



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

26. ledna 2023*

„Řízení o předběžné otázce – Veřejné zakázky – Směrnice 2014/24/EU – Článek 57 odst. 4 písm. g) – Fakultativní důvod pro vyloučení související s pochybeními v rámci dřívější zakázky – Zakázka zadáná skupině hospodářských subjektů – Předčasné ukončení této zakázky – Automatický zápis všech členů skupiny na seznam nespolehlivých dodavatelů – Zásada proporcionality – Směrnice 89/665/EHS – Článek 1 odst. 1 a 3 – Právo na účinný opravný prostředek“

Ve věci C-682/21,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Nejvyšší soud Litvy) ze dne 11. listopadu 2021, došlým Soudnímu dvoru téhož dne, v řízení

„HSC Baltic“ UAB,

„Mitnija“ UAB,

„Montuotojas“ UAB

proti

Vilniaus miesto savivaldybės administracija,

za účasti:

„Active Construction Management“ UAB, v úpadku,

„Vilniaus vystymo kompanija“ UAB,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení C. Lycourgos (zpravodaj), předseda senátu, L. S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin a O. Spineanu-Matei, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

* Jednací jazyk: litevština.

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za litevskou vládu K. Dieninise, V. Kazlauskaitė-Švenčionienė a E. Kurelaitytė, jako zmocněnci,
- za českou vládu L. Halajovou, M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi P. Ondrůškem, A. Steiblytė a G. Wilsem, 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 čl. 18 odst. 1 a čl. 57 odst. 4 písm. g) a odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65), jakož i čl. 1 odst. 1 a 3 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).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporů mezi společnostmi „HSC Baltic“ UAB, „Mitnija“ UAB a „Montuotojas“ UAB a Vilniaus miesto savivaldybės administracija (obecní správa města Vilnius, Litva) (dále jen „město Vilnius“), podporovanou společnostmi „Active Construction Management“ UAB, v úpadku, a „Vilniaus vystymo kompanija“ UAB, ve věci důsledků předčasného ukončení veřejné zakázky zadané skupině hospodářských subjektů, jejíž byly součástí.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 89/665

- 3 Článek 1 směrnice 89/665, nadepsaný „Oblast působnosti a dostupnost přezkumných řízení“, stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na zakázky podle [směrnice 2014/24] [...]

[...]

členské státy [přijmou] opatření nezbytná k zajištění možnosti účinného, a zejména co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí veřejných zadavatelů v souladu s podmínkami stanovenými v člancích 2 až 2f této směrnice z důvodu, že těmito rozhodnutími bylo porušeno právo [Unie] v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo vnitrostátní předpisy je provádějící.

[...]

3. Členské státy zajistí, aby bylo přezkumné řízení podle prováděcích pravidel, která mohou členské státy samy stanovit, dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda.

[...]“

Směrnice 2014/24

4 Body 101 a 102 odůvodnění směrnice 2014/24 uvádějí:

(101) Veřejní zadavatelé by [...] 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.

[...] 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. [...]

(102) Měla by se však zohlednit možnost, že hospodářské subjekty přijmou opatření k zajištění souladu s předpisy zaměřená na odstranění důsledků všech trestných činů nebo pochybení a na účinnou prevenci dalšího výskytu nezákonného jednání. Tato opatření mohou spočívat zejména v personálních nebo organizačních opatřeních, jako je přerušování všech kontaktů s osobami nebo organizacemi zapojenými do nezákonného jednání, příslušná reorganizace zaměstnanecké struktury, zavedení systémů hlášení a kontrol, vytvoření mechanismu vnitřních auditů za účelem sledování dodržování předpisů a přijetí pravidel týkajících se vnitřní odpovědnosti a odpovědnosti za škodu. Pokud taková opatření poskytují dostatečné záruky, dotčené hospodářské subjekty by pouze z těchto důvodů již neměly být vylučovány. [...]“

5 Článek 18 této směrnice, 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.

[...]“

6 Článek 57 uvedené směrnice, nadepsaný „Důvody pro vyloučení“, stanoví:

„[...]

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:

[...]

g) pokud se hospodářský subjekt v rámci dřívější veřejné zakázky, dřívějšího smluvního vztahu s veřejným zadavatelem nebo dřívější koncesní smlouvy dopustil závažných nebo trvalých pochybení při plnění zásadního požadavku, jež vedly k předčasnému ukončení této dřívější veřejné zakázky, náhradě škody nebo jiným srovnatelným sankcím;

[...]

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.

[...]

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 [...] tři roky od příslušné události v případech uvedených v odstavci 4.“

7 Článek 90 téže směrnice v odstavci 1 uvádí:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 18. dubna 2016. [...]“

8 Článek 91 směrnice 2014/24 zní:

„Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132),] se zrušuje s účinkem k 18. dubnu 2016.

[...]“

Litevské právo

Zákon o zadávání veřejných zakázek

- 9 Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (zákon Litevské republiky o zadávání veřejných zakázek), ve znění použitelném na věc v původním řízení (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), v článku 2, bodě 36 uvádí:

„Dodavatelem – hospodářským subjektem – se rozumí fyzická nebo právnická osoba soukromého nebo veřejného práva, jiná organizace a její členové nebo skupina tvořená takovými osobami, včetně dočasného sdružení hospodářských subjektů, které nabízí na trhu provedení stavebních prací, dodání zboží nebo poskytování služeb.“

- 10 Článek 46 tohoto zákona stanoví:

„[...]

4. Veřejný zadavatel vyloučí dodavatele ze zadávacího řízení, pokud:

[...]

- 6) dodavatel neplnil zakázku zadanou na základě tohoto zákona, [...] nebo smlouvu o koncesi nebo ji neplnil řádně, což představuje podstatné porušení smlouvy, jak je vymezeno občanským zákoníkem [...], které vedlo k předčasnému ukončení smlouvy v předcházejících třech letech nebo k vydání pravomocného rozsudku v předcházejících třech letech, kterým bylo vyhověno žádosti veřejného zadavatele nebo zadavatele o náhradu škody vzniklou v důsledku závažných nebo trvalých pochybení při plnění zásadního požadavku zakázky dodavatelem, nebo vydání rozhodnutí veřejného zadavatele v předcházejících třech letech, kterým bylo určeno, že na straně dodavatele nastala při plnění zásadního požadavku zakázky závažná nebo trvalá pochybení, což vedlo k uplatnění smluvní pokuty [...]

[...]

8. Nesplňuje-li dodavatel požadavky stanovené v odstavcích 1, 4 a 6 tohoto článku, nevyloučí jej veřejný zadavatel ze zadávacího řízení, pokud jsou splněny následující dvě podmínky:

- 1) dodavatel předložil veřejnému zadavateli informace prokazující, že přijal tato opatření:
 - a) dobrovolně zaplatil nebo se zavázal zaplatit náhradu za škodu způsobenou trestným činem nebo porušením uvedeným v odstavcích 1, 4 nebo 6 tohoto článku, v případě potřeby;
 - b) spolupracoval, poskytl aktivní podporu nebo přijal jiná opatření, která napomáhají objasnit nebo upřesnit trestný čin nebo porušení, jichž se dopustil, v případě potřeby;
 - c) přijal technická, organizační nebo personální opatření k předcházení dalším trestným činům nebo porušením;
- 2) veřejný zadavatel vyhodnotil informace předložené dodavatelem podle bodu 1 tohoto odstavce a přijal odůvodněné rozhodnutí, podle kterého jsou opatření přijatá dodavatelem k prokázání jeho spolehlivosti dostatečná. [...]

- 11 Článek 91 odst. 1 uvedeného zákona, ve znění citovaném předkládajícím soudem, zní:

„Veřejný zadavatel zveřejní nejpozději do deseti dnů na ústředním portálu pro veřejné zakázky postupem stanoveným Úřadem pro veřejné zakázky informace týkající se dodavatelů (v případě skupiny dodavatelů informace týkající se všech členů skupiny), kteří nesplnili nebo nesplnili řádně veřejnou zakázku, a pokud se nesplnění týká části veřejné zakázky, která jim byla zadána jako subdodavatelům, informace týkající se hospodářských subjektů, jejichž schopnosti dodavatel využil a kteří se zavázali společně a nerozdílně s dodavatelem k odpovědnosti za řádné plnění zakázky [...]“

Občanský zákoník

- 12 Článek 6.6 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (občanský zákoník Litevské republiky) stanoví:

„1. Společná a nerozdílná odpovědnost dlužníků se nepresumuje, nestanoví-li zákon jinak. Je dána pouze v případech stanovených zákonem nebo dohodnutých smluvními stranami, jakož i v případech, kdy je předmět závazku nedělitelný.

[...]

3. Společná a nerozdílná odpovědnost dlužníků se presumuje, pokud se závazek týká poskytování služeb, společné činnosti nebo náhrady škody způsobené jednáním několika osob.

[...]“

- 13 Článek 6.15 tohoto zákoníku v odstavci 1 uvádí:

„Není-li plnění závazku možné vinou jednoho ze spoludlužníků, nejsou ostatní spoludlužníci zproštěni odpovědnosti za nesplnění závazku.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 14 Dne 7. prosince 2016 zveřejnilo město Vilnius oznámení o veřejné zakázce v hodnotě 21 793 166,72 eura bez daně z přidané hodnoty na výstavbu víceúčelového zdravotnického střeška (dále jen „sporná zakázka“).
- 15 Smlouva o společné činnosti uzavřená dne 30. ledna 2017 mezi společnostmi Active Construction Management, HSC Baltic, Mitnija, Montuotojas a „Axis Power“ UAB určila společnost Active Construction Management jako vedoucího této skupiny hospodářských subjektů pro účely účasti v zadávacím řízení týkajícím se sporné zakázky a provádění prací v případě jejího zadání. Bylo rovněž dohodnuto, že příslušné podíly počítané podle příspěvku ke společné činnosti budou rozděleny takto: Active Construction Management 65 %, HSC Baltic 15 %, Axis Power 10 %, Mitnija 5 % a Montuotojas 5 %.
- 16 Dne 5. června 2017 zadalo město Vilnius spornou zakázku uvedené skupině. Vzhledem k tomu, že lhůta pro dokončení stavebních prací byla stanovena na 18 měsíců, měla být tato zakázka splněna nejpozději dne 5. prosince 2018.
- 17 Stavební práce nebyly v této lhůtě ukončeny, a proto byl termín posunut na 28. května 2020. Během tohoto dodatečného období nepostupovaly tyto práce podle stanoveného harmonogramu.

- 18 Usnesením ze dne 28. října 2019 Vilniaus apygardos teismas (krajský soud ve Vilniusu, Litva) zahájil na návrh jednatele společnosti Active Construction Management insolvenční řízení. Dne 6. prosince 2019 insolvenční správce informoval společnosti HSC Baltic, Mitnija, Montuotojas a Axis Power, jakož i město Vilnius o tomto insolvenčním řízení a o tom, že vedoucí partner nebude pokračovat v plnění sporné zakázky.
- 19 Dne 22. ledna 2020 město Vilnius informovalo společnosti HSC Baltic, Mitnija, Montuotojas a Axis Power o předčasném ukončení sporné zakázky z důvodu podstatného nesplnění povinnosti spočívajícího v tom, že opustily staveniště a nechaly jej bez dohledu, neposkytly novou záruku, nedodržely harmonogram prací a neuzavřely pojištění občanskoprávní odpovědnosti.
- 20 Tyto společnosti podaly k Vilniaus apygardos teismas (krajský soud ve Vilniusu) žalobu znějící na prohlášení předčasného ukončení sporné zakázky městem Vilnius a jejich zápisu na seznam nespolehlivých dodavatelů umístěný na ústředním portálu pro veřejné zakázky za protiprávní.
- 21 Rozsudkem ze dne 27. srpna 2020 uvedený soud tuto žalobu zamítl, když shledal, že město Vilnius správně oznámilo problémy spojené s prováděním prací vedoucímu partnerovi a ostatním členům skupiny. Vzhledem k tomu, že tyto společnosti jsou společně a nerozdílně odpovědné za řádné plnění sporné zakázky a tato zakázka byla předčasně ukončena, neměl veřejný zadavatel žádný prostor pro uvažování, která by mu umožnil nezapsat všechny členy skupiny na seznam nespolehlivých dodavatelů. Tento zápis nebránil uvedeným společnostem rehabilitovat se a účastnit se jiných zadávacích řízení.
- 22 Společnosti HSC Baltic, Mitnija, Montuotojas a Axis Power podaly proti tomuto rozsudku odvolání k Lietuvos apeliacinis teismas (Odvolací soud Litvy). Uvedený soud toto odvolání rozsudkem ze dne 21. ledna 2021 zamítl, když se ztotožnil s úvahami soudu prvního stupně.
- 23 Dne 22. ledna 2021 Viešųjų pirkimų tarnyba (Úřad pro veřejné zakázky, Litva) zapsal z podnětu města Vilnius členy skupiny na seznam nespolehlivých dodavatelů.
- 24 Společnosti HSC Baltic, Mitnija a Montuotojas podaly proti rozsudku Lietuvos apeliacinis teismas (Odvolací soud Litvy) ze dne 21. ledna 2021 kasační opravný prostředek k Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Nejvyšší soud Litvy), který je předkládajícím soudem.
- 25 Dne 15. března 2021 společnosti HSC Baltic, Mitnija a Montuotojas navrhly, aby předkládající soud nařídil jako předběžné opatření odstranění jejich názvu ze seznamu nespolehlivých dodavatelů. Rozhodnutím ze dne 31. března 2021 předkládající soud uvedenému návrhu vyhověl.
- 26 Dne 11. listopadu 2021 uvedený soud vydal rozsudek, kterým částečně rozhodl o kasačním opravném prostředku, když zamítl důvody uplatněné společnostmi HSC Baltic, Mitnija a Montuotojas vycházející z protiprávnosti předčasného ukončení sporné zakázky.
- 27 Předkládající soud má za to, že pro rozhodnutí o zápisu těchto společností na seznam nespolehlivých dodavatelů jsou nezbytná určitá upřesnění ohledně působnosti unijního práva.
- 28 V tomto ohledu tento soud na úvod uvádí, že litevský zákonodárce provedl směrnici 2014/24 opožděně s účinností od 1. července 2017, tedy po 18. dubnu 2016, datu uplynutí lhůty pro provedení této směrnice. Má však za to, že se uvedená směrnice může použít na spor v původním řízení.

- 29 Uvedený soud si klade otázku, zda je automatický zápis všech hospodářských subjektů právně odpovědných za nesplnění povinností, které vedlo k předčasnému ukončení veřejné zakázky, na seznam nespolehlivých dodavatelů slučitelný s požadavkem individuálního posouzení v rámci uplatnění důvodů pro vyloučení stanovených směrnicí 2014/24.
- 30 Poznamenává, že s ohledem na význam slov „rozhodnutí veřejných zadavatelů“ v článku 1 směrnice 89/665 by zápis hospodářského subjektu na seznam nespolehlivých dodavatelů mohl představovat akt napadnutelný žalobou. Litevské právo přitom neumožňuje napadnout tento zápis, jelikož je považován za pouhý právní účinek předčasného ukončení zakázky. V projednávané věci byla sice k Vilniaus apygardos teismas (krajský soud ve Vilniusu) podána žaloba, kterou byly napadeny jak toto předčasné ukončení smlouvy, tak uvedený zápis. Avšak vzhledem k tomu, že k tomuto zápisu došlo poté, co nabylo rozhodnutí Lietuvos apeliacinis teismas (Odvolací soud Litvy) právní moci, nemohly soud prvního stupně ani odvolací soud podle předkládajícího soudu rozhodnout o části žaloby týkající se tohoto zápisu.
- 31 Za těchto podmínek se Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Nejvyšší soud Litvy) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být ustanovení čl. 18 odst. 1, čl. 57 odst. 4 písm. g) a odst. 6 směrnice [2014/24] a čl. 1 odst. 1 čtvrtý pododstavec a čl. 1 odst. 3 směrnice 89/665 (společně nebo samostatně, avšak nikoli výlučně jen tato ustanovení) vykládána v tom smyslu, že rozhodnutí veřejného zadavatele zapsat dotčený hospodářský subjekt na seznam nespolehlivých dodavatelů, a omezit tak na určitou dobu jeho možnost účastnit se následně vyhlášených zadávacích řízení z důvodu, že tento hospodářský subjekt podstatným způsobem porušil smlouvu uzavřenou s tímto veřejným zadavatelem, je napadnutelným aktem?
- 2) Je-li odpověď na první otázku kladná, musí být výše uvedená ustanovení unijního práva (společně nebo samostatně, avšak nikoli výlučně jen tato ustanovení) vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům a praxi při jejich uplatňování, podle nichž: a) veřejný zadavatel při předčasném ukončení veřejné zakázky z důvodu jejího podstatného porušení nepřijímá žádné formální (samostatné) rozhodnutí o zápisu hospodářských subjektů na seznam nespolehlivých dodavatelů; b) hospodářský subjekt není předem informován o chystaném zápisu na seznam nespolehlivých dodavatelů, a nemůže tudíž podat relevantní vysvětlení a následně zápis účinně napadnout; c) veřejný zadavatel neprovádí žádné individuální posouzení okolností nesprávného plnění smlouvy, a proto v případě, že byla smlouva o veřejné zakázce zákonně předčasně ukončena z důvodu jejího podstatného porušení, je hospodářský subjekt *de iure* odpovědný za toto porušení automaticky zapsán na seznam nespolehlivých dodavatelů?
- 3) Jsou-li odpovědi na první dvě otázky kladné, musí být výše uvedená ustanovení unijního práva (společně nebo samostatně, avšak nikoli výlučně jen tato ustanovení) vykládána v tom smyslu, že partneři postupující společně (subjekty tvořící společného dodavatele), kteří plnili smlouvu o veřejné zakázce zákonně předčasně ukončenou z důvodu podstatného porušení, mohou prokázat svou spolehlivost a tím se vyhnout zápisu na seznam nespolehlivých dodavatelů, mimo jiné na základě výše podílu (hodnoty) realizované zakázky, platební neschopnosti vedoucího partnera, jednání tohoto partnera a podílu veřejného zadavatele na neplnění smlouvy?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

- 32 Druhá a třetí otázka, které je třeba zkoumat před první otázkou, se týkají podmínek, za kterých jsou hospodářské subjekty po předčasném ukončení veřejné zakázky, která jim byla zadána, zapsány na seznam nespolehlivých dodavatelů za účelem jejich vyloučení z účasti v zadávacích řízeních.
- 33 Předčasné ukončení sporné zakázky městem Vilnius mělo za následek, že žalobkyním v původním řízení dočasně zabránilo v účasti v jiných zadávacích řízeních. Po tomto předčasném ukončení, které jim bylo oznámeno dne 22. ledna 2020, následoval dne 22. ledna 2021 jejich zápis na seznam nespolehlivých dodavatelů. Druhá a třetí otázka tedy musí být zkoumány s ohledem na směrnici 2014/24, která byla účinná k těmto datům, aniž je třeba zkoumat, zda byla tato směrnice použitelná v období od 18. dubna 2016, kdy uplynula lhůta pro její provedení, do 1. července 2017, kdy byla provedena v Litvě.

K druhé otázce

- 34 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 18 odst. 1 a čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě nebo vnitrostátní praxi, podle které v případě, že veřejný zadavatel předčasně ukončí veřejnou zakázku zadanou skupině hospodářských subjektů z důvodu závažných nebo trvalých pochybení, která vedla k nesplnění zásadního požadavku v rámci této zakázky, je každý člen této skupiny automaticky zapsán na seznam nespolehlivých dodavatelů a je mu tak v zásadě dočasně bráněno v účasti v nových zadávacích řízeních.
- 35 V tomto ohledu je třeba předeslat, že čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 umožňuje vyloučit z účasti v zadávacím řízení hospodářský subjekt, který se v rámci dřívější veřejné zakázky dopustil závažných nebo trvalých pochybení při plnění zásadního požadavku, a to zejména tehdy, když tato pochybení vedla k předčasnému ukončení této zakázky.
- 36 Jak vyplývá z bodu 101 odůvodnění této směrnice, cílem a účelem tohoto fakultativního důvodu je vyloučit hospodářské subjekty, jejichž spolehlivost je vážně ohrožena závadným jednáním nebo z nedbalosti.
- 37 Členský stát musí při stanovení podmínek ve vnitrostátní právní úpravě k provedení tohoto fakultativního důvodu pro vyloučení respektovat základní znaky tohoto důvodu, které jsou vyjádřeny v čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2019, Meca, C-41/18, EU:C:2019:507, bod 33).
- 38 Kromě toho uplatnění uvedeného fakultativního důvodu pro vyloučení musí být v souladu se zásadou proporcionality, obecnou zásadou unijního práva, připomenutou v oblasti zadávání veřejných zakázek v čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24. Dodržení této zásady si při uplatňování fakultativních důvodů uvedených v článku 57 této směrnice zaslouhuje zvláštní pozornost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, body 45 a 48 a citovaná judikatura).

- 39 V tomto ohledu musí být zaprvé toto vyloučení dočasné. Z bodu 101 odůvodnění směrnice 2014/24 totiž vyplývá, že jakýkoli akt vnitrostátního práva, kterým se stanoví podmínky pro použití čl. 57 odst. 4 písm. g) této směrnice, musí stanovit maximální dobu vyloučení. Článek 57 odst. 7 uvedené směrnice upřesňuje, že pokud nebyla doba vyloučení stanovena v pravomocném rozsudku, nesmí překročit tři roky.
- 40 Zadruhé musí být během této doby vyloučení dotčený hospodářský subjekt připuštěn k účasti v zadávacím řízení, nebyl-li vyloučen z jakékoli účasti v zadávacím řízení pravomocným rozsudkem, pokud v souladu s čl. 57 odst. 6 směrnice 2014/24 předloží důkazy o tom, že opatření, která přijal, postačují k prokázání jeho spolehlivosti. Hospodářské subjekty jsou tak podníceny k tomu, aby přijaly nápravná opatření (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2019, Meca, C-41/18, EU:C:2019:507, bod 40).
- 41 Zatřetí zásada proporcionality vyžaduje konkrétní a individuální posouzení chování dotčeného subjektu na základě všech relevantních skutečností a důkazů (rozsudek ze dne 3. června 2021, Rad Service a další, C-210/20, EU:C:2021:445, bod 40 a citovaná judikatura).
- 42 V projednávané věci ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že v případě předčasného ukončení veřejné zakázky z důvodu závažných nebo trvalých pochybení úspěšného uchazeče při plnění zásadního požadavku vede toto předčasné ukončení podle použitelné vnitrostátní právní úpravy k zápisu každého hospodářského subjektu, který byl *de iure* odpovědný za řádné plnění uvedené zakázky, na seznam, který má umožnit veřejným zadavatelům seznámit se s názvy hospodářských subjektů, které nesplnily nebo řádně nesplnily veřejnou zakázku, a nejsou proto považovány za spolehlivé dodavatele. Zápis na tento seznam vede k vyloučení z jakéhokoli zadávacího řízení na dobu tří let, neprokáže-li dotčený hospodářský subjekt, že přijal vhodná nápravná opatření.
- 43 Předkládající soud uvádí, že od vyhlášení soudního rozhodnutí potvrzujícího legalitu předčasného ukončení předmětné zakázky jsou v praxi všechny hospodářské subjekty, které jsou *de iure* odpovědné za plnění této zakázky, automaticky zapsány na tento seznam, aniž je za tímto účelem formálně přijato rozhodnutí.
- 44 Pokud jde o otázku, zda taková právní úprava nebo praxe respektuje základní znaky fakultativního důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 a zásadu proporcionality uvedenou v čl. 18 odst. 1 této směrnice, je třeba podotknout, že tato ustanovení nebrání dočasnému zápisu názvů subjektů, které se dopustily závažných nebo trvalých pochybení při plnění zásadního požadavku v rámci dřívější veřejné zakázky, na portál, jehož účelem je usnadnit řízení postupů zadávání veřejných zakázek.
- 45 Jak bylo uvedeno v bodech 35 a 36 tohoto rozsudku, cílem tohoto fakultativního důvodu pro vyloučení je umožnit, aby byl přístup takových subjektů k zadávacím řízením omezen principiálním zákazem účastnit se těchto řízení. Takové omezení je v projednávané věci uvedeno v článku 46 zákona o zadávání veřejných zakázek. Cílem zápisu dotčených subjektů na elektronický seznam, který je dostupný veřejným zadavatelům a jiným subjektům příslušným v oblasti veřejných zakázek, stanoveného v článku 91 tohoto zákona, je podle všeho usnadnit použití tohoto omezení, s výhradou ověření předkládajícím soudem.
- 46 Aby však byly respektovány základní znaky fakultativního důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 a zásada proporcionality, musí být takový režim upraven tak, aby před zápisem hospodářského subjektu, který je členem skupiny, již byla předčasně

ukončená veřejná zakázka zadána, na seznam nespolehlivých dodavatelů byly konkrétně posouzeny všechny relevantní skutečnosti a důkazy předložené tímto subjektem k prokázání, že jeho zápis na tento seznam je neodůvodněný s ohledem na jeho individuální chování.

- 47 Nelze tedy připustit, aby byl takový hospodářský subjekt v případě předčasného ukončení této zakázky z důvodu závažných nebo trvalých pochybení při jejím plnění automaticky kvalifikován jako nespolehlivý a byl dočasně vyloučen, aniž by jeho jednání bylo předem konkrétně a individuálně posouzeno ve světle všech relevantních skutečností a důkazů.
- 48 Členský stát zajisté může v případě stanovení podmínek pro uplatnění fakultativního důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 stanovit domněnku, podle které se má za to, že každý hospodářský subjekt *de iure* odpovědný za řádné plnění veřejné zakázky přispěl při plnění této zakázky ke vzniku nebo přetrvávání závažných nebo trvalých pochybení, která vedla k předčasnému ukončení uvedené zakázky. Pokud však byla tato zakázka zadána skupině hospodářských subjektů, jejichž individuální podíly na těchto pochybeních a případném úsilí vynaloženém na jejich nápravu nejsou nutně totožné, musí být taková domněnka vyvratitelná, nemá-li dojít k porušení základních znaků tohoto fakultativního důvodu pro vyloučení a zásady proporcionality připomenuté v čl. 18 odst. 1 této směrnice.
- 49 Bez ohledu na společnou a nerozdílnou právní odpovědnost členů takové skupiny musí být totiž uplatnění fakultativního důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 založeno na tom, zda je toto individuální jednání zaviněné či nedbalostní.
- 50 V takové situaci, o jakou jde v původním řízení, tedy musí mít každý člen skupiny, právně odpovědný za řádné plnění veřejné zakázky, před tím, než je zapsán na seznam nespolehlivých dodavatelů a podléhá tak režimu dočasného vyloučení ze zadávacích řízení, možnost prokázat, že pochybení, která vedla k předčasnému ukončení této zakázky, neměla souvislost s jeho individuálním chováním. Pokud se po konkrétním a individuálním posouzení chování dotčeného subjektu ve světle všech relevantních skutečností a důkazů ukáže, že tento subjekt nezpůsobil zjištěná pochybení a že od něj nemohlo být rozumně vyžadováno, aby učinil více než to, co učinil k nápravě těchto pochybení, směrnice 2014/24 brání tomu, aby byl zapsán na seznam nespolehlivých dodavatelů (obdobně viz rozsudek ze dne 7. září 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, body 157 a 158).
- 51 Tento výklad není vyvrácen možností dotčeného subjektu vyhnout se vyloučení z účasti v zadávacích řízeních tím, že v souladu s čl. 57 odst. 6 směrnice 2014/24 prokáže, že přijal taková nápravná opatření, jaká jsou příkladmo uvedena v bodě 102 odůvodnění této směrnice. Od takového subjektu totiž nelze vyžadovat, aby prokázal, že přijal nápravná opatření, když jeho individuální chování nesouvisí s pochybeními, která vedla k předčasnému ukončení zakázky.
- 52 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že čl. 18 odst. 1 a čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě nebo vnitrostátní praxi, podle které v případě, že veřejný zadavatel předčasně ukončí veřejnou zakázku zadanou skupině hospodářských subjektů z důvodu závažných nebo trvalých pochybení, která vedla k nesplnění zásadního požadavku v rámci této zakázky, je každý člen této skupiny automaticky zapsán na seznam nespolehlivých dodavatelů, což mu v zásadě dočasně brání v účasti na nových zadávacích řízeních.

K třetí otázce

- 53 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 18 odst. 1 a čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 vykládány v tom smyslu, že se hospodářský subjekt, který je členem skupiny, jíž byla zadána veřejná zakázka, v případě předčasného ukončení této zakázky z důvodu nedodržení zásadního požadavku může dovolávat k prokázání, že jeho zápis na seznam nespolehlivých dodavatelů je neodůvodněný, jak skutečností týkajících se jeho vlastní situace, tak skutečností, které se týkají situace třetích osob, jako např. vedoucího partnera této skupiny.
- 54 Jak bylo uvedeno v bodě 50 tohoto rozsudku, každý člen úspěšné skupiny musí mít v případě předčasného ukončení zakázky z důvodu závažných nebo trvalých pochybení možnost před tím, než je zapsán na seznam nespolehlivých dodavatelů, a z tohoto důvodu podléhá režimu dočasného vyloučení ze zadávacích řízení, prokázat, že jeho individuální chování při plnění této zakázky nesouviselo s těmito pochybeními.
- 55 K prokázání, že jeho individuální chování není příčinou uvedených pochybení a že od něj mimoto nemohlo být rozumně vyžadováno, aby učinil více, než co učinil k jejich nápravě, musí být dotyčnému hospodářskému subjektu umožněno dovolávat se všech skutečností, které považuje za relevantní.
- 56 Výraz uvedený v čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 totiž neupřesňuje, za jakých okolností musí být člen skupiny hospodářských subjektů považován za osobu podílející se, či nepodílející se na pochybeních, která vedla k předčasnému ukončení zakázky. Toto ustanovení tudíž umožňuje každému členovi úspěšné skupiny dovolávat se všech skutečností, které jsou vlastní jeho situaci nebo situaci třetí osoby, které by mohly prokázat, že tento důvod pro vyloučení na něj nelze uplatnit.
- 57 Veřejnému zadavateli předčasně ukončené zakázky a případně soudu rozhodujícímu o žalobě přísluší, aby v rámci konkrétního a individuálního posouzení, které je nezbytné na základě zásady proporcionality připomenuté v čl. 18 odst. 1 uvedené směrnice, určil váhu, kterou je třeba přiznat každé dovolávané skutečnosti.
- 58 S ohledem na výše uvedené je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že čl. 18 odst. 1 a čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 musí být vykládány v tom smyslu, že se hospodářský subjekt, který je členem skupiny, jíž byla zadána veřejná zakázka, může v případě předčasného ukončení této zakázky z důvodu nedodržení zásadního požadavku dovolávat k prokázání, že jeho zápis na seznam nespolehlivých dodavatelů je neodůvodněný, jakékoliv skutečnosti, včetně skutečností týkajících se třetích osob, jako např. vedoucího partnera této skupiny, která může prokázat, že nezpůsobil pochybení, jež vedla k předčasnému ukončení uvedené zakázky, a že od něj nemohlo být rozumně vyžadováno, aby učinil více, než co učinil k nápravě těchto pochybení.

K první otázce

- 59 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 89/665 vykládán v tom smyslu, že členský stát, který v rámci úpravy podmínek pro uplatnění fakultativního důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 stanoví, že hospodářské subjekty, kterým byla veřejná zakázka zadána, jsou v případě předčasného ukončení této zakázky z důvodu nesplnění zásadního požadavku zapsány na seznam

nespolehlivých dodavatelů a jsou tím v zásadě dočasně vyloučeny z účasti v nových zadávacích řízeních, musí zaručit právo na podání opravného prostředku proti zápisu na tento seznam nespolehlivých dodavatelů.

- 60 Podle čl. 1 odst. 1 směrnice 89/665 musí členské státy přijmout opatření nezbytná k zajištění možnosti účinného, a zejména co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí veřejných zadavatelů z důvodu, že tato rozhodnutí porušila právo Unie v oblasti veřejných zakázek nebo vnitrostátní předpisy je provádějící. Podle čl. 1 odst. 3 této směrnice musí být takové přezkumné řízení dostupné alespoň každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda.
- 61 Prostřednictvím těchto ustanovení usiluje směrnice 89/665 o to, aby v oblasti veřejných zakázek upravených unijním právem bylo zajištěno plné dodržování práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, zakotveného v čl. 47 prvním a druhém pododstavci Listiny základních práv Evropské unie (rozsudek ze dne 7. září 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, bod 128 a citovaná judikatura).
- 62 Z tohoto hlediska musí být pojem „rozhodnutí veřejných zadavatelů“ uvedený v čl. 1 odst. 1 směrnice 89/665 vykládán široce. Každé rozhodnutí veřejného zadavatele, na které se vztahují unijní pravidla v oblasti veřejných zakázek a kterým mohou být tato pravidla porušena, podléhá soudnímu přezkumu stanovenému touto směrnicí. Tento pojem se tedy obecně vztahuje na rozhodnutí veřejného zadavatele, aniž činí rozdíl mezi těmito rozhodnutími podle jejich obsahu nebo okamžiku jejich přijetí, a nestanoví žádné omezení týkající se povahy a obsahu tam uvedených rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, bod 105).
- 63 Výrazy „každá osoba, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo hrozí škoda“, uvedené v čl. 1 odst. 3 této směrnice, musí též být vykládány široce tak, aby se pravidla obsažená v uvedené směrnici vztahovala na všechny osoby, jejichž zájem na získání takové zakázky je dotčen rozhodnutím veřejného zadavatele.
- 64 Pokud jsou, jako v projednávané věci, členové skupiny hospodářských subjektů z důvodu předčasného ukončení veřejné zakázky, která jim byla zadána, zapsáni veřejným zadavatelem nebo z jeho podnětu na seznam nespolehlivých dodavatelů a jsou tím v zásadě dočasně vyloučeni z účasti v budoucích zadávacích řízeních, představuje tento zápis, kterým je dotčen zájem každého z těchto subjektů na získání veřejných zakázek upravených unijním právem, rozhodnutí veřejného zadavatele ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice 89/665. Jak vyplývá z posouzení druhé a třetí otázky, toto rozhodnutí musí respektovat základní znaky fakultativního důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 a být v souladu se zásadou proporcionality uvedenou v čl. 18 odst. 1 této směrnice. V případě tvrzeného porušení těchto ustanovení nebo jakékoli jiné normy unijního práva musí mít osoba údajně poškozená podle čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 89/665 k dispozici účinný opravný prostředek.
- 65 Možnost podat opravný prostředek proti předčasnému ukončení veřejné zakázky, z něhož vyplývá jejich zápis na seznam nespolehlivých dodavatelů, přitom nepředstavuje pro členy úspěšné skupiny účinný opravný prostředek proti rozhodnutí zapsat je na tento seznam a v zásadě je tím vyloučit z budoucích zadávacích řízení. Legalita tohoto předčasného ukončení na jedné straně a tohoto zápisu a vyloučení na druhé straně z hlediska unijního práva totiž může záviset na různých skutečnostech, jak vyplývá z analýzy týkající se druhé otázky.

- 66 Pokud tedy byla předčasně ukončená zakázka zadána skupině hospodářských subjektů, každý člen této skupiny musí mít možnost podat opravný prostředek proti svému zápisu na seznam nespolehlivých dodavatelů, z něhož v zásadě vyplývá jeho vyloučení z budoucích zadávacích řízení.
- 67 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 89/665 musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát, který v rámci úpravy podmínek pro uplatnění fakultativního důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 stanoví, že členové skupiny hospodářských subjektů, již byla zadána veřejná zakázka, jsou v případě předčasného ukončení této zakázky z důvodu nedodržení zásadního požadavku zapsáni na seznam nespolehlivých dodavatelů a tak v zásadě dočasně vyloučení z účasti v nových zadávacích řízeních, musí zajistit právo těchto hospodářských subjektů na podání účinného opravného prostředku proti jejich zápisu na tento seznam.

K nákladům řízení

- 68 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:

- 1) Článek 18 odst. 1 a čl. 57 odst. 4 písm. g) 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 vykládány v tom smyslu, že

brání vnitrostátní právní úpravě nebo vnitrostátní praxi, podle které v případě, že veřejný zadavatel předčasně ukončí veřejnou zakázku zadanou skupině hospodářských subjektů z důvodu závažných nebo trvalých pochybení, která vedla k nesplnění zásadního požadavku v rámci této zakázky, je každý člen této skupiny automaticky zapsán na seznam nespolehlivých dodavatelů, což mu v zásadě dočasně brání v účasti na nových zadávacích řízeních.

- 2) Článek 18 odst. 1 a čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24**

musí být vykládány v tom smyslu, že

hospodářský subjekt, který je členem skupiny, již byla zadána veřejná zakázka, se může v případě předčasného ukončení této zakázky z důvodu nedodržení zásadního požadavku dovolávat k prokázání, že jeho zápis na seznam nespolehlivých dodavatelů je neodůvodněný, jakékoliv skutečnosti, včetně skutečností týkajících se třetích osob, jako např. vedoucího partnera této skupiny, která může prokázat, že nezpůsobil pochybení, jež vedla k předčasnému ukončení uvedené zakázky, a že od něj nemohlo být rozumně vyžadováno, aby učinil více, než co učinil k nápravě těchto pochybení.

- 3) Článek 1 odst. 1 a 3 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, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014,

musí být vykládán v tom smyslu, že

členský stát, který v rámci úpravy podmínek pro uplatnění fakultativního důvodu pro vyloučení stanoveného v čl. 57 odst. 4 písm. g) směrnice 2014/24 stanoví, že členové skupiny hospodářských subjektů, jíž byla zadána veřejná zakázka, jsou v případě předčasného ukončení této zakázky z důvodu nedodržení zásadního požadavku zapsáni na seznam nespolehlivých dodavatelů a tak v zásadě dočasně vyloučeni z účasti v nových zadávacích řízeních, musí zajistit právo těchto hospodářských subjektů na podání účinného opravného prostředku proti jejich zápisu na tento seznam.

Podpisy.