



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 15. septembra 2016*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Smernice 89/665/EHS a 92/13/EHS — Verejné zákazky — Postupy preskúmania — Vnútroštátne predpisy podmieňujúce prístup k postupom preskúmania zložením ‚záruky riadneho správania‘ — Charta základných práv Európskej únie — Článok 47 — Právo na účinný prostriedok nápravy“

V spojených veciach C-439/14 a C-488/14,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané rozhodnutím Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko) a Curtea de Apel Oradea (Odvolací súd Oradea, Rumunsko) z 19. septembra 2014 a z 8. októbra 2014, a doručené Súdnemu dvoru 24. septembra 2014 a 4. novembra 2014, ktoré súvisia s konaniami:

SC Star Storage SA

proti

Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică (ICI) (C-439/14),

a

SC Max Boegl România SRL,

SC UTI Grup SA,

Astaldi SpA,

SC Construcții Napoca SA

proti

RA Aeroportul Oradea,

SC Porr Construct SRL,

Teerag-Asdag Aktiengesellschaft

SC Col-Air Trading SRL,

AVZI SA,

Trameco SA,

* Jazyk konania: rumunčina.

Iamsat Muntenia SA, (C-488/14),

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory L. Bay Larsen, sudcovia D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan a M. Vilaras (spravodajca),

generálna advokátka: E. Sharpston,

tajomník: L. Carrasco Marco, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 14. januára 2016,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- SC Star Storage SA, v zastúpení: A. Fetiță, avocate,
- SC Max Boegl România SRL, v zastúpení: F. Irimia, avocat,
- rumunská vláda, v zastúpení: R.-H. Radu, R. Hațieganu, D. Bulancea a M. Bejenar, splnomocnení zástupcovia,
- grécka vláda, v zastúpení: K. Georgiadis a K. Karavasili, splnomocnení zástupcovia,
- Európska komisia, v zastúpení: A. Tokár a I. Rogalski, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 28. apríla 2016,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu článku 1 ods. 1 až 3 smernice Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác (Ú. v. ES L 395, 1989, s. 33; Mim. vyd. 06/001, s. 246), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2007/66/ES z 11. decembra 2007 (Ú. v. EÚ L 335, 2007, s. 31) (ďalej len „smernica 89/665“), a článku 1 ods. 1 až 3 smernice Rady 92/13/EHS z 25. februára 1992, ktorou sa koordinujú zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia o uplatňovaní právnych predpisov spoločenstva, o postupoch verejného obstarávania subjektov pôsobiacich vo vodnom, energetickom, dopravnom a telekomunikačnom sektore (Ú. v. ES L 76, 1992, s. 14; Mim. vyd. 06/001, s. 315), zmenenej a doplnenej smernicou 2007/66 (ďalej len „smernica 92/13“), ako aj článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).
- 2 Tieto návrhy boli predložené vo veci C-439/14 v rámci sporu medzi spoločnosťou SC Star Storage SA a Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică (ICI) [Národný inštitút pre výskum a vývoj v informatike (ICI)] z dôvodu verejného obstarávania na poskytnutie informatickej infraštruktúry a služieb týkajúcich sa prípravy, správy, vývoja a vytvorenia platformy *cloud computingu* a vo veci C-488/14 v rámci sporu medzi spoločnosťami SC Max Boegl România SRL, SC UTI Grup SA, Astaldi SpA a SC Construcții Napoca SA (ďalej len „Max Boegl a i.“) a spoločnosťami RA Aeroportul Oradea SA, Asociera SC Porr Construct SRL, Teerag-Asdag Aktiengesellschaft, SC Col-Air Trading SRL, AZVI SA, Trameco SA a Iamsat Muntenia SA z dôvodu verejného obstarávania na rozšírenie a modernizáciu infraštruktúry letiska Oradea (Rumunsko).

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 89/665

- 3 Článok 1 tejto smernice s názvom „Rozsah pôsobnosti a dostupnosť postupov preskúmania“ vo svojich odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na zákazky uvedené v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby [(Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132)], pokiaľ tieto zákazky nie sú vyňaté z rozsahu pôsobnosti v súlade s článkami 10 až 18 tejto smernice.

Zákazky v zmysle tejto smernice zahŕňajú verejné zákazky, rámcové dohody, verejné koncesie na práce a dynamické obstarávacie systémy.

Pokiaľ ide o zákazky, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice 2004/18/ES, členské štáty prijímú opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa rozhodnutia prijaté verejnými obstarávateľmi mohli účinne a predovšetkým čo najskôr preskúmať v súlade s podmienkami ustanovenými v článkoch 2 až 2f tejto smernice z dôvodu, že tieto rozhodnutia porušili právo Spoločenstva v oblasti verejného obstarávania alebo vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa toto právo transponuje.

2. Členské štáty zabezpečia, aby v dôsledku toho, že sa v tejto smernici rozlišuje medzi vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktorými sa vykonáva právo Spoločenstva, a ostatnými vnútroštátnymi právnymi predpismi, nedochádzalo k diskriminácii medzi podnikmi, ktoré tvrdia, že boli poškodené v rámci postupu zadávania zákazky.

3. Členské štáty zabezpečia, aby si postupy preskúmania mohla na základe podrobných pravidiel, ktoré môžu ustanoviť členské štáty, uplatniť prinajmenšom každá osoba, ktorá má alebo mala záujem o získanie určitej zákazky a ktorá bola poškodená alebo existuje riziko poškodenia údajným porušením.“

Smernica 92/13

- 4 Článok 1 tejto smernice s názvom „Rozsah pôsobnosti a dostupnosť postupov preskúmania“ vo svojich odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na zákazky uvedené v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb [(Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 1)], pokiaľ tieto zákazky nie sú vyňaté z rozsahu pôsobnosti v súlade s článkom 5 ods. 2, článkami 18 až 26, článkami 29 a 30 alebo článkom 62 uvedenej smernice.

Zákazky v zmysle tejto smernice zahŕňajú zákazky na dodávky tovaru, na práce a na služby, rámcové dohody a dynamické obstarávacie systémy.

Pokiaľ ide o zákazky, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice 2004/17/ES, členské štáty prijímú opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa rozhodnutia prijaté obstarávateľmi mohli účinne a predovšetkým čo najskôr preskúmať v súlade s podmienkami ustanovenými v článkoch 2 až 2f tejto smernice z dôvodu, že tieto rozhodnutia porušili právo Spoločenstva v oblasti obstarávania alebo vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa toto právo transponuje.

2. Členské štáty zabezpečia, aby v dôsledku toho, že sa v tejto smernici rozlišuje medzi vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktorými sa vykonáva právo Spoločenstva, a ostatnými vnútroštátnymi právnymi predpismi, nedochádzalo k diskriminácii medzi podnikmi, ktoré si môžu uplatňovať nárok na náhradu škody v súvislosti s postupom zadávania zákazky.

3. Členské štáty zabezpečia, aby si postupy preskúmania mohla na základe podrobných pravidiel, ktoré môžu stanoviť členské štáty, uplatniť každá osoba, ktorá má alebo mala záujem o získanie určitej zákazky a ktorá bola poškodená alebo existuje riziko poškodenia údajným porušením.“

Smernica 2007/66

5 Odôvodnenie 36 smernice 2007/66 uvádza:

„Táto smernica rešpektuje základné práva a zachováva zásady uznané najmä [Chartou]. Cieľom tejto smernice je najmä zabezpečiť plné dodržiavanie práva na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces v súlade s prvým a druhým pododsekom článku 47 [Charty].“

Smernica 2004/17

6 Článok 16 písm. b) smernice 2004/17 stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na zákazky, ktoré nie sú vylúčené podľa článkov 19 až 26 alebo podľa článku 30, ktoré sa týkajú vykonávania príslušnej činnosti, a ktorých predpokladaná hodnota bez dane z pridanej hodnoty (DPH) nie je nižšia ako tieto prahové hodnoty:

...

b) 5 186 000 [eur] v prípade zákaziek na práce.“

Smernica 2004/18

7 Článok 7 písm. b) a c) smernice 2004/18 stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na verejné zákazky, ktoré nie sú vylúčené podľa výnimiek ustanovených v článkoch 10 a 11 a v článkoch 12 až 18 a ktorých predpokladaná hodnota bez dane z pridanej hodnoty (DPH) sa rovná alebo je vyššia ako tieto prahové hodnoty:

...

b) 207 000 [eur]

— pre verejné zákazky na dodávku tovaru a na služby zadávané inými verejnými obstarávateľmi, ako sú veřejní obstarávatele uvedení v přílohe IV,

- pre verejné zákazky na dodávku tovaru zadávané verejnými obstarávateľmi, ktorí sú uvedení v prílohe IV a pôsobia v oblasti obrany, ak tieto zákazky zahŕňajú výrobky, na ktoré sa nevzťahuje príloha V,
- pre verejné zákazky na služby zadávané ktorýmkoľvek verejným obstarávateľom v súvislosti so službami uvedenými v kategórii 8 prílohy II A, v kategórii 5 telekomunikačné služby, ktorých položky v CPV zodpovedajú referenčným číslam CPC 7524, 7525 a 7526 a/alebo službám uvedeným v prílohe II B;

c) 5 186 000 [eur] pre verejné zákazky na práce.“

Rumunské právo

- 8 Články 271a a 271b Ordonanța de Urgență a Guvernului n° 34/2006, privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (mimoriadne nariadenie vlády č. 34/2006 o zadávaní verejných zákaziek na dodanie tovaru, uskutočnenie prác a poskytnutie služieb) v znení Ordonanța de Urgență a Guvernului n° 51/2014 (mimoriadne nariadenie vlády č. 51/2014) (ďalej len „OUG č. 34/2006“) stanovujú:

„Článok 271a

1. Aby bol obstarávateľ chránený pred rizikom možného neprimeraného správania, predkladateľ námietky musí zložiť záruku riadneho správania na celé obdobie odo dňa podania námietky/návrhu/žaloby do dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia Štátnej rady pre rozhodovanie sporov/súdu o uvedenej námietke/návrhu/žalobe.

2. Pokiaľ predkladateľ námietky nepreukáže zloženie záruky podľa odseku 1, námietka/návrh/žaloba sa zamietne.

3. Záruka riadneho správania sa zloží bankovým prevodom alebo prostredníctvom záručného nástroja vydaného bankou alebo poisťovňou v súlade so zákonom stanovenými podmienkami; originál sa uloží v sídle obstarávateľa a kópia na Štátnej rade pre rozhodovanie sporov alebo na súde súbežne s námietkou/návrhom/žalobou.

4. Hodnota záruky riadneho správania sa určí úmerne odhadovanej hodnote zákazky takto:

- a) 1 % predpokladanej hodnoty, pokiaľ je táto suma nižšia ako prahové hodnoty stanovené v článku 55 ods. 2 písm. a) a b)
- b) 1 % predpokladanej hodnoty, pokiaľ je táto suma nižšia ako prahové hodnoty stanovené v článku 55 ods. 2 písm. c), nesmie však presiahnuť ekvivalent sumy 10 000 [eur] v RON (rumunský lei) podľa výmenného kurzu Národnej banky Rumunska platného v deň zloženia záruky
- c) 1 % odhadovanej hodnoty, pokiaľ je táto suma rovnaká alebo vyššia ako hraničné hodnoty stanovené v článku 55 ods. 2 písm. a) a b), nesmie však presiahnuť ekvivalent sumy 25 000 [eur] v RON podľa výmenného kurzu Národnej banky Rumunska v deň zloženia záruky
- d) 1 % odhadovanej hodnoty, pokiaľ je táto suma rovnaká alebo vyššia ako hraničné hodnoty stanovené v článku 55 ods. 2 písm. c), nesmie však presiahnuť ekvivalent sumy 100 000 [eur] v RON podľa výmenného kurzu Národnej banky Rumunska v deň zloženia záruky.

5. Záruka riadneho správania musí mať dobu platnosti aspoň 90 dní, musí byť neodvolateľná a umožňovať nepodmienené vyplatenie na prvé požiadanie obstarávateľa v prípade zamietnutia námietky/návrhu/žaloby.

6. Pokiaľ v posledný deň platnosti záruky riadneho správania rozhodnutie Štátnej rady pre rozhodovanie sporov alebo súdu nenadobudne právoplatnosť a predkladateľ námietky nepredĺži platnosť záruky riadneho správania za podmienok uvedených v odsekoch 1 až 5, obstarávateľ zadrží záruku riadneho správania. Ustanovenia článku 271b ods. 3 až 5 sa uplatnia *mutatis mutandis*.

7. Ustanovenia uvedené v odsekoch 1 až 6 sa rovnako uplatnia *mutatis mutandis* v prípade, že žalobu proti rozhodnutiu Štátnej rady pre rozhodovanie sporov podá iná osoba, než je obstarávateľ alebo predkladateľ námietky podľa článku 281.

Článok 271 b

1. Ak Štátna rada pre rozhodovanie sporov námietku zamietne alebo ju zamietne súd, pokiaľ subjekt žiadajúci o preskúmanie rozhodnutia začal konanie priamo na súde, verejný obstarávateľ je povinný zadržať záruku riadneho správania odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia Štátnej rady pre rozhodovanie sporov/rozsudku súdu. Zadržanie platí pre časti záruky, v súvislosti s ktorými bola námietka zamietnutá.

2. Ustanovenia odseku 1 sa uplatnia aj v prípade, že predkladateľ námietky vezme späť námietku/návrh/žalobu.

3. Opatrenie uvedené v odseku 1 sa neuplatní, pokiaľ Štátna rada pre rozhodovanie sporov/súd zamietne námietku z dôvodu, že sa stala bezpredmetnou, alebo pokiaľ dôjde k späťvzatiu námietky/návrhu/žaloby po prijatí nápravných opatrení obstarávateľom v súlade s článkom 256c ods. 1.

4. Pokiaľ Štátna rada pre rozhodovanie sporov vyhovie námietke alebo pokiaľ príslušný súd vyhovie žalobe podanej proti rozhodnutiu Štátnej rady pre rozhodovanie sporov o zamietnutí námietky, obstarávateľ musí vrátiť záruku dobrého správania predkladateľovi námietky najneskôr v lehote 5 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia.

5. Pokiaľ sa predkladateľ námietky obráti priamo na súd, ktorý vyhovie podanej žalobe, ustanovenia odseku 4 sa uplatnia *mutatis mutandis*.

6. Sumy, ktoré obstarávateľ inkasuje v rámci výkonu záruky dobrého správania, sú príjmami tohto obstarávateľa.“

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

Vec C-439/14

- 9 ICI ako obstarávateľ uverejnil 1. apríla 2014 v Sistemul Electronic de Achiziții Publice (elektronická platforma verejného obstarávania, ďalej len „SEAP“) oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania na dodanie informatickej infraštruktúry a poskytnutie služieb týkajúcich sa prípravy, správy, vývoja a vytvorenia platformy *cloud computingu*, ako aj príslušné súťažné podklady. Kritériom na zadanie tejto zákazky v odhadovanej hodnote 61 287 713,71 RON (približne 13 700 000 eur) bez dane z pridanej hodnoty bolo kritérium „najnižšej ceny“.

- 10 Na žiadosť viacerých hospodárskych subjektov ICI uverejnil v SEAP viaceré objasnenia k ustanoveniam uvedeným v súťažných podkladoch.
- 11 Dňa 30. júna 2014 Star Storage podala námietku proti vysvetlivkám č. 4 a 5 z 24. júna 2014 a č. 7 z 26. júna 2014 na Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Štátna rada pre rozhodovanie sporov, ďalej len „CNSC“).
- 12 Rozhodnutím z 18. júla 2014 CNSC zamietla túto námietku na základe článku 271a ods. 2 OUG č. 34/2006 ako neprípustnú vzhľadom na to, že Star Storage nezložila záruku riadneho správania.
- 13 Star Storage podala 5. augusta 2014 voči uvedenému rozhodnutiu žalobu na Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko), v ktorej navrhovala najmä zrušenie tohto rozhodnutia o zamietnutí, pretože povinnosť zložiť záruku riadneho správania stanovená v rumunskej právnej úprave je v rozpore s rumunskou ústavou a s právom Únie.
- 14 Vnútroštátny súd sa domnieva, že nielen výška, ale aj právna úprava záruky riadneho správania závažne bráni právu hospodárskych subjektov na účinnú súdnu ochranu voči aktom verejných obstarávateľov.
- 15 Za týchto podmienok Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Majú sa ustanovenia článku 1 ods. 1 tretieho pododseku a ods. 3 smernice 89/665... vykladať v tom zmysle, že bráni takej právnej úprave podmieňujúcej prístup k postupom preskúmania rozhodnutí verejných obstarávateľov povinnosťou vopred zložiť ‚záruku riadneho správania‘, akou je právna úprava stanovená v článkoch 271a a 271b OUG č. 34/2006?“

Vec C-488/14

- 16 RA Aeroportul Oradea ako obstarávateľ uverejnil 21. januára 2014 v SEAP oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania na rozšírenie a modernizáciu infraštruktúry letiska Oradea (Rumunsko). Predpokladaná hodnota zákazky bez dane z pridanej hodnoty bola 101 232 054 RON (približne 22 800 000 eur) a kritériom na zadanie zákazky bolo kritérium „ekonomicky najvýhodnejšej ponuky“.
- 17 Podľa správy o hodnotení ponúk bola ponuka predložená združením spoločností SC Max Boegl România SRL, SC UTI Grup SA a Astaldi SpA vyhlásená za nevyhovujúcu a ponuka predložená združením spoločností SC Construcții Napoca SA, SC Aici Cluj SA a CS Icco Energ SRL sa na základe kritéria hodnotenia ponúk umiestnila na druhom mieste.
- 18 Obe tieto združenia podali proti tejto správe samostatne námietku na CNSC. Rozhodnutím CNSC z 10. júla 2014 boli tieto námietky zamietnuté pre nedôvodnosť. V dôsledku toho podali obe tieto združenia voči tomuto rozhodnutiu žalobu na Curtea de Apel Oradea (Odvolací súd Oradea).
- 19 Na pojednávaní, ktoré sa konalo 10. septembra 2014, tento súd upozornil navrhovateľov vo veci samej na to, že v dôsledku nadobudnutia účinnosti článkov 271a a 271b OUG č. 34/2006 1. júla 2014 majú povinnosť zložiť „záruku riadneho správania“. Max Boegl a i. v tejto súvislosti navrhla, aby bola na Curtea Constituțională (Ústavný súd, Rumunsko) podaná sťažnosť pre protiústavnosť týchto dvoch článkov a aby bol Súdnemu dvoru podaný návrh na začatie prejudiciálneho konania.

- 20 Za týchto podmienok Curtea de Apel Oradea (Odvolací súd Oradea, Rumunsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Majú sa ustanovenia článku 1 ods. 1 až 3 smernice 89/665 a článku 1 ods. 1 až 3 smernice 92/13... vykladať v tom zmysle, že bránia takej právnej úprave podmieňujúcej prístup k postupom preskúmania rozhodnutí verejných obstarávateľov povinnosťou vopred zložiť ‚záruku riadneho správania‘, akou je právna úprava stanovená v článkoch 271a a 271b OUG č. 34/2006?“

Konanie pred Súdnym dvorom

- 21 Uzneseniami z 13. novembra 2014 a z 10. decembra 2014 predseda Súdneho dvora zamietol návrhy Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) a Curtea de Apel Oradea (Odvolací súd Oradea) o prejednanie vecí C-439/14 a C-488/14 v skrátenom konaní v súlade s článkom 105 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.
- 22 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 13. novembra 2014 boli veci C-439/14 a C-488/14 spojené na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a rozsudku.
- 23 Curtea Constituțională (Ústavný súd) rozhodnutím č. 5 z 15. januára 2015 čiastočne vyhovel námietke protiústavnosti článkov 271a a 271b OUG č. 34/2006, ktorú vzniesli Star Storage a Max Boegl a i.
- 24 Listom z 21. júla 2015 Súdny dvor zaslal na základe článku 101 svojho rokovacieho poriadku Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) a Curtea de Apel Oradea (Odvolací súd Oradea) žiadosť o vysvetlenie a vyzval ich, aby sa vyjadrili k rozhodnutiu Curtea Constituțională (Ústavný súd) č. 5 z 15. januára 2015 a jeho prípadnom vplyve na návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ktoré podali.
- 25 Listom z 11. augusta 2015 doručeným Súdnemu dvoru 26. augusta 2015 Curtea de Apel Oradea (Odvolací súd Oradea) v podstate uviedol, že rozhodnutie Curtea Constituțională (Ústavný súd) č. 5 z 15. januára 2015 vyhovelo námietke protiústavnosti týkajúcej sa článku 271b ods. 1 a 2 OUG č. 34/2006, ale zamietlo námietku protiústavnosti článkov 271a a 271c ods. 3 až 6 OUG č. 34/2006, takže jeho návrh na začatie prejudiciálneho konania sa naďalej týkal len týchto ustanovení uvedených ako posledné.
- 26 Listom zo 14. septembra 2015, ktorý bol Súdnemu dvoru doručený 23. septembra 2015, Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) tiež v podstate uviedol, že rozhodnutie Curtea Constituțională (Ústavný súd) č. 5 z 15. januára 2015 potvrdilo ústavnosť povinnosti zložiť záruku riadneho správania ako podmienky prípustnosti každej žaloby a ostáva preto nevyhnutné preskúmať, či články 271a a 271b OUG č. 34/2006, ktoré boli vyhlásené za zlučiteľné s rumunskou ústavou a ktoré podmieňujú preskúmanie rozhodnutí v rámci verejného obstarávania povinnosťou zložiť „záruku riadneho správania“, možno považovať za zlučiteľné so zásadou účinnej súdnej ochrany, ako je chránená článkom 1 ods. 1 až 3 smernice 89/665 a článkom 1 ods. 1 až 3 smernice 92/13 v spojení s článkom 47 Charty.
- 27 Okrem toho sa domnieva, že rumunská právna úprava vyžaduje dôkladnú analýzu, a to jednak z toho dôvodu, že záruka riadneho správania sa pripája k „súťažnej záruke“, ktorú musí uchádzač podľa článku 43a OUG č. 34/2006 tiež zložiť a ktorej výška môže predstavovať až 2 % odhadovanej hodnoty zákazky, a ďalej z toho dôvodu, že poskytnutia záruky riadneho správania, ktorá je podľa článku 271a ods. 4 OUG č. 34/2006 automaticky stanovená vo výške 1 % predpokladanej hodnoty zákazky, ktorá sa má zadať, pričom nesmie presiahnuť ekvivalent sumy 100 000 eur, sa nemožno vzdať, ani nemožno na ňu poskytnúť úľavu alebo rozhodnúť o jej zaplatení vo viacerých splátkach podľa konkrétnych okolností prejednávanej veci.

- 28 V dôsledku toho Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) žiada Súdny dvor, aby odpovedal na nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Majú sa ustanovenia článku 1 ods. 1 až 3 smernice 89/665 a článku 1 ods. 1 až 3 smernice 92/13 v spojení s článkom 47 Charty vykladať v tom zmysle, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave podmieňujúcej prístup k postupom preskúmania rozhodnutí verejných obstarávateľov povinnosťou vopred zložiť ‚záruku riadneho správania‘ v prospech verejného obstarávateľa, akou je právna úprava stanovená v článkoch 271a a 271b OUG č. 34/2006?“

- 29 Napokon rozhodnutím č. 750 zo 4. novembra 2015 Curtea Constituțională (Ústavný súd) vyhlásil za protiústavný tiež článok 271a ods. 5 OUG č. 34/2006, ktorý stanovoval bezpodmienečnú platbu na prvú žiadosť verejného obstarávateľa v prípade zamietnutia námietok, návrhu alebo žaloby.

Úvodné pripomienky

- 30 Je potrebné konštatovať, že keďže hodnota verejnej zákazky, ktorá je predmetom veci C-439/14 a ktorá sa týka dodávky tovarov a poskytovania služieb, je vyššia ako príslušná prahová hodnota stanovená v článku 7 písm. b) smernice 2004/18, na konanie vo veci samej sa uplatní smernica 89/665.
- 31 Naopak, rumunská vláda a Európska komisia sa však nezhodnú na povahe verejnej zákazky, o ktorú ide vo veci C-488/14, pričom rumunská vláda tvrdí, že sa na ňu vzťahuje smernica 2004/18, a teda smernica 89/665, a Komisia tvrdí, že patrí do pôsobnosti smernice 2004/17, a preto sa na ňu vzťahuje smernica 92/13.
- 32 V tejto súvislosti treba uviesť, že keďže vnútroštátny súd poskytol vo veci C-488/14 len veľmi málo údajov, Súdny dvor nemá o zákazke vo veci samej dostatok informácií na to, aby sa mohol vyjadriť k tomu, či sa na ňu vzťahuje smernica 2004/17 alebo smernica 2004/18.
- 33 Hoci je potrebné spresniť, že rozhodnúť o tejto otázke prináleží vnútroštátnemu súdu, táto nepresnosť nemá vplyv na konanie o prejudiciálnej otázke vo veci C-488/14, pretože, ako uviedla aj generálna advokátka v bode 25 svojich návrhov, hodnota predmetnej zákazky dosahuje prahovú hodnotu pre verejné zákazky na práce stanovenú v článku 7 písm. c) smernice 2004/18 i v článku 16 písm. b) smernice 2004/17.
- 34 V dôsledku toho Súdny dvor odpovie súčasne na otázku položenú vo veci C-439/14 a otázku položenú vo veci C-488/14, pretože ustanovenia smernice 89/665 a 92/13, ktorých výklad sa žiada, sú v každom prípade zhodné.

O prejudiciálnych otázkach

- 35 Najskôr treba uviesť, že ako vyplýva z vysvetlení poskytnutých oboma vnútroštátnymi súdmi v odpovedi na žiadosť o vysvetlenie, ktorú im zaslal Súdny dvor, a pripomienok prednesených na pojednávaní, ustanovenia článku 271b ods. 1 a 2, ako aj článku 271a ods. 5 poslednej vety OUG č. 34/2006 boli rozhodnutiami Curtea Constituțională (Ústavný súd) č. 5 z 15. januára 2015 a č. 750 zo 4. novembra 2015 vyhlásené za nezlučiteľné s rumunskou ústavou.
- 36 Oba vnútroštátne sudy spresnili, že v dôsledku toho už nemohli uplatniť tieto ustanovenia, čo rumunská vláda potvrdila na pojednávaní. Výslovne však uviedli, že neberú späť svoju prejudiciálnu otázku, lebo ďalšie ustanovenia rumunskej právnej úpravy dotknutej vo veci samej sa naďalej uplatňujú.

- 37 Za týchto podmienok, keďže len vnútroštátnemu súdu prináleží vyvodiť dôsledky z rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavný súd) č. 5 z 15. januára 2015 a č. 750 zo 4. novembra 2015 v rámci rozhodnutia o sporoch, ktoré mu boli predložené, treba dospieť k záveru, že návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú len ustanovení rumunskej právnej úpravy týkajúcich sa záruky riadneho správania, o ktorých bolo rozhodnuté, že sú v súlade s rumunskou ústavou.
- 38 Z toho vyplýva, že vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či sa článok 1 ods. 1 až 3 smernice 89/665 a článok 1 ods. 1 až 3 smernice 92/13 v spojení s článkom 47 Charty majú vykladať v tom zmysle, že bránia takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá podmieňuje prístup k postupom preskúmania rozhodnutí verejných obstarávateľov povinnosťou navrhovateľa zložiť záruku riadneho správania v prospech verejného obstarávateľa, pričom je potrebné spresniť, že táto záruka musí byť navrhovateľovi vrátená bez ohľadu na výsledok konania o preskúmaní.
- 39 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že článok 1 ods. 1 smernice 89/665 a článok 1 ods. 1 smernice 92/13 ukladajú členským štátom povinnosť prijať potrebné opatrenia týkajúce sa postupov verejného obstarávania v rámci pôsobnosti smerníc 2004/17 a 2004/18, ktoré umožnia účinne a čo možno najskôr preskúmať rozhodnutia prijaté obstarávateľmi, z dôvodov, že také rozhodnutia porušili právo Únie v oblasti verejného obstarávania alebo vnútroštátne právne predpisy, ktoré ho vykonávajú.
- 40 Tak článok 1 ods. 3 smernice 89/665, ako aj článok 1 ods. 3 smernice 92/13 okrem iného stanovujú, že členské štáty zabezpečia, aby aspoň každá osoba, ktorá má alebo mala záujem o uzavretie určitej zmluvy na základe verejného obstarávania a ktorá bola alebo je poškodená údajným porušením, mohla uplatniť postupy preskúmania na základe pravidiel, ktoré môžu tieto štáty stanoviť.
- 41 Cieľom týchto ustanovení, ktoré sú určené na ochranu hospodárskych subjektov pred svojvôľou verejného obstarávateľa, je uistiť sa o existencii mechanizmov na zabezpečenie účinného uplatnenia pravidiel Únie v oblasti verejného obstarávania vo všetkých členských štátoch, najmä v štádiu, v ktorom možno porušenia ešte napraviť (pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. decembra 2002, *Universale-Bau a i.*, C-470/99, EU:C:2002:746, bod 71; z 11. septembra 2014, *Fastweb*, C-19/13, EU:C:2014:2194, bod 34, ako aj z 12. marca 2015, *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, bod 50).
- 42 Ani smernica 89/665, ani smernica 92/13 neobsahujú ustanovenia, ktoré osobitne upravujú podmienky, za ktorých možno uplatniť postupy preskúmania. Súdny dvor preto rozhodol, že smernica 89/665 stanovuje iba minimálne podmienky, ktoré musia spĺňať postupy preskúmania zavedené do vnútroštátnych právnych poriadkov s cieľom zabezpečiť dodržiavanie právnej úpravy Únie v oblasti verejného obstarávania (pozri najmä rozsudky z 27. februára 2003, *Santex*, C-327/00, EU:C:2003:109, bod 47; z 19. júna 2003, *GAT*, C-315/01, EU:C:2003:360, bod 45; ako aj z 30. septembra 2010, *Strabag a i.*, C-314/09, EU:C:2010:567, bod 33).
- 43 Z ustálenej judikatúry však vyplýva, že procesné podmienky súdnych opravných prostriedkov určené na zabezpečenie ochrany práv, ktoré právo Únie priznáva záujemcom a uchádzačom, ktorí boli poškodení rozhodnutím obstarávateľov, nesmú najmä ohroziť potrebný účinok smerníc 89/665 a 92/13, ktorých cieľom je zaistiť, že nezákonné rozhodnutia verejných obstarávateľov možno účinne a čo možno najrýchlejšie preskúmať (pozri najmä rozsudky z 12. decembra 2002, *Universale-Bau a i.*, C-470/99, EU:C:2002:746, bod 72; z 27. februára 2003, *Santex*, C-327/00, EU:C:2003:109, bod 51; z 3. marca 2005, *Fabricom*, C-21/03 a C-34/03, EU:C:2005:127, bod 42; uznesenie zo 4. októbra 2007, *Consorzio Elisoccorso San Raffaele*, C-492/06, EU:C:2007:583, bod 29; rozsudky z 12. marca 2015, *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, bod 40, ako aj zo 6. októbra 2015, *Orizzonte Salute*, C-61/14, EU:C:2015:655, bod 47).

- 44 Osobitne treba dbať na to, aby nebola dotknutá ani účinnosť smerníc 89/665 a 92/13 (pozri rozsudky z 18. júna 2002, HI, C-92/00, EU:C:2002:379, body 58 a 59, ako aj z 11. decembra 2014, Croce Amica One Italia, C-440/13, EU:C:2014:2435, bod 40), ani ochrana práv, ktoré právo Únie priznáva jednotlivcom [rozsudky z 12. decembra 2002, Universale-Bau a i., C-470/99, EU:C:2002:746, bod 72, ako aj z 28. januára 2010, Uniplex (UK), C-406/08, EU:C:2010:45, bod 49].
- 45 Okrem toho je dôležité pripomenúť, že ako vyplýva z odôvodnenia 36 smernice 2007/66, a teda zo smerníc 89/665, ako aj 92/13, ktoré zmenila a doplnila, cieľom týchto smerníc je zabezpečiť plné dodržiavanie práva na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces v súlade s prvým a druhým pododsekom článku 47 Charty.
- 46 V dôsledku toho sú členské štáty povinné pri určovaní procesných podmienok súdnych opravných prostriedkov určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré smernice 89/665 a 92/13 priznávajú záujemcom a uchádzačom, ktorí boli poškodení rozhodnutím obstarávateľov, zaistiť dodržanie práva na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces v súlade s článkom 47 Charty.
- 47 V prejednávanej veci článok 271a ods. 1 až 5 OUG č. 34/2006 ukladá každej osobe, ktorá sa zúčastňuje verejného obstarávania a ktorá hodlá napadnúť rozhodnutie verejného obstarávateľa buď na CNSC, alebo priamo na súde, povinnosť zložiť záruku riadneho správania ako podmienku prípustnosti každého návrhu na preskúmanie. Táto záruka, ktorej výška môže predstavovať až 1 % odhadovanej hodnoty dotknutej zákazky, avšak nesmie presiahnuť ekvivalent sumy 25 000 eur v prípade verejných zákaziek na dodávku tovaru a poskytnutie služieb a 100 000 eur pre verejné zákazky na práce, musí byť zložená v prospech verejného obstarávateľa bankovým prevodom alebo prostredníctvom záručného nástroja vydaného bankou alebo poisťovňou a musí mať dobu platnosti aspoň 90 dní.
- 48 Táto záruka však musí byť podľa článku 271b ods. 4 a 5 OUG č. 34/2006 vrátená najneskôr v lehote 5 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia, ktorým bolo vyhovené námietke, pritom to isté platí aj v prípade zamietnutia alebo späťvzatia námietky, pričom vzhľadom na rozhodnutia Curtea Constituțională (Ústavný súd) č. 5 z 15. januára 2015 a č. 750 zo 4. novembra 2015 už neexistuje pre prepadnutie záruky v prospech verejného obstarávateľa právny základ.
- 49 Ako uviedla generálna advokátka v bode 37 svojich návrhov, záruka riadneho správania, ktorá je podmienkou prejednávania akejkoľvek námietky, teda predstavuje obmedzenie práva na účinný prostriedok nápravy pred súdom v zmysle článku 47 Charty, ktoré môže byť podľa článku 52 ods. 1 Charty odôvodnené, iba ak je stanovené zákonom, ak rešpektuje podstatu tohto práva a ak je pri dodržaní zásady proporcionality nevyhnutné a skutočne zodpovedá cieľu všeobecného záujmu uznanému Európskou úniou alebo je potrebné na ochranu práv a slobôd iných (pozri rozsudok zo 4. mája 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, bod 160).
- 50 Je potrebné konštatovať, že vo veciach samých je právny základ záruky riadneho správania jasne a presne stanovený v OUG č. 34/2006, takže je nutné ju považovať za stanovenú vnútroštátnou právnou úpravou (pozri rozsudky z 27. mája 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586; zo 6. októbra 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 47, a zo 17. decembra 2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, bod 81). Okrem toho skutočnosť, že výška záruky riadneho správania môže byť až 25 000 eur alebo 100 000 eur, nemôže viesť k záveru, že povinnosť zložiť takúto záruku závažne bráni právu na účinný prostriedok nápravy pred súdom, pretože v každom prípade nemôže prepadnúť v prospech verejného obstarávateľa bez ohľadu na výsledok konania.
- 51 Je však potrebné ešte overiť, či záruka riadneho správania zodpovedá cieľu všeobecného záujmu a či v prípade kladnej odpovede dodržiava zásadu proporcionality v zmysle článku 52 ods. 1 Charty.

- 52 Článok 271a ods. 1 OUG č. 34/2006 spresňuje, že cieľom záruky riadneho správania je ochrana verejného obstarávateľa pred prípadným nevhodným správaním. Rumunská vláda vo svojich písomných pripomienkach, ako aj na pojednávaní uviedla, že cieľom záruky riadneho správania je najmä hladký priebeh postupov verejného obstarávania tým, že sa predchádza zneužívaniu opravných prostriedkov a akémukoľvek omeškaniu pri uzatváraní zmluvy.
- 53 V tejto súvislosti treba konštatovať, že zneužívanie opravných prostriedkov predstavuje, ako uviedla generálna advokátka v bode 44 svojich návrhov, legitímny cieľ, ktorý prispieva nielen k splneniu cieľov smerníc 89/665 a 92/13, ale všeobecnejšie tiež k riadnemu výkonu spravodlivosti.
- 54 Finančná požiadavka, akou je záruka riadneho správania, o ktorú ide vo veci samej, predstavuje opatrenie, ktoré môže odrádzať od zneužívania opravných prostriedkov a zaručiť všetkým osobám podliehajúcim súdnej právomoci v záujme riadneho výkonu spravodlivosti čo možno najrýchlejšie preskúmanie ich opravných prostriedkov v súlade s článkom 47 prvým a druhým odsekom Charty.
- 55 Ak však záujem na riadnom výkone spravodlivosti môže odôvodniť finančné obmedzenie práva na prístup osoby k spravodlivosti, toto obmedzenie musí ostať v primeranom vzťahu proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. decembra 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, body 47 a 60).
- 56 V tejto súvislosti treba uviesť, že hoci podľa súčasného znenia predstavuje povinnosť zložiť záruku riadneho správania menej odradzujúce opatrenie než podľa predchádzajúceho znenia, pretože už automaticky a bezpodmienečne neprepadá v prospech verejného obstarávateľa v prípade zamietnutia alebo späťvzatia žaloby, naďalej platí, že táto povinnosť prispieva k uskutočneniu cieľa boja proti zneužívaniu postupov preskúmania, ktorý sleduje rumunská právna úprava.
- 57 Po prvé, zloženie záruky riadneho správania, ako uviedla generálna advokátka v bode 55 svojich návrhov, predstavuje pre navrhovateľa finančnú záťaž, lebo musí uskutočniť bankový prevod alebo zriadiť bankovú záruku.
- 58 Výška záruky riadneho správania je určená percentuálnym podielom z ceny dotknutej zákazky, pričom môže dosiahnuť 25 000 eur v prípade verejných zákaziek na dodávku tovaru a poskytnutie služieb a 100 000 eur pre verejné zákazky na práce.
- 59 Mobilizácia takejto významnej sumy na účely bankového prevodu, ktorý je nevyhnutný na zriadenie bankovej záruky a zaplatenie poplatkov súvisiacich s týmto zriadením, môže viesť navrhovateľov k určitej opatrnosti pri podávaní opravných prostriedkov. Okrem toho keďže záruka riadneho správania znižuje zdroje alebo prinajmenšom úverové možnosti navrhovateľov až do doby, kým nezanikne, môže ich podnecovať k tomu, že v rámci konaní, ktoré začnú, budú postupovať s náležitou starostlivosťou v súlade s požiadavkou rýchlosti preskúmania rozhodnutí uvedenou v článku 1 ods. 1 smernice 89/665 a článku 1 ods. 1 smernice 92/13. Ako uviedla rumunská vláda na pojednávaní, nemožno vylúčiť, že takáto finančná požiadavka podnecuje prípadných navrhovateľov k tomu, aby vážne prehodnotili svoj záujem na začatí súdneho konania a svoje šance na úspech, a odrádza ich od podávania návrhov, ktoré sú zjavne neodôvodnené alebo majú verejné obstarávanie len spomaliť (pozri analogicky rozsudok zo 6. októbra 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, bod 73).
- 60 Po druhé, keďže podľa rozhodnutí Curtea Constituțională (Ústavný súd) č. 5 z 15. januára 2015 a č. 750 zo 4. novembra 2015 si už verejný obstarávateľ nemôže záruku riadneho správania automaticky a bezpodmienečne ponechať a jej vyplatenie na prvé požiadanie už nie je možné, nemožno dospieť k záveru, že samotná povinnosť zložiť túto záruku ako podmienka prípustnosti každého návrhu na preskúmanie ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa boja proti zneužívaniu postupov preskúmania, ktorý tato právne úprava sleduje.

- 61 Záruka riadneho správania vo výške 1 % hodnoty verejnej zákazky, ktorá je obmedzená v závislosti od povahy zákazky, je totiž nízka (pozri rozsudok zo 6. októbra 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, bod 58), a to najmä pre uchádzačov, ktorí musia za bežných okolností preukázať určitú finančnú spôsobilosť. V každom prípade možno túto záruku poskytnúť tiež vo forme bankovej záruky. A napokon musí byť poskytnutá len na obdobie medzi podaním návrhu a právoplatným rozhodnutím o tomto návrhu.
- 62 Napokon Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) v odpovedi na žiadosť o vysvetlenie, ktorú mu Súdny dvor zaslal, požiadal Súdny dvor, aby vo svojej odpovedi na jeho otázku zohľadnil súbeh záruky riadneho správania a súťažnej záruky, ktorú musí uchádzač tiež zložiť podľa článku 43a OUG č. 34/2006. V tejto súvislosti však uvedený súd neposkytol žiadne spresňujúce informácie ani o súčasnom režime súťažnej záruky, ani o jej vzťahu k záruke riadneho správania. Za týchto podmienok preto Súdny dvor nedokáže zaujať k tejto žiadosti stanovisko.
- 63 S ohľadom na úvahy uvedené vyššie treba na položené otázky odpovedať tak, že článok 1 ods. 1 až 3 smernice 89/665 a článok 1 ods. 1 až 3 smernice 92/13 v spojení s článkom 47 Charty sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide v prejednávanych veciach, ktorá podmieňuje prístup k postupom preskúmania rozhodnutí verejného obstarávateľa povinnosťou navrhovateľa poskytnúť verejnemu obstarávateľovi záruku riadneho správania, ak táto záruka musí byť navrhovateľovi vrátená bez ohľadu na výsledok konania o preskúmaní.

O trovách

- 64 Vzhľadom na to, že konania pred Súdnym dvorom majú vo vzťahu k účastníkom konaní vo veci samej incidenčný charakter a boli začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnymi súdmi, o trovách konania rozhodnú tieto vnútroštátne súdy. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Článok 1 ods. 1 až 3 smernice Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác a článok 1 ods. 1 až 3 smernice Rady 92/13/EHS z 25. februára 1992, ktorou sa koordinujú zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia o uplatňovaní právnych predpisov spoločenstva, o postupoch verejného obstarávania subjektov pôsobiacich vo vodnom, energetickom, dopravnom a telekomunikačnom sektore, v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide v prejednávanych veciach, ktorá podmieňuje prístup k postupom preskúmania rozhodnutí verejného obstarávateľa povinnosťou navrhovateľa poskytnúť verejnemu obstarávateľovi záruku riadneho správania, ak táto záruka musí byť navrhovateľovi vrátená bez ohľadu na výsledok konania o preskúmaní.

Podpisy