a Melfi, C-162/16, nezveřejněné, EU:C:2016:870, bod 32).

21 Naopak tytéž zásady nemohou v zásadě bránit vyloučení hospodářského subjektu ze zadávacího řízení z důvodu, že tento subjekt nesplnil povinnost, která je výslovně, pod hrozbou vyloučení, uložena v dokumentaci týkající se tohoto řízení či v ustanoveních platného vnitrostátního práva.

22 Taková úvaha platí tím spíše, že veřejný zadavatel nemůže podle ustálené judikatury Soudního dvora v případě, kdy byly povinnosti pod hrozbou vyloučení jasně uloženy v dokumentaci týkající se veřejné zakázky, připustit jakoukoli nápravu opomenutí uvedených povinností (obdobně viz rozsudky ze dne 6. listopadu 2014, Cartiera dell'Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, body 46 a 48; ze dne 2. června 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, bod 49, jakož i ze dne 10. listopadu 2016, Ciclat, C-199/15, EU:C:2016:853, bod 30).

23 V tomto ohledu je třeba doplnit, že čl. 56 odst. 3 směrnice 2014/24 povoluje členským státům omezit případy, ve kterých veřejní zadavatelé mohou požadovat od hospodářských subjektů, aby v přiměřené lhůtě předložili, rozšířili, upřesnili nebo doplnili údajně neúplné, nesprávné nebo chybějící informace nebo dokumenty.

24 Konečně v souladu se zásadou proporcionality, která představuje obecnou zásadu unijního práva, vnitrostátní právní úprava týkající se zadávacích řízení, jejímž cílem je zajistit dodržování rovného zacházení s uchazeči, nesmí jít nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedeného cíle (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, bod 32 a citovaná judikatura).

25 V projednávané věci ze skutečností poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že povinnost uvést samostatně náklady práce, uložená pod hrozbou vyloučení, vyplývá jasně ze znění ustanovení čl. 95 odst. 10 zákona o veřejných zakázkách ve spojení s čl. 83 odst. 9 tohoto zákona, platného v době zveřejnění oznámení o veřejné zakázce dotčeného v původním řízení. Na základě čl. 56 odst. 3 směrnice 2014/24 rozhodl italský zákonodárce v čl. 83 odst. 9 tohoto zákona o vyloučení postupu pomoci s vypracováním dokumentace zejména v případě, kdy se chybějící informace týkají nákladů práce.

26 Kromě toho, i když předkládající soud uvádí, že oznámení o veřejné zakázce dotčené v původním řízení nepřipomínalo výslovně povinnost případných uchazečů, stanovenou v čl. 95 odst. 10 zákona o veřejných zakázkách, uvést v ekonomické nabídce jejich náklady práce, ze skutečností ve spise, kterých disponuje Soudní dvůr, nicméně vyplývá, že toto oznámení upřesňuje, že „na situace, které nejsou výslovně stanovené v uvedeném oznámení, v dokladech nebo v dokumentaci zadávacího řízení, se použijí pravidla [zákona o veřejných zakázkách]“.

27 Z toho vyplývá, že všichni přiměřeně informovaní uchazeči, kteří postupovali s běžnou řádnou péčí, se mohli v zásadě obeznámit s relevantními pravidly použitelnými na zadávací řízení dotčená ve věci v původním řízení, včetně povinnosti uvést v ekonomické nabídce náklady práce.

28 Za těchto podmínek zásady rovného zacházení a transparentnosti nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je vnitrostátní úprava dotčená v původním řízení, podle které neuvedení nákladů práce vede k vyloučení dotčeného uchazeče bez možnosti využít postupu pomoci s vypracováním dokumentace, a to i v případě, že v oznámení o zakázce nebyla výslovně připomenuta zákonná povinnost poskytnout tento údaj.

29 Z písemných vyjádření předložených Soudnímu dvoru společností Gea nicméně vyplývá, že předem připravený formulář, který uchazeči v zadávacím řízení dotčeném v původním řízení museli povinně použít, jim fyzicky neumožňoval v něm samostatně uvést náklady práce. Navíc zadávací dokumentace týkající se tohoto zadávacího řízení upřesňovala, že uchazeči nemohou předložit žádný dokument, který veřejný zadavatel výslovně nepožadoval.

30 Předkládajícímu soudu, který je jako jediný příslušný rozhodovat o skutečnostech sporu v původním řízení a dokumentaci týkající se dotčeného oznámení o zakázce, přísluší ověřit, zda bylo skutečně fyzicky nemožné, aby uchazeči uvedli náklady práce v souladu s čl. 95 odst. 10 zákona o veřejných zakázkách, a posoudit, zda z tohoto důvodu tato dokumentace navzdory výslovnému odkazu na jasná ustanovení tohoto zákona vyvolala u uchazečů zmatení.

31 V případě, že tento soud dospěje k závěru, že tomu tak skutečně bylo, je třeba dále doplnit, že v takovém případě může veřejný zadavatel s ohledem na zásady právní jistoty, transparentnosti a proporcionality, poskytnout takovému uchazeči možnost napravit svou situaci a splnit podmínky stanovené vnitrostátními právními předpisy v dané oblasti ve lhůtě stanovené veřejným zadavatelem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. června 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, bod 51, jakož i usnesení ze dne 10. listopadu 2016, Spinosa Costruzioni Generali a Melfi, C-162/16, nezveřejněné, EU:C:2016:870, bod 32).

32 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na předběžnou otázku odpovědět, že zásady právní jistoty, rovného zacházení a transparentnosti, jak jsou uvedené ve směrnici 2014/24, musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, podle které skutečnost, že v ekonomické nabídce předložené ve veřejném zadávacím řízení nejsou samostatně uvedeny náklady práce, vede k vyloučení této nabídky, aniž by bylo možné využít pomoc s vypracováním dokumentace, a to včetně případu, kdy povinnost uvést tyto náklady samostatně nebyla v zadávací dokumentaci upřesněna, pokud je tato podmínka a tato možnost vyloučení výslovně stanovena vnitrostátní právní úpravou vztahující se na zadávací řízení, na kterou se v této dokumentaci výslovně odkazuje. Pokud nicméně ustanovení zadávacího řízení neumožňují

uchazečům uvést tyto náklady ve svých ekonomických nabídkách, musí se zásady transparentnosti a proporcionality vykládat v tom smyslu, že nebrání tomu, aby se uchazečům umožnilo napravit svoji situaci a splnit povinnosti stanovené vnitrostátní právní úpravou v dané oblasti ve lhůtě stanovené veřejným zadavatelem.

K nákladům řízení

33 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 (devátý senát) rozhodl takto:

Zásady právní jistoty, rovného zacházení a transparentnosti, jak jsou uvedené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, podle které skutečnost, že v ekonomické nabídce předložené ve veřejném zadávacím řízení nejsou samostatně uvedeny náklady práce, vede k vyloučení této nabídky, aniž by bylo možné využít pomoc s vypracováním dokumentace, a to včetně případu, kdy povinnost uvést tyto náklady samostatně nebyla v zadávací dokumentaci upřesněna, pokud je tato podmínka a tato možnost vyloučení výslovně stanovena vnitrostátní právní úpravou vztahující se na zadávací řízení, na kterou se v této dokumentaci výslovně odkazuje. Pokud nicméně ustanovení zadávacího řízení neumožňují uchazečům uvést tyto náklady ve svých ekonomických nabídkách, musí se zásady transparentnosti a proporcionality vykládat v tom smyslu, že nebrání tomu, aby se uchazečům umožnilo napravit svoji situaci a splnit povinnosti stanovené vnitrostátní právní úpravou v dané oblasti ve lhůtě stanovené veřejným zadavatelem.

Podpisy.