



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

21. prosince 2023*

„Řízení o předběžné otázce – Postupy při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby – Směrnice 2014/24/EU – Článek 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) – Zadávání veřejných zakázek v odvětví dopravy – Směrnice 2014/25/EU – Článek 80 odst. 1 – Fakultativní důvody pro vyloučení – Povinnost provést směrnici – Uzavření dohod hospodářským subjektem s cílem narušit hospodářskou soutěž – Pravomoc veřejného zadavatele – Dopad dřívějšího rozhodnutí orgánu pro hospodářskou soutěž – Zásada proporcionality – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Právo na účinnou právní ochranu – Zásada řádné správy – Povinnost uvést odůvodnění“

Ve věci C-66/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud, Portugalsko) ze dne 13. ledna 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 2. února 2022, v řízení

Infraestruturas de Portugal SA,

Futrifer Indústrias Ferroviárias SA

proti

Toscca – Equipamentos em Madeira Lda,

za účasti:

Mota-Engil Railway Engineering SA,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos (zpravodaj), N. Piçarra a O. Spineanu-Matei, předsedové senátů, M. Ilešič, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl a I. Ziemele, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

za soudní kancelář: L. Carrasco Marco, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. března 2023,

* Jednací jazyk: portugalština.

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za Futrifer Indústrias Ferroviárias SA: G. Guerra Tavares, A. Magalhães e Menezes a L. M. Soares Romão, advogados,
- za Toscca – Equipamentos em Madeira Lda: N. Cunha Rodrigues a J. M. Sardinha, advogados,
- za portugalskou vládu: P. Barros da Costa, F. Batista, P. Moreira da Cruz a M. J. Ramos, jako zmocněnci,
- za českou vládu: L. Halajová, M. Smolek a J. Vláčil, jako zmocněnci,
- za maďarskou vládu: M. Z. Fehér a K. Szíjjártó, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi: G. Braga da Cruz, P. Ondrůšek a G. Wils, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 11. května 2023,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 57 odst. 4 prvního pododstavce písm. d) 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 čl. 41 odst. 2 písm. b) a c) Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi Toscca – Equipamentos em Madeira Lda (dále jen „Toscca“) a společnostmi Infraestruturas de Portugal SA a Futrifer Indústrias Ferroviárias SA (dále jen „Futrifer“) týkajícího se rozhodnutí společnosti Infraestruturas de Portugal zadat společnosti Futrifer veřejnou zakázku na nákup kreosotových borových kolíků a pražců.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2014/24

- 3 Bod 101 odůvodnění směrnice 2014/24 uvádí:

„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. Je třeba upřesnit, že vážné profesní pochybení může zpochybnit důvěryhodnost hospodářského subjektu a učinit jej nezpůsobilým pro zadání veřejné zakázky bez ohledu na to, zda by daný hospodářský subjekt byl jinak technicky a ekonomicky způsobilý k plnění zakázky.

[...] Zároveň by [veřejní zadavatelé] měli mít možnost vyloučit zájemce nebo uchazeče, jejichž plnění u dřívějších veřejných zakázek vykazovalo závažné nedostatky s ohledem na základní požadavky, například absenci dodávky nebo výkonu, významné nedostatky dodaného výrobku nebo služby, které výrobek nebo službu činí neupotřebitelným pro zamýšlený účel, nebo pochybení, jež vyvolává vážné pochybnosti ohledně spolehlivosti daného hospodářského subjektu. Vnitrostátní právo by mělo stanovit maximální dobu takových vyloučení.

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.“

4 Článek 26 odst. 5 druhý pododstavec této směrnice stanoví:

„Je-li veřejná zakázka zadávána v užším nebo jednacím řízení, mohou členské státy bez ohledu na první pododstavec tohoto odstavce stanovit, že veřejní zadavatelé na nižší úrovni nebo jejich určité kategorie mohou učinit výzvu k účasti v soutěži předběžným oznámením podle čl. 48 odst. 2.“

5 Článek 32 odst. 1 uvedené směrnice zní:

„Ve zvláštních případech a za okolností uvedených v odstavcích 2 až 5 mohou členské státy stanovit, že veřejní zadavatelé mohou zadávat veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění.“

6 Článek 55 téže směrnice, nadepsaný „Informování zájemců a uchazečů“, v odst. 2 písm. b) stanoví:

„Na žádost dotčeného zájemce nebo uchazeče oznámí veřejní zadavatelé co nejrychleji, nejpozději však do 15 dnů od obdržení písemné žádosti:

[...]

b) každému neúspěšnému uchazeči důvody zamítnutí jeho nabídky [...]“.

7 Článek 56 směrnice 2014/24 zní takto:

„1. 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 a který splňuje kvalifikační kritéria pro výběr stanovená veřejným zadavatelem v souladu s článkem 58 a případně s nediskriminačními pravidly a kritérii uvedenými v článku 65.

[...]

2. [...]

Členské státy mohou vyloučit použití postupu uvedeného v prvním pododstavci u některých druhů zakázek nebo zvláštních okolností, nebo je na některé druhy zakázek a zvláštních okolností omezit.“

8 Článek 57 této směrnice, nadepsaný „Důvody pro vyloučení“, stanoví:

„1. Veřejní zadavatelé vyloučí z účasti v zadávacím řízení hospodářský subjekt, pokud ověřením podle článků 59, 60 a 61 zjistí nebo se jiným způsobem dozvědí, že daný hospodářský subjekt byl pravomocným rozsudkem odsouzen pro některý z [...] činů [uvedených pod písm. a) až f) tohoto odstavce.]

[...]

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:

[...]

- c) pokud může veřejný zadavatel vhodnými prostředky prokázat, že se hospodářský subjekt dopustil vážného profesního pochybení, což zpochybňuje jeho důvěryhodnost;
- d) pokud veřejný zadavatel může na základě dostatečně věrohodných informací dospět k závěru, že hospodářský subjekt uzavřel s jinými hospodářskými subjekty dohody, jejichž cílem je narušení hospodářské soutěže;

[...]

5. [...]

Veřejní zadavatelé mohou kdykoli v průběhu zadávacího řízení vyloučit hospodářský subjekt nebo být o jeho vyloučení požádáni členským státem, 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.

Za tímto účelem hospodářský subjekt prokáže, že nahradil nebo se zavázal nahradit veškeré škody způsobené spácháním trestného činu nebo pochybením, detailně vysvětlil fakta a okolnosti v aktivní součinnosti s vyšetřujícími orgány a přijal konkrétní technická, organizační a personální opatření vhodná k zabránění další trestné činnosti nebo pochybením.

Opatření přijatá hospodářskými subjekty se hodnotí s ohledem na závažnost a konkrétní okolnosti trestného činu nebo pochybení. Pokud jsou opatření považována za nedostatečná, obdrží příslušný hospodářský subjekt odůvodnění tohoto rozhodnutí.

Hospodářský subjekt, který byl pravomocným rozsudkem vyloučen z účasti v zadávacích řízeních nebo koncesních řízeních, nesmí využívat možnost stanovenou v tomto odstavci po dobu vyloučení vyplývající z uvedeného rozsudku ve členských státech, v nichž daný rozsudek vyvolává účinky.

7. Členské státy stanoví prostřednictvím právních či správních předpisů a s ohledem na právo Unie podmínky k provedení tohoto článku. Zejména vymezí maximální dobu vyloučení pro případ, že hospodářský subjekt nepřijme žádné opatření ve smyslu odstavce 6 k tomu, aby prokázal svou spolehlivost. Pokud nebyla doba vyloučení stanovena v pravomocném rozsudku, nesmí překročit pět let ode dne vydání odsuzujícího pravomocného rozsudku v případech uvedených v odstavci 1 a tři roky od příslušné události v případech uvedených v odstavci 4.“

Směrnice 2014/25

- 9 Článek 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 243), ve znění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2364 ze dne 18. prosince 2017 (Úř. věst. 2017, L 337, s. 17) (dále jen „směrnice 2014/25“), stanoví:

„1. Tato směrnice stanoví pravidla pro zadávání zakázek zadavateli a organizování soutěží o návrh, pokud jde o zakázky a soutěže o návrh, jejichž odhadovaná hodnota dosahuje alespoň finančních limitů stanovených v článku 15.

2. Zadáváním zakázek ve smyslu této směrnice je pořízení[,] dodávek, stavebních prací, nebo služeb prostřednictvím zakázky na dodávky, stavební práce a služby jedním či více zadavateli od hospodářských subjektů vybraných těmito zadavateli, pokud příslušné stavební práce, dodávky nebo služby jsou určeny k výkonu některé z činností uvedených v člácích 8 až 14.

[...]“

- 10 Článek 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2014/25 stanoví:

„Pro účely této směrnice se zadavateli rozumí subjekty, které:

- a) jsou veřejnými zadavateli nebo veřejnými podniky a vykonávají některou z činností uvedených v člácích 8 až 14.“

- 11 Článek 11 této směrnice zní takto:

„Tato směrnice se vztahuje na činnosti spojené s poskytováním nebo provozem sítí určených k poskytování služeb veřejnosti v oblasti železniční dopravy, automatizovaných systémů, tramvajové, trolejbusové, autobusové nebo lanové dopravy.

Pokud se týká dopravních služeb, síť je považována za existující tam, kde je služba poskytována podle provozních podmínek stanovených příslušným orgánem členského státu, jako jsou podmínky pro obsluhované trasy, kapacita, která má být k dispozici, nebo četnost služeb.“

12 Článek 15 písm. a) uvedené směrnice v podstatě stanoví, že se tato směrnice vztahuje na zakázky, jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) se rovná prahové hodnotě 443 000 eur nebo je vyšší než prahová hodnota u zakázek na dodávky a služby, jakož i u soutěží o návrh.

13 Článek 80 odst. 1 směrnice 2014/25 stanoví:

„Objektivní pravidla a kritéria pro vyloučení a výběr hospodářských subjektů žádajících o kvalifikaci v systému kvalifikace a objektivní pravidla a kritéria pro vyloučení a posouzení kvalifikace zájemců a uchazečů v otevřených, užších nebo jednacích řízeních, v soutěžních dialogích nebo v inovačních partnerstvích mohou zahrnovat důvody pro vyloučení uvedené v článku 57 směrnice [2014/24] za podmínek tam stanovených.

Pokud je zadavatelem veřejný zadavatel, tato kritéria a pravidla zahrnují důvody pro vyloučení uvedené v čl. 57 odst. 1 a 2 směrnice [2014/24] za podmínek stanovených v uvedeném článku.

Pokud tak vyžadují členské státy, zahrnují tato kritéria a pravidla navíc důvody pro vyloučení uvedené v čl. 57 odst. 4 směrnice [2014/24] za podmínek stanovených v uvedeném článku. [...]“

Portugalské právo

14 Článek 55 odst. 1 písm. c) Código dos Contratos Públicos (zákon o veřejných zakázkách), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „CCP“), zní takto:

„Překážky účasti v zadávacích řízeních

1. Následující subjekty nemohou být zájemci, uchazeči ani nemohou tvořit seskupení:

[...]

c) subjekty, kterým byla uložena správní sankce za vážné profesní pochybení a které nebyly zatím rehabilitovány, jedná-li se o fyzické osoby, nebo v případě právnických osob subjekty, jejichž správním nebo řídicím orgánům, jež stále vykonávají funkce, byla uložena taková správní sankce;

[...]“

15 Článek 55 odst. 1 písm. f) tohoto zákoníku zejména stanoví, že subjekty, kterým portugalský orgán pro hospodářskou soutěž uložil vedlejší sankci, která zakazuje jejich účast v zadávacích řízeních, nemohou být zájemci, uchazeči nebo členy žádného seskupení.

16 Článek 55 A uvedeného zákoníku se týká odstranění překážek účasti v zadávacích řízeních, které jsou vyjmenovány v čl. 55 odst. 1 tohoto zákoníku veřejným zadavatelem a blíže uvádí, že se nevztahuje na situace uvedené v čl. 55 odst. 1 písm. f) téhož zákoníku.

17 Článek 70 CCP stanoví:

„Posouzení nabídek

[...]

2. Nabídky budou vyloučeny, pokud jejich posouzení odhalí:

[...]

g) existenci závažných indicií o jednáních, dohodách, praktikách nebo informacích, které mohou narušit pravidla hospodářské soutěže.

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 18 Společnost Toscca podala k Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu (správní a finanční soud ve Viseu, Portugalsko) žalobu znějící na zrušení rozhodnutí společnosti Infraestruturas de Portugal ze dne 25. července 2019, kterým byla společnosti Futrifer zadána zakázka na nákup kreosotových borových kolíků a prážců pro odvětví železniční infrastruktury za základní cenu 2 979 200 eur. V rámci této žaloby společnost Toscca rovněž požadovala, aby jí byla tato zakázka zadána.
- 19 Po zamítnutí této žaloby rozsudkem ze dne 21. února 2020 podala společnost Toscca odvolání k Tribunal Central Administrativo Norte (Vrchní správní soud pro severní region, Portugalsko). Tento soud rozsudkem ze dne 29. května 2020 uvedený rozsudek zrušil, vyhověl žalobě společnosti Toscca a uložil společnosti Infraestruturas de Portugal povinnost zadat zakázku této společnosti.
- 20 Rozsudkem ze dne 22. dubna 2021 Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud, Portugalsko) zrušil rozsudek uvedený v předchozím bodě z důvodu nedostatečného odůvodnění a vrátil věc Tribunal Central Administrativo Norte (Vrchní správní soud pro severní region). Dne 2. června 2021 vydal tento soud nový rozsudek, který dospěl ke stejnému výsledku jako rozsudek ze dne 29. května 2020. Obě společnosti Infraestruturas de Portugal a Futrifer podaly proti tomuto rozsudku ze dne 2. června 2021 kasační opravný prostředek k Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud), který je předkládajícím soudem.
- 21 Předkládající soud uvádí, že Autoridade da Concorrência (úřad pro hospodářskou soutěž, Portugalsko) uložil společnosti Futrifer dne 12. června 2019 pokutu za porušení práva hospodářské soutěže v rámci zadávacích řízení, která se konala v letech 2014 a 2015 a týkala se poskytování služeb údržby zařízení a komunikací, které jsou součástí vnitrostátní železniční sítě, tedy infrastruktury, jejíž správu zajišťoval veřejný podnik, který se v mezidobí sloučil se společností Infraestruturas de Portugal.
- 22 Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že vyloučení uchazeče kvůli jeho nespolehlivosti z důvodu porušení práva hospodářské soutěže, k němuž došlo mimo zadávací řízení, je přípustné pouze na základě čl. 55 odst. 1 písm. f) CCP, tedy na základě výslovného odsouzení orgánem pro hospodářskou soutěž, které ukládá tomuto uchazeči vedlejší sankci spočívající v zákazu účasti v zadávacích řízeních po určitou dobu. Podle předkládajícího soudu je však toto řešení v rozporu se směrnicí 2014/24, a zejména s jejím čl. 57 odst. 4 prvním pododstavcem písm. d), jelikož zasahuje do autonomie veřejného zadavatele při rozhodování o spolehlivosti každého uchazeče.

- 23 Předkládající soud si dále klade otázku, zda rozhodnutí o zadání zakázky uchazeči, který byl odsouzen za porušení práva hospodářské soutěže v dřívějším zadávacím řízení organizovaném tímž veřejným zadavatelem, může být považováno za dostatečně odůvodněné s ohledem zejména na právo na řádnou správu stanovené v čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny, pokud tento veřejný zadavatel neprovedl samostatné a odůvodněné posouzení spolehlivosti tohoto uchazeče.
- 24 Kromě toho si klade otázku, zda je vnitrostátní právní úprava, podle které se od veřejného zadavatele nevyžaduje, aby v rámci zadávacího řízení provedl samostatné posouzení spolehlivosti uchazeče odsouzeného za porušení práva hospodářské soutěže, v souladu s unijním právem, pokud jde jak o přezkum závažnosti spáchaného protiprávního jednání a jeho dopadu na dotčené řízení, tak o přezkum vhodnosti opatření přijatých dotčeným uchazečem k nápravě důsledků tohoto porušení v rámci posledně zmíněného řízení (*self-cleaning* opatření). V posledně uvedeném ohledu uvádí, že podle vnitrostátního práva přísluší posouzení takových nápravných opatření výlučně orgánu pro hospodářskou soutěž.
- 25 Tento soud má přitom za to, že ve světle judikatury Soudního dvora, zejména rozsudku ze dne 19. června 2019, Meca (C-41/18, EU:C:2019:507), musí být porušení práva hospodářské soutěže, kterého se dopustil uchazeč mimo zadávací řízení, předmětem řádně odůvodněného posouzení ze strany veřejného zadavatele v rámci přezkoumání spolehlivosti takového uchazeče.
- 26 Za těchto podmínek se Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující otázky:
- „1) Představuje důvod pro vyloučení stanovený v čl. 57 odst. 4 písm. d) směrnice [2014/24] otázku vyhrazenou rozhodnutí [„reserva de decisão“] veřejného zadavatele?
- 2) Může vnitrostátní zákonodárce zcela nahradit rozhodnutí, které má přijmout veřejný zadavatel podle čl. 57 odst. 4 písm. d) směrnice [2014/24], obecným rozhodnutím (prostřednictvím účinků rozhodnutí) orgánu pro hospodářskou soutěž o uložení vedlejší sankce spočívající v zákazu účasti na zadávacích řízeních na určitou dobu, přijatým v rámci uložení pokuty za porušení pravidel hospodářské soutěže?
- 3) Musí být rozhodnutí veřejného zadavatele o „spolehlivosti“ hospodářského subjektu z hlediska dodržení (či nedodržení) pravidel práva hospodářské soutěže mimo konkrétní zadávací řízení chápáno jako nezbytnost provést odůvodněné posouzení ohledně způsobilosti týkající se tohoto hospodářského subjektu, což představuje konkrétní vyjádření práva na řádnou správu ve smyslu čl. 41 odst. 2 písm. c) [Listiny]?
- 4) Lze za slučitelné s unijním právem a zejména s čl. 57 odst. 4 písm. d) směrnice [2014/24] považovat řešení přijaté v portugalském právu prostřednictvím čl. 55 odst. 1 písm. f) CCP, které podmiňuje vyloučení hospodářského subjektu ze zadávacího řízení z důvodu porušení pravidel hospodářské soutěže, k němuž došlo mimo dotčené zadávací řízení, rozhodnutím přijatým orgánem pro hospodářskou soutěž v rámci uložení vedlejší sankce spočívající v zákazu účasti v zadávacích řízeních, tedy v řízení, v němž samotný orgán pro hospodářskou soutěž v této souvislosti posuzuje relevanci přijatých *self-cleaning* opatření?

- 5) Je v souladu s unijním právem, a zejména s čl. 57 odst. 4 písm. d) směrnice [2014/24] rovněž řešení přijaté v portugalském právu prostřednictvím čl. 70 odst. 2 písm. g) CCP, které omezuje možnost vyloučit nabídku z důvodu existence závažných indicií o jednáních, dohodách, praktikách nebo informacích, které mohou narušit pravidla hospodářské soutěže, na konkrétní zadávací řízení, v němž byly tyto praktiky zjištěny?“

K žádosti o projednání věci ve zrychleném řízení

- 27 Předkládající soud požádal, aby byla tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce projednána ve zrychleném řízení podle článku 105 jednacího řádu Soudního dvora z důvodu naléhavosti původního řízení. V tomto ohledu zmínil čl. 36 odst. 1 písm. c) Código de Processo nos Tribunais Administrativos (soudní řád správní), jakož i článek 2 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 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 (Úř. věst. 2014, L 94, s. 1).
- 28 Článek 105 odst. 1 jednacího řádu stanoví, že k žádosti předkládajícího soudu, nebo výjimečně i bez návrhu může předseda Soudního dvora po vyslechnutí soudce zpravodaje a generálního advokáta rozhodnout o projednání předběžné otázky ve zrychleném řízení, pokud povaha věci vyžaduje, aby byla projednána bez zbytečného odkladu.
- 29 V tomto ohledu je nutno připomenout, že takové zrychlené řízení je procesním nástrojem, který má reagovat na mimořádně naléhavou situaci, jejíž existence musí být prokázána ve vztahu k výjimečným okolnostem, které nastaly ve věci, v souvislosti s níž je podána žádost o zrychlené řízení (usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 25. února 2021, Sea Watch, C-14/21 a C-15/21, EU:C:2021:149, bod 22).
- 30 V projednávané věci předseda Soudního dvora dne 23. března 2022 po vyslechnutí soudce zpravodaje a generálního advokáta rozhodl, že žádosti předkládajícího soudu uvedené v bodě 27 tohoto rozsudku nevyhoví.
- 31 Tento soud se totiž omezil na tvrzení, že původní řízení je naléhavé povahy, a na uvedení ustanovení vnitrostátního a unijního práva, aniž uvedl, do jaké míry v projednávané věci existuje mimořádná naléhavost, která je přitom nezbytná k odůvodnění projednání věci ve zrychleném řízení.

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- 32 Společnost Futrifer má za to, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřípustná z důvodu, že odpověď Soudního dvora na položené otázky není nezbytná pro vyřešení sporu v původním řízení. V tomto ohledu tvrdí, že se Portugalská republika legitimně rozhodla neprovést čl. 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 do vnitrostátního práva, takže tyto otázky jsou hypotetické.

- 33 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 267 SFEU věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, jež bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Proto, týkají-li se položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. prosince 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, bod 15, a ze dne 28. dubna 2022, Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, bod 28).
- 34 Odmítnutí rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudky ze dne 15. prosince 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, bod 61, a ze dne 28. dubna 2022, Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, bod 29).
- 35 V projednávané věci se otázky v podstatě týkají výkladu fakultativního důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 prvním pododstavci písm. d) směrnice 2014/24, který se týká případu, kdy má veřejný zadavatel k dispozici dostatečně věrohodné informace, aby dospěl k závěru, že hospodářský subjekt uzavřel s jinými hospodářskými subjekty dohody, jejichž cílem je narušení hospodářské soutěže.
- 36 V tomto ohledu zaprvé z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se spor v původním řízení týká legality rozhodnutí o zadání veřejné zakázky uchazeči, kterému bylo vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž uloženo zaplacení pokuty za porušení pravidel práva hospodářské soutěže v rámci dřívějších zadávacích řízení. Podstatou první až třetí a páté předběžné otázky předkládajícího soudu je rozsah posuzovací pravomoci, kterou čl. 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 přiznává veřejnému zadavateli, jelikož podle portugalské právní úpravy je tento zadavatel vázán posouzením spolehlivosti uchazeče, který se dopustil takového porušení v rámci dřívějšího zadávacího řízení, provedeným orgánem pro hospodářskou soutěž, bez ohledu na to, zda toto posouzení vedlo či nevedlo k uložení vedlejší sankce spočívající v dočasném zákazu účasti v zadávacích řízeních.
- 37 Nelze tedy mít za to, že tyto otázky nemají žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, ani že jsou hypotetické. Pokud jde o skutečnost tvrzenou společností Futrifer, že se Portugalská republika legitimně rozhodla neprovést čl. 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 do vnitrostátního práva, týká se hmotněprávních aspektů a nemůže nijak ovlivnit přípustnost položených otázek. Z toho vyplývá, že první až třetí a pátá otázka jsou přípustné.
- 38 Zadruhé podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je to, zda čl. 57 odst. 4 směrnice 2014/24 brání vnitrostátní právní úpravě, podle které je k posouzení relevance nápravných opatření přijatých hospodářským subjektem, kterému orgán pro hospodářskou soutěž uložil sankci z důvodu porušení pravidel hospodářské soutěže, jež mu zakazuje účastnit se zadávacích řízení po určitou dobu, příslušný pouze uvedený orgán.
- 39 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, přitom nevyplývá, že by se společnost Futrifer kdydovolávala přijetí nápravných opatření uvedených v čl. 57 odst. 6 směrnice 2014/24.

- 40 Z toho vyplývá, že tato čtvrtá otázka je hypotetická, a proto musí být považována za nepřipustnou.

K věci samé

Úvodní poznámky

- 41 V první řadě je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury přísluší Soudnímu dvoru v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Soudní dvůr může v tomto ohledu zohlednit i normy unijního práva, na které vnitrostátní soud ve své otázce neodkázal [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2023, K. B. a F. S. (Uplatnění i bez návrhu v trestní oblasti), C-660/21, EU:C:2023:498, bod 26 a citovaná judikatura].
- 42 V projednávané věci je v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvedeno, že předmětem zakázky dotčené v původním řízení je nákup kreosotových borových kolíků a pražců pro odvětví železniční infrastruktury za základní cenu 2 979 200 eur veřejným podnikem, a sice Infraestruturas de Portugal.
- 43 V tomto ohledu je třeba podotknout, že podle čl. 1 odst. 2 a článku 11 směrnice 2014/25 je zadáváním veřejné zakázky ve smyslu této směrnice pořízení prostřednictvím veřejné zakázky zejména dodávek veřejným zadavatelem od hospodářských subjektů vybraných tímto veřejným zadavatelem za účelem výkonu činností spočívajících v poskytování nebo provozování sítí poskytujících služby veřejnosti v oblasti dopravy, zejména po železnici. Článek 4 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice blíže uvádí, že pro účely této směrnice jsou zadavateli subjekty, které jsou veřejnými zadavateli nebo veřejnými podniky a vykonávají některou z činností uvedených v článcích 8 až 14 téže směrnice.
- 44 Kromě toho z čl. 1 odst. 1 směrnice 2014/25 vyplývá, že se tato směrnice vztahuje na postupy při zadávání veřejných zakázek zadavateli, pokud jde o zakázky a soutěže o návrh, jejichž odhadovaná hodnota dosahuje alespoň finančních limitů stanovených v článku 15 uvedené směrnice.
- 45 Za těchto podmínek a s ohledem na informace uvedené v předkládacím rozhodnutí ze spisu předloženého Soudnímu dvoru podle všeho vyplývá, že zakázka dotčená ve věci v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2014/25, což však přísluší ověřit předkládajícímu soudu.
- 46 V takovém případě by byl čl. 80 odst. 1 této směrnice použitelný na spor v původním řízení.
- 47 Ve druhé řadě vzhledem k tomu, že se předběžné otázky týkají zejména toho, zda čl. 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 brání vnitrostátní právní úpravě dotčené ve věci v původním řízení, je nejprve třeba určit, zda členské státy mají povinnost provést do svého vnitrostátního práva jak tento čl. 57 odst. 4 první pododstavec pro případ, že by spor v původním řízení spadal do působnosti směrnice 2014/24, tak čl. 80 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2014/25 pro případ, že by tento spor spadal do působnosti posledně zmíněné směrnice.
- 48 Pokud jde zaprvé o čl. 57 odst. 4 první pododstavec směrnice 2014/24, toto ustanovení stanoví, že „[v]erejní zadavatelé mohou z účasti v zadávacím řízení vyloučit nebo po nich mohou členské státy požadovat, aby vyloučili hospodářský subjekt“, který se nachází v situacích uvedených v písmenech a) až i) tohoto ustanovení.

- 49 V tomto ohledu je sice pravda, že z některých rozsudků Soudního dvora, které vyložily čl. 57 odst. 4 první pododstavec směrnice 2014/24, vyplývá, že se členské státy mohou rozhodnout, zda provedou fakultativní důvody pro vyloučení uvedené v tomto ustanovení, či nikoli. Soudní dvůr totiž rozhodl, že v souladu s čl. 57 odst. 4 a 7 směrnice 2014/24 mají členské státy možnost neuplatnit fakultativní důvody pro vyloučení, které jsou v nich uvedeny, nebo je začlenit do vnitrostátní právní úpravy s mírou přísnosti, která se může lišit případ od případu v závislosti na právních, ekonomických nebo sociálních okolnostech panujících na vnitrostátní úrovni (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. června 2019, Meca, C-41/18, EU:C:2019:507, bod 33; ze dne 30. ledna 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, body 34 a 40, a ze dne 3. června 2021, Rad Service a další, C-210/20, EU:C:2021:445, bod 28).
- 50 Z analýzy znění čl. 57 odst. 4 prvního pododstavce směrnice 2014/24, kontextu, do něhož toto ustanovení zapadá, a cíle, který sleduje v rámci této směrnice, však vyplývá, že na rozdíl od toho, co vyplývá z těchto rozsudků, mají členské státy povinnost provést uvedené ustanovení do svého vnitrostátního práva.
- 51 Pokud jde nejprve o znění tohoto čl. 57 odst. 4 prvního pododstavce, vyplývá z něj, že volba rozhodnutí o vyloučení či nevyloučení hospodářského subjektu ze zadávacího řízení z některého z důvodů uvedených v tomto ustanovení přísluší veřejnému zadavateli, ledaže se členské státy rozhodnou tuto možnost vyloučení přeměnit na povinnost. Členské státy tudíž musí provést uvedené ustanovení tak, že buď umožní veřejným zadavatelům uplatnit důvody pro vyloučení vyjmenované v tomto ustanovení, nebo je k tomu donucují. Naproti tomu a na rozdíl od toho, co tvrdily společnost Futrifer a portugalská vláda, členský stát nemůže upustit od zahrnutí těchto důvodů do vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnici 2014/24 a zbavit tak veřejné zadavatele možnosti uplatnit tyto důvody, která jim musí být přinejmenším přiznána na základě téhož ustanovení.
- 52 Pokud jde dále o kontext, do něhož zapadá čl. 57 odst. 4 první pododstavce směrnice 2014/24, je třeba uvést, že bod 101 odůvodnění této směrnice uvádí, že „veřejní zadavatelé by [...] měli mít možnost vyloučit hospodářské subjekty, které se ukázaly jako nespolehlivé“. Tento bod odůvodnění potvrzuje, že členský stát musí toto ustanovení provést do vnitrostátního práva, aby nebyli veřejní zadavatelé zbaveni možnosti zmíněné v předchozím bodě a v uvedeném bodě odůvodnění.
- 53 Tento výklad čl. 57 odst. 4 prvního pododstavce směrnice 2014/24 je rovněž potvrzen *a contrario* zněním ustanovení této směrnice, k jejichž provedení je členským státům výslovně přiznán určitý prostor pro uvážení. Tak je tomu zvláště v případě čl. 26 odst. 5 a čl. 32 odst. 1 této směrnice, podle nichž „mohou členské státy stanovit [...]“ nebo také v případě čl. 56 odst. 2 druhého pododstavce uvedené směrnice, který používá výraz „[č]lenské státy mohou vyloučit [...]“.
- 54 Článek 57 odst. 7 směrnice 2014/24 nemůže uvedený výklad zpochybnit. Toto ustanovení totiž obecně přiznává členským státům možnost stanovit podmínky k uplatnění článku 57 této směrnice, ať již prostřednictvím právních či správních předpisů. Tato možnost odkazuje na způsob, jakým tento článek provádějí. Volba, která je ponechána členským státům, se tedy nemůže vztahovat na provedení či neprovedení fakultativních důvodů pro vyloučení uvedených v čl. 57 odst. 4 uvedené směrnice. Je ostatně nutno konstatovat, že se čl. 57 odst. 7 směrnice 2014/24 použije rovněž na povinné důvody pro vyloučení stanovené v čl. 57 odst. 1 této směrnice. Nelze přitom důvodně tvrdit, že možnost stanovená v tomto čl. 57 odst. 7 může být členskými státy využita k neprovedení takovýchto důvodů pro vyloučení do jejich vnitrostátního práva.

- 55 Konečně, pokud jde o cíl sledovaný směrnicí 2014/24 ohledně fakultativních důvodů pro vyloučení, Soudní dvůr uznal, že se tento cíl projevuje důrazem na výsady veřejných zadavatelů. Unijní normotvůrce měl v úmyslu pověřit veřejného zadavatele, a pouze jeho, ve fázi výběru uchazečů, aby posoudil, zda zájemce nebo uchazeč musí být ze zadávacího řízení vyloučení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. června 2019, Meca, C-41/18, EU:C:2019:507, bod 34, a ze dne 3. října 2019, Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93, C-267/18, EU:C:2019:826, bod 25).
- 56 Možnost, případně povinnost veřejného zadavatele uplatnit důvody pro vyloučení uvedené v čl. 57 odst. 4 prvním pododstavci směrnice 2014/24 je zvláště určena k tomu, aby mu umožnila posoudit důvěryhodnost a spolehlivost každého z hospodářských subjektů, který se účastní zadávacího řízení.
- 57 Unijní normotvůrce zamýšlel zajistit, aby veřejní zadavatelé měli ve všech členských státech možnost vyloučit hospodářské subjekty, které považují za nespolehlivé.
- 58 Z výše uvedených úvah vyplývá, že čl. 57 odst. 4 první pododstavec směrnice 2014/24 obsahuje povinnost členských států provést do vnitrostátního práva fakultativní důvody pro vyloučení vyjmenované v tomto ustanovení. V rámci této povinnosti provést směrnicí musí tyto státy stanovit buď možnost, nebo povinnost veřejných zadavatelů uplatnit tyto důvody.
- 59 Pokud jde zadruhé o čl. 80 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2014/25, toto ustanovení stanoví, že pokud tak vyžadují členské státy, zahrnují objektivní pravidla a kritéria pro vyloučení a posouzení kvalifikace zájemců a uchazečů mimo jiné v otevřených, užších nebo jednacích řízeních důvody pro vyloučení uvedené v čl. 57 odst. 4 směrnice 2014/24 za podmínek stanovených v uvedeném článku.
- 60 Ze znění tohoto čl. 80 odst. 1 třetího pododstavce vyplývá, že je na členských státech, aby rozhodly, zda zadavatelé musí uplatnit fakultativní důvody pro vyloučení stanovené v uvedeném čl. 57 odst. 4 jako kritéria pro vyloučení uchazečů. V případě neexistence rozhodnutí v tomto smyslu však z čl. 80 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2014/25 vyplývá, že členské státy musí v rámci provedení této směrnice přinejmenším stanovit možnost zadavatelů zahrnout mezi pravidla a kritéria pro vyloučení použitelná v zadávacích řízeních spadajících do působnosti této směrnice důvody pro vyloučení vyjmenované v čl. 57 odst. 4 směrnice 2014/24.
- 61 Pokud jde o důvody pro vyloučení vyjmenované v čl. 57 odst. 4 směrnice 2014/24, členské státy tudíž musí na základě své povinnosti provést čl. 80 odst. 1 první pododstavec směrnice 2014/25 stanovit, že zadavatelé mohou tyto důvody pro vyloučení zahrnout mezi objektivní kritéria pro vyloučení v řízeních spadajících do působnosti posledně uvedené směrnice, aniž je tím dotčeno případné rozhodnutí těchto států přijaté na základě čl. 80 odst. 1 třetího pododstavce uvedené směrnice, které spočívá v uložení povinnosti těmto zadavatelům zahrnout uvedené důvody mezi tato kritéria.
- 62 Pokud jde ve třetí řadě o argument společnosti Futrifer, podle kterého se takový vyloučený uchazeč, jako je v projednávané věci společnost Toscca, nemůže dovolávat čl. 57 odst. 4 prvního pododstavce písm. d) směrnice 2014/24, stačí pro účely odpovědi na tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce uvést, že Soudní dvůr již rozhodl, že každá osoba, která má nebo měla zájem na zadání veřejné zakázky a která byla nebo by mohla být poškozena porušením čl. 57 odst. 4 prvního pododstavce směrnice 2014/24, musí mít nezbytně možnost napadnout rozhodnutí, jímž veřejný zadavatel, byť implicitně, odmítne vyloučit určitý hospodářský subjekt ze zadávacího

řízení z některého z fakultativních důvodů pro vyloučení stanovených v uvedeném ustanovení, protože v opačném případě by došlo k porušení zejména práva na účinnou právní ochranu zaručeného v článku 47 Listiny (rozsudek ze dne 7. září 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, bod 143).

- 63 Ze stejných důvodů je třeba použít totožné posouzení v případě odmítnutí vyloučit hospodářský subjekt ze zadávacího řízení z jednoho z fakultativních důvodů pro vyloučení uvedených v čl. 80 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2014/25.
- 64 Na předběžné otázky je tedy třeba odpovědět s přihlédnutím k předcházejícím úvodním poznámkám.

K páté otázce

- 65 Podstatou páté otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba zkoumat na prvním místě, je, zda musí být čl. 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje možnost vyloučit nabídku uchazeče z důvodu existence závažných indicií o jeho chování, jež může narušit pravidla hospodářské soutěže, na zadávací řízení, v jehož rámci k tomuto typu chování došlo.
- 66 Pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jejich znění, ale i jejich kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž jsou součástí (rozsudek ze dne 16. března 2023, Colt Technology Services a další, C-339/21, EU:C:2023:214, bod 39 a citovaná judikatura).
- 67 Zprv je třeba konstatovat, že znění čl. 57 odst. 4 prvního pododstavce písm. d) směrnice 2014/24 tím, že stanoví případ, kdy veřejný zadavatel „může na základě dostatečně věrohodných informací dospět k závěru, že hospodářský subjekt uzavřel s jinými hospodářskými subjekty dohody, jejichž cílem je narušení hospodářské soutěže“, neomezuje uplatnění tohoto důvodu pro vyloučení na zadávací řízení, v jehož rámci k tomuto typu chování došlo.
- 68 Pokud jde zadruhé o kontext, do něhož toto ustanovení zapadá, tento výklad je podpořen čl. 57 odst. 5 druhým pododstavcem této směrnice, který stanoví, že veřejní zadavatelé mohou kdykoli v průběhu zadávacího řízení vyloučit hospodářský subjekt nebo být o jeho vyloučení požádáni členským státem, 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 tohoto článku 57.
- 69 Zatřetí uvedený výklad umožňuje veřejnému zadavateli v souladu s cílem sledovaným směrnicí 2014/24, pokud jde o fakultativní důvody pro vyloučení vyjmenované v čl. 57 odst. 4 prvním pododstavci této směrnice, jak byl připomenut v bodě 56 tohoto rozsudku, ujistit se o důvěryhodnosti a spolehlivosti každého z hospodářských subjektů, které se účastní dotčeného zadávacího řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2022, J. Sch. Omnibusunternehmen a K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, bod 42), přičemž důvěryhodnost a spolehlivost mohou být zpochybněny nejen v případě účasti takového subjektu na protisoutěžním chování v rámci tohoto řízení, ale rovněž v případě účasti tohoto subjektu na takovém dřívějším chování.
- 70 V projednávané věci předkládající soud uvádí, že čl. 70 odst. 2 písm. g) CCP omezuje možnost veřejného zadavatele vyloučit nabídku z důvodu existence závažných indicií o jednání, dohodách, praktikách nebo informacích, které mohou narušit pravidla hospodářské soutěže, pouze na

zadávací řízení, v jehož rámci k těmto protisoutěžním praktikám došlo, takže veřejný zadavatel nemůže o takovém vyloučení rozhodnout, pokud k dotčeným protisoutěžním praktikám došlo před tímto řízením.

- 71 V tomto ohledu z bodů 51, 58, 60 a 61 tohoto rozsudku vyplývá, že bez ohledu na to, zda se na zadávací řízení dotčené ve věci v původním řízení vztahuje směrnice 2014/24 nebo směrnice 2014/25, musí členské státy přinejmenším stanovit možnost, aby veřejní zadavatelé zahrnuli důvody pro vyloučení uvedené v čl. 57 odst. 4 směrnice 2014/24 mezi objektivní kritéria pro vyloučení v zadávacích řízeních, aniž je tím dotčeno případné rozhodnutí těchto států přeměnit tuto možnost na povinnost. Členské státy tedy v žádném případě nemohou omezit rozsah těchto důvodů pro vyloučení.
- 72 Z výše uvedených důvodů vyplývá, že na pátou otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje možnost vyloučit nabídku uchazeče z důvodu existence závažných indicií o jeho chování, jež může narušit pravidla hospodářské soutěže, na zadávací řízení, v jehož rámci k tomuto typu chování došlo.

K první a druhé otázce

- 73 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, na které je třeba odpovědět společně, je, zda musí být čl. 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která svěřuje pravomoc rozhodnout o vyloučení hospodářských subjektů ze zadávacího řízení z důvodu porušení pravidel hospodářské soutěže výlučně vnitrostátnímu orgánu pro hospodářskou soutěž.
- 74 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 56 odst. 1 písm. b) směrnice 2014/24 má veřejný zadavatel povinnost v průběhu zadávacího řízení ověřit, zda nabídka pochází od uchazeče, který není vyloučen podle článku 57 této směrnice, přičemž tato povinnost se vztahuje na všechny hospodářské subjekty, které předložily nabídku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, bod 46).
- 75 Jak vyplývá z judikatury uvedené v bodech 55 a 56 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce měl v úmyslu svěřit veřejnému zadavateli, a výlučně jemu, úkol posoudit, zda zájemce nebo uchazeč musí být vyloučen ze zadávacího řízení, prostřednictvím ověření důvěryhodnosti a spolehlivosti každého z hospodářských subjektů účastnících se takového řízení.
- 76 Konkrétně fakultativní důvod pro vyloučení uvedený v čl. 57 odst. 4 prvním pododstavci písm. d) směrnice 2014/24 ve spojení s bodem 101 odůvodnění této směrnice má oporu v základní složce vztahu úspěšného uchazeče o dotčenou zakázku s veřejným zadavatelem, a sice spolehlivosti takového uchazeče, na níž stojí důvěra, kterou v něj vkládá veřejný zadavatel (rozsudek ze dne 15. září 2022, J. Sch. Omnibusunternehmen a K. Reisen C-416/21, EU:C:2022:689, bod 41 a citovaná judikatura).
- 77 Podle judikatury Soudního dvora musí veřejní zadavatelé při uplatnění fakultativních důvodů pro vyloučení věnovat zvláštní pozornost zásadě proporcionality, která jim ukládá povinnost provést konkrétní a individuální posouzení chování dotčeného subjektu na základě všech relevantních skutečností (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. června 2021, Rad Service a další, C-210/20, EU:C:2021:445, bod 40, a ze dne 7. září 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, body 156 a 157).

- 78 Z toho vyplývá, že v takové situaci, jako je situace, o kterou jde ve věci v původním řízení, v níž existuje zvláštní řízení upravené unijním nebo vnitrostátním právem určené ke stíhání porušení práva hospodářské soutěže a v níž je vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž pověřen vyšetřováním v tomto ohledu, se musí veřejný zadavatel při posuzování poskytnutých důkazů v zásadě opřít o výsledek takového řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. října 2018, Vossloh Laeis, C-124/17, EU:C:2018:855, bod 25).
- 79 V tomto kontextu může mít zvláštní význam rozhodnutí takového orgánu, které určilo, že k takovému porušení došlo, a proto uložilo uchazeči peněžitou sankci, a to tím spíše, byla-li tato sankce spojena s dočasným zákazem účastnit se zadávacích řízení. I když takové rozhodnutí může vést veřejného zadavatele k vyloučení tohoto hospodářského subjektu z dotčeného zadávacího řízení, neexistence takového rozhodnutí naopak nemůže bránit veřejnému zadavateli ani jej zbavit povinnosti provést takové posouzení.
- 80 Toto posouzení musí být provedeno s ohledem na zásadu proporcionality a s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem za účelem ověření, zda je uplatnění důvodu pro vyloučení uvedeného v čl. 57 odst. 4 prvním pododstavci písm. d) směrnice 2014/24 odůvodněno.
- 81 Ve věci v původním řízení předkládající soud uvádí, že čl. 55 odst. 1 písm. f) CCP svěřuje výlučně vnitrostátnímu orgánu pro hospodářskou soutěž posouzení důsledků, které může mít porušení pravidel hospodářské soutěže v rámci budoucích zadávacích řízení. Jeví se tak, že tato právní úprava jednak nutí veřejné zadavatele, aby vyhověli rozhodnutí tohoto orgánu, které ukládá hospodářskému subjektu sankci, jež mu zakazuje účastnit se takových řízení po určitou dobu, a jednak brání těmto zadavatelům v tom, aby z těchto řízení vyloučili hospodářský subjekt, kterému taková sankce uložena nebyla. Z toho vyplývá, že uchazeč může být vyloučen ze zadávacího řízení na základě rozhodnutí uvedeného orgánu, aniž by veřejný zadavatel mohl posoudit chování tohoto uchazeče, a v důsledku toho jeho důvěryhodnost a spolehlivost pro plnění dotčené zakázky, nebo s ohledem na zásadu proporcionality samostatně rozhodnout, zda je vyloučení uvedeného uchazeče ospravedlněno důvodem uvedeným v čl. 57 odst. 4 prvním pododstavci písm. d) směrnice 2014/24.
- 82 Taková právní úprava, která pojí posouzení důvěryhodnosti a spolehlivosti uchazečů se závěry obsaženými v rozhodnutí vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž týkajícím se zejména budoucí účasti v zadávacím řízení, narušuje posuzovací pravomoc, kterou musí mít veřejný zadavatel v rámci čl. 57 odst. 4 prvního pododstavce směrnice 2014/24.
- 83 Úvahy uvedené v předchozím bodě platí rovněž pro případ, že by se na zadávací řízení dotčené ve věci v původním řízení vztahovala směrnice 2014/25, jelikož – jak bylo připomenuto v bodě 71 tohoto rozsudku – členské státy musí na základě své povinnosti provést čl. 80 odst. 1 první pododstavec této směrnice do vnitrostátního práva stanovit možnost zadavatelů zahrnout důvody pro vyloučení uvedené v čl. 57 odst. 4 směrnice 2014/24 mezi objektivní kritéria pro vyloučení v řízeních spadajících do působnosti směrnice 2014/25, aniž je tím dotčeno případné rozhodnutí těchto států přeměnit tuto možnost na povinnost. Členské státy tedy v žádném případě nemohou omezit posuzovací pravomoc, kterou musí mít veřejný zadavatel v tomto rámci.
- 84 Z výše uvedených důvodů vyplývá, že na první a druhou otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která svěřuje pravomoc rozhodnout o vyloučení hospodářských subjektů ze zadávacích řízení z důvodu porušení pravidel hospodářské soutěže výlučně vnitrostátnímu orgánu pro hospodářskou soutěž.

K třetí otázce

- 85 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 ve spojení s čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny vykládán v tom smyslu, že rozhodnutí veřejného zadavatele o spolehlivosti hospodářského subjektu, přijaté na základě důvodu pro vyloučení stanoveného v tomto ustanovení směrnice 2014/24, musí být odůvodněno.
- 86 Na úvod je třeba podotknout, že se čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny týká výlučně povinnosti odůvodnit svá rozhodnutí, kterou mají „orgány, instituce a jiné subjekty Unie“. Toto ustanovení tedy není v rámci sporu v původním řízení relevantní.
- 87 Je však třeba připomenout, že veřejný zadavatel musí dodržovat obecnou zásadu unijního práva týkající se řádné správy, která s sebou nese požadavky, které musí členské státy dodržovat při provádění unijního práva. Mezi těmito požadavky má mimořádný význam povinnost uvést odůvodnění rozhodnutí přijímaných vnitrostátními orgány, protože adresátům těchto rozhodnutí umožňuje hájit svá práva a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je namístě podat proti takovým rozhodnutím žalobu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. října 1987, Heylens a další, 222/86, EU:C:1987:442, bod 15, a ze dne 7. září 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, bod 120).
- 88 Z toho vyplývá, že v rámci zadávacích řízení podléhá veřejný zadavatel této povinnosti uvést odůvodnění. Uvedená povinnost se týká zejména rozhodnutí, kterými veřejný zadavatel vylučuje uchazeče zejména na základě takového fakultativního důvodu pro vyloučení, jako je důvod stanovený v čl. 57 odst. 4 prvním pododstavci písm. d) směrnice 2014/24.
- 89 Jak totiž vyplývá z čl. 55 odst. 2 písm. b) směrnice 2014/24, veřejní zadavatelé sdělí na žádost dotčeného uchazeče co nejdříve, nejpozději však do 15 dnů od obdržení písemné žádosti, důvody odmítnutí jeho nabídky.
- 90 Kromě toho je třeba uvést, že veřejný zadavatel musí své rozhodnutí odůvodnit rovněž tehdy, když zjistí, že se uchazeč nachází v některé ze situací uvedených v čl. 57 odst. 4 této směrnice, avšak přesto se rozhodne jej nevyločit například z důvodu, že by vyloučení představovalo nepřiměřené opatření. Rozhodnutí o nevyločení, třebaže se jeví jako použitelný fakultativní důvod pro vyloučení, má totiž dopad na právní postavení všech ostatních hospodářských subjektů, které se účastní dotčeného zadávacího řízení, a které proto musí mít možnost hájit svá práva a případně se na základě důvodů uvedených v tomto rozhodnutí rozhodnout podat proti němu žalobu. V tomto ohledu může být odůvodnění rozhodnutí o nevyločení zahrnuto do konečného rozhodnutí o zadání zakázky vybranému uchazeči.
- 91 S ohledem na výše uvedené důvody je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že čl. 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 ve spojení s obecnou zásadou řádné správy musí být vykládán v tom smyslu, že rozhodnutí veřejného zadavatele o spolehlivosti hospodářského subjektu, přijaté na základě důvodu pro vyloučení stanoveného v tomto ustanovení, musí být odůvodněno.

K nákladům řízení

- 92 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 (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 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 vykládán v tom smyslu, že

brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje možnost vyloučit nabídku uchazeče z důvodu existence závažných indicií o jeho chování, jež může narušit pravidla hospodářské soutěže, na zadávací řízení, v jehož rámci k tomuto typu chování došlo.

- 2) Článek 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24

musí být vykládán v tom smyslu, že

brání vnitrostátní právní úpravě, která svěruje pravomoc rozhodnout o vyloučení hospodářských subjektů ze zadávacích řízení z důvodu porušení pravidel hospodářské soutěže výlučně vnitrostátnímu orgánu pro hospodářskou soutěž.

- 3) Článek 57 odst. 4 první pododstavec písm. d) směrnice 2014/24 ve spojení s obecnou zásadou řádné správy

musí být vykládán v tom smyslu, že

rozhodnutí veřejného zadavatele o spolehlivosti hospodářského subjektu, přijaté na základě důvodu pro vyloučení stanoveného v tomto ustanovení, musí být odůvodněno.

Podpisy