



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 10. septembra 2020*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Verejné zákazky na služby – Smernica 2014/24/EÚ – Článok 2 ods. 1 bod 5 – Pojem ‚verejná zákazka‘ – Pojem ‚odplatná zmluva‘ – Ponuka uchádzača s cenou nula eur – Odmietnutie ponuky – Článok 69 – Ponuka s neobvykle nízkou cenou“

Vo veci C-367/19,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Štátna komisia pre preskúvanie postupov verejného obstarávania, Slovinsko) z 30. apríla 2019 a doručený Súdnemu dvoru 8. mája 2019, ktorý súvisí s konaním:

Tax-Fin-Lex d.o.o.

proti

Ministrstvo za notranje zadeve,

za účasti:

LEXPERA d.o.o.,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory M. Vilaras (spravodajca), sudcovia S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe a N. Piçarra,

generálny advokát: M. Bobek,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Tax-Fin-Lex d.o.o., v zastúpení: Z. Tavčar, riaditeľka,
- Ministrstvo za notranje zadeve, v zastúpení: M. Bregar Hasanagić a M. Urek, splnomocnení zástupcovia,
- rakúska vláda, v zastúpení: M. Fruhmann, splnomocnený zástupca,

* Jazyk konania: slovinčina.

– Európska komisia, v zastúpení: L. Haasbeek, B. Rous Demiri a P. Ondrůšek, splnomocení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 28. mája 2020,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 2 ods. 1 bodu 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65), zmenenej delegovaným nariadením Komisie (EÚ) 2017/2365 z 18. decembra 2017 (Ú. v. EÚ L 337, 2017, s. 19) (ďalej len „smernica 2014/24“).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Tax Fin-Lex d.o.o. so sídlom v Slovinsku a Ministerstvo za notranje zadeve (Ministerstvo vnútra, Slovinsko) (ďalej len „ministerstvo“) vo veci zamietnutia ponuky predloženej touto spoločnosťou v rámci verejného obstarávania zo strany ministerstva vnútra.

Právny rámec

Právo Únie

- 3 Odôvodnenie 2 smernice 2014/24 znie:

„Verejné obstarávanie... je jedným z trhovo orientovaných nástrojov, ktoré sa majú využívať na dosiahnutie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu a na zabezpečenie čo najefektívnejšieho využitia verejných finančných prostriedkov. Na tento účel sa pravidlá upravujúce verejné obstarávanie... musia zrevidovať a zmodernizovať s cieľom zvýšiť efektívnosť verejných výdavkov...“

- 4 V rámci hlavy I smernice 2014/24, nazvanej „Rozsah pôsobnosti, vymedzenie pojmov a všeobecné zásady“, článok 1 ods. 1 a 2 stanovuje:

„1. Touto smernicou sa ustanovujú pravidlá postupov obstarávania vykonávaných verejnými obstarávateľmi, pokiaľ ide o verejné zákazky, ako aj súťaže návrhov, ktorých predpokladaná hodnota nie je nižšia ako finančný limit stanovený v článku 4.

2. Obstarávanie v zmysle tejto smernice znamená nadobudnutie stavebných prác, tovaru alebo služieb, a to na základe verejnej zákazky vymedzenej, jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi od hospodárskych subjektov, ktorých si títo verejní obstarávatelia vybrali, bez ohľadu na to, či dané práce, tovar alebo služby sú určené na verejné účely.“

- 5 Podľa článku 2 ods. 1 bodu 5 smernice 2014/24:

„1. Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

...

5. ‚verejné zákazky‘ sú odplátne zmluvy uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je uskutočnenie stavebných prác, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb.“

6 Článok 4 tejto smernice, nazvaný „Výšky finančného limitu“, stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na obstarávania, ktorých predpokladaná hodnota bez dane z pridanej hodnoty (DPH) sa rovná alebo je vyššia ako tieto finančné limity:

...

b) 144 000 EUR pre verejné zákazky na dodanie tovaru a poskytnutie služieb zadané ústrednými orgánmi štátnej správy a pre súťaže návrhov organizované týmito orgánmi;

...“

7 Článok 18 smernice 2014/24, nazvaný „Zásady obstarávania“ vo svojom odseku 1 uvádza:

„Verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentným a primeraným spôsobom.

Obstarávanie sa nesmie pripraviť so zámerom vylúčiť ho z rozsahu pôsobnosti tejto smernice ani umelo zúžiť hospodársku súťaž. Hospodárska súťaž sa považuje za umelo zúženú, ak je návrh obstarávania vypracovaný so zámerom neprimerane zvýhodniť či znevýhodniť niektoré hospodárske subjekty.“

8 Hlava II smernice 2014/24 týkajúca sa pravidiel verejného obstarávania obsahuje kapitolu III týkajúcu sa priebehu postupu, ktorej oddiel 3 je nazvaný „Výber účastníkov a zadávanie zákaziek“. Článok 69 tejto smernice, ktorý upravuje „Neobvykle nízke ponuky“, ktorý sa nachádza v tomto oddiele 3, stanovuje:

„1. Verejní obstarávatelia od hospodárskych subjektov požadujú, aby vysvetlili cenu alebo náklady, ktoré sa v ponuke navrhujú, ak sa zdá, že ponuky sú vzhľadom na dané práce, tovar alebo služby neobvykle nízke.

2. Vysvetlenia uvedené v odseku 1 sa môžu vzťahovať najmä na:

- a) hospodárnosť výrobného procesu, poskytovaných služieb alebo stavebných postupov;
- b) zvolené technické riešenia alebo akékoľvek výnimočne priaznivé podmienky, ktoré má uchádzač k dispozícii na dodávku výrobkov alebo služieb na uskutočnenie práce;
- c) originalitu práce, tovaru alebo služieb, ktoré uchádzač navrhuje;

...

f) možnosti uchádzača získať štátnu pomoc.

3. Verejný obstarávateľ posúdi poskytnuté informácie konzultáciou s uchádzačom. Ponuku môže zamietnuť len v prípade, ak poskytnuté dôkazy uspokojivo nedokladujú nízku úroveň navrhovaných cien alebo nákladov, pričom sa zohľadnia prvky uvedené v odseku 2.

...“

Slovinské právo

- 9 Zakon o javnem naročanju (zákon o verejnom obstarávaní) z 30. mája 2015 (Uradni list RS, č. 91/2015) v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti sporu vo veci samej (ďalej len „ZJN“) vo svojom § 1 stanovuje:

„Pojmy použité v tomto zákone majú tento význam:

1. ‚verejné zákazky‘ sú odplatné zmluvy uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je uskutočnenie stavebných prác, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb.

...“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 10 Dňa 7. júna 2018 ministerstvo uverejnilo oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania rozdeleného na dve časti na účely zadania verejnej zákazky týkajúcej sa prístupu do právneho informačného systému na obdobie 24 mesiacov. Odhadovaná hodnota tejto zákazky, tak ako bola určená ministerstvom, dosahovala 39 959,01 eura.
- 11 Ministerstvo dostalo iba dve ponuky na prvú časť zákazky v stanovenej lehote, medzi nimi aj ponuku žalobkyne vo veci samej, spoločnosti Tax-Fin-Lex, ktorá ponúkla cenu nula eur.
- 12 Rozhodnutím z 11. januára 2019 bola Tax-Fin-Lex informovaná na jednej strane o zamietnutí jej ponuky z dôvodu, že konečná cena jej ponuky je nula eur, čo je podľa názoru ministerstva v rozpore s pravidlami verejného obstarávania, a na druhej strane o zadaní verejnej zákazky na prvú časť druhému uchádzačovi.
- 13 Dňa 17. januára 2019 sa Tax-Fin-Lex obrátila na ministerstvo so žiadosťou o preskúmanie jeho rozhodnutia o zamietnutí jej ponuky. Ministerstvo túto žiadosť 5. februára 2019 zamietlo a 11. februára 2019 postúpilo vec vnútroštátnemu súdu, v dôsledku čoho začalo konanie na tomto vnútroštátnom súde.
- 14 Vnútroštátny súd na úvod poznamenáva, že hoci smernica 2014/24 priamo neupravuje situáciu vo veci samej, slovinský zákonodarca pri preberaní ustanovení tejto smernice do vnútroštátneho práva rozhodol, že výraz „verejná zákazka“ označuje tak zákazky, ktorých hodnota je vyššia ako finančné limity stanovené v uvedenej smernici, ako aj zákazky, ktorých hodnota je nižšia ako tieto finančné limity. Súdny dvor má preto právomoc odpovedať na položené otázky.
- 15 Vnútroštátny súd k veci uvádza, že rozhodnutie ministerstva o zamietnutí ponuky spoločnosti Tax-Fin-Lex bolo založené na jedinom dôvode týkajúcom sa výšky navrhovanej ponuky. V tejto súvislosti sa po prvé pýta, či zmluvu možno kvalifikovať ako „odplatnú zmluvu“ v zmysle článku 2 ods. 1 bodu 5 smernice 2014/24, ak verejný obstarávateľ nie je povinný poskytnúť druhej zmluvnej strane žiadnu protihodnotu, ale ak podľa tejto zmluvy získa druhá zmluvná strana prístup k novej zákazke alebo novým užívateľom a v dôsledku toho referencie, čo môže pre neho predstavovať budúcu ekonomickú výhodu. Chce teda vedieť, či samotná skutočnosť, že získanie verejnej zákazky má pre hospodársky subjekt samo osebe hospodársku hodnotu, aj keď nie je možné vyjadriť túto hodnotu v peňažnej forme pri zadaní zákazky alebo pri uzatváraní zmluvy, môže stačiť na charakterizovanie zmluvy, ktorej predmetom je táto zákazka, ako odplatnej zmluvy v zmysle tohto ustanovenia.

- 16 Po druhé za predpokladu, že by v takom prípade neexistovala „odplatná zmluva“ v zmysle článku 2 ods. 1 bodu 5 smernice 2014/24, vnútroštátny súd sa pýta, či toto ustanovenie môže predstavovať samostatný právny základ odôvodňujúci zamietnutie ponuky, v ktorej je cena stanovená na nula eur.
- 17 Vysvetľuje, že akceptovaním takej ponuky by sa uzatvorená zmluva mohla nepovažovať za zmluvu na plnenie predmetu verejného obstarávania. V dôsledku toho verejný obstarávateľ vyhlásil verejné obstarávanie, ktorého konečným výsledkom by nebolo zadanie verejnej zákazky, ale napríklad uzavretie darovacej zmluvy.
- 18 Vnútroštátny súd však poznamenáva, že článok 2 ods. 1 bod 5 smernice 2014/24 definuje pojem „verejná zákazka“ na účely určenia prípadov, v ktorých sa tento pojem uplatňuje bez toho, aby upravoval postup zadávania verejnej zákazky. Uvádza, že začatím takéhoto postupu v konaní vo veci samej sa verejný obstarávateľ domnieval, že bude musieť poskytnúť protihodnotu za získanie služieb, ktoré sú predmetom tejto zákazky. Správanie uchádzačov a obsah ich ponúk nemôžu mať vplyv na toto predbežné hodnotenie verejného obstarávateľa. Po začatí verejného obstarávania a po prijatí ponúk je verejný obstarávateľ povinný zohľadniť prijaté ponuky, posúdiť ich a zhodnotiť ich výlučne s prihliadnutím na vopred stanovené požiadavky. Okrem toho verejní obstarávatelia vyhlasujú verejné obstarávanie nie s cieľom uzatvoriť odplatnú zmluvu, ale s cieľom získať potrebné tovary alebo služby. Ak by aj v prejednávanej veci verejný obstarávateľ prijal ponuku za cenu nula eur, nezískal by menej služieb na účely ktorých bolo verejné obstarávanie vyhlásené.
- 19 Vzhľadom na všetky tieto úvahy Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Štátna komisia pre preskúvanie postupov verejného obstarávania, Slovinsko) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:
- „1. Je verejná zákazka ‚odplatná‘ v zmysle článku 2 ods. 1 bodu 5 smernice 2014/24 v prípade, ak verejný obstarávateľ nie je povinný poskytnúť akékoľvek protiplnenie, ale hospodársky subjekt získa prostredníctvom plnenia zákazky prístup k novej zákazke a referencie?
2. Je možné alebo nevyhnutné vykladať článok 2 ods. 1 bod 5 smernice 2014/24 v tom zmysle, že predstavuje právny základ na odmietnutie ponuky vo verejnom obstarávaní s cenou nula eur?“

O prejudiciálnych otázkach

- 20 Na úvod treba konštatovať, že hodnota zákazky, o ktorú ide vo veci samej, je nižšia ako finančný limit 144 000 eur stanovený v článku 4 písm. b) smernice 2014/24, takže táto zákazka nepatrí do pôsobnosti tejto smernice. Ako to však uvádza vnútroštátny súd, slovinský zákonodarca pri prebratí ustanovení uvedenej smernice do vnútroštátneho práva prebral do článku 2 ods. 1 ZJN definíciu pojmu „verejná zákazka“ uvedenú v článku 2 ods. 1 bode 5 tej istej smernice takým spôsobom, že táto definícia je uplatniteľná na všetky verejné zákazky upravené v ZJN nezávisle od jej výšky.
- 21 Podľa ustálenej judikatúry výklad ustanovení práva Únie Súdnym dvorom v situáciách, ktoré nepatria do ich pôsobnosti, je odôvodnený, ak tieto ustanovenia sú na základe vnútroštátneho práva priamo a bezpodmienečne uplatniteľné na takéto situácie, aby sa zabezpečilo rovnaké posudzovanie týchto situácií a situácií, ktoré spadajú do pôsobnosti uvedených ustanovení (pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. októbra 1990, Dzodzi, C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, body 36, 37 a 41, ako aj z 24. októbra 2019, Belgische Staat, C-469/18 a C-470/18, EU:C:2019:895, bod 23).
- 22 Na položené otázky je preto potrebné odpovedať.
- 23 Treba konštatovať, že svojimi otázkami, ktoré treba skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 2 ods. 1 bod 5 smernice 2014/24 vykladať v tom zmysle, že predstavuje právny základ zamietnutia ponuky uchádzača v rámci verejného obstarávania len z toho dôvodu, že keďže

cena navrhnutá v ponuke je nula eur, verejný obstarávateľ neposkytuje žiadnu finančnú protihodnotu, hoci tento uchádzač by samotným plnením tejto zmluvy získal prístup k novej zákazke a referencie, ktoré by mohol uplatňovať v rámci neskorších verejných obstarávaní.

- 24 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že článok 2 ods. 1 bod 5 smernice 2014/24 definuje „verejné zákazky“ ako „odplatné zmluvy uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je uskutočnenie stavebných prác, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb“.
- 25 Podľa judikatúry Súdneho dvora z obvyklého právneho významu pojmu „odplatne“ vyplýva, že tento pojem označuje zmluvu, podľa ktorej sa každá zo strán zaväzuje poskytnúť plnenie výmenou za iné plnenie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. októbra 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, bod 28). Synalagmatická povaha zmluvy je tak podstatnou vlastnosťou verejnej zákazky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. decembra 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, bod 43; z 28. mája 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, bod 40, a z 18. júna 2020, Porin kaupunki, C-328/19, EU:C:2020:483, bod 47).
- 26 Ako poznamenal generálny advokát v bode 47 svojich návrhov, hoci toto protiplnenie nemusí nevyhnutne predstavovať zaplatenie peňažnej sumy, takže plnenie môže byť odplatené inými formami protiplnenia, ako sú náhrada nákladov vynaložených na poskytnutie dohodnutej služby (pozri najmä rozsudky z 19. decembra 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce a i., C-159/11, EU:C:2012:817, bod 29; z 13. júna 2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, bod 31, ako aj z 18. októbra 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, bod 29), skutočnosťou ostáva, že synalagmatická povaha zmluvy o verejnej zákazke sa povinne prejaví vytvorením právne záväzných povinností pre každú zo strán zmluvy, ktorej vykonanie musí byť možné vymáhať súdne (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. marca 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, body 60 až 62).
- 27 Z toho vyplýva, že na zmluvu, ktorou verejný obstarávateľ nie je z právneho hľadiska povinný poskytnúť žiadne plnenie ako protihodnotu za plnenie, ktoré sa jeho zmluvný partner zaviazal uskutočniť, sa nevzťahuje pojem „odplatná zmluva“ v zmysle článku 2 ods. 1 bodu 5 smernice 2014/24.
- 28 Okolnosť, na ktorú poukazuje vnútroštátny súd a ktorá je vlastná každému verejnému obstarávaniu, že získanie tejto zmluvy by mohlo mať pre uchádzača hospodársku hodnotu, keďže by mu poskytovalo prístup k novej zákazke alebo by mu umožnilo získať referencie, je príliš neistá a v dôsledku toho nemôže, ako to v podstate uviedol generálny advokát v bodoch 63 až 66 svojich návrhov, stačiť na kvalifikáciu tejto zmluvy ako „odplatnej zmluvy“.
- 29 Treba však konštatovať, že článok 2 ods. 1 bod 5 smernice 2014/24 sa obmedzuje na definovanie pojmu „verejné zákazky“ na účely určenia uplatniteľnosti tejto smernice. Ako totiž vyplýva z jej článku 1 ods. 1, uvedená smernica sa uplatňuje len na „verejné zákazky“ v zmysle jej článku 2 ods. 1 bodu 5, ktorých predpokladaná hodnota dosahuje alebo prekračuje finančné limity stanovené v jej článku 4.
- 30 Z toho vyplýva, že článok 2 ods. 1 bod 5 smernice 2014/24 nemôže predstavovať právny základ na odmietnutie ponuky, ktorou sa ponúka cena nula eur. Toto ustanovenie teda neumožňuje automaticky vylúčiť ponuku predloženú v rámci verejnej zákazky, akou je ponuka ceny nula eur, ktorou hospodársky subjekt navrhne poskytnúť verejnému obstarávateľovi práce, dodávky alebo služby, ktoré chce získať bez toho, aby požadoval protiplnenie.
- 31 Za týchto podmienok, keďže ponuku za cenu nula eur možno kvalifikovať ako neobvykle nízku ponuku v zmysle článku 69 smernice 2014/24, ak je verejný obstarávateľ konfrontovaný s takouto ponukou, musí dodržať postup upravený v tomto ustanovení a požiadať uchádzača o vysvetlenie týkajúce sa hodnoty ponuky. Z logiky, na ktorej je založený článok 69 smernice 2014/24, totiž vyplýva, že ponuka nemôže byť automaticky zamietnutá len z toho dôvodu, že ponúkaná cena je nula eur.

- 32 Z odseku 1 tohto článku teda vyplýva, že ak sa zdá, že ponuka má neobvykle nízku cenu, verejní obstarávatelia od uchádzača vyžadujú, aby vysvetlil cenu alebo náklady, ktoré sú v nej navrhnuté, pričom tieto vysvetlenia sa môžu týkať najmä prvkov uvedených v odseku 2 uvedeného článku. Uvedené vysvetlenia tak prispievajú k hodnoteniu spoľahlivosti ponuky a umožňujú preukázať, že hoci uchádzač ponúka cenu nula eur, predmetná ponuka nebude mať vplyv na správne plnenie zákazky.
- 33 V súlade s odsekom 3 toho istého článku totiž verejný obstarávateľ musí posúdiť poskytnuté informácie konzultáciou s uchádzačom a takúto ponuku môže zamietnuť len v prípade, ak poskytnuté dôkazy uspokojivo nedokladujú nízku úroveň navrhovaných cien alebo nákladov.
- 34 Posúdenie týchto informácií sa okrem toho musí vykonať pri rešpektovaní zásad rovnosti a zákazu diskriminácie medzi uchádzačmi, ako aj transparentnosti a proporcionality, ktoré musí verejný obstarávateľ dodržiavať v súlade s článkom 18 ods. 1 smernice 2014/24.
- 35 Preto tvrdenie uchádzača, ktorý predložil ponuku za cenu nula eur, podľa ktorého sa cena navrhnutá v jeho ponuke vysvetľuje skutočnosťou, že má v úmysle získať prístup k novej zákazke alebo referenciám, ak bude táto ponuka akceptovaná, treba posúdiť v kontexte prípadného uplatnenia článku 69 smernice 2014/24.
- 36 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na položené otázky odpovedať tak, že článok 2 ods. 1 bod 5 smernice 2014/24 sa má vykladať v tom zmysle, že nepredstavuje právny základ na zamietnutie ponuky uchádzača v rámci verejného obstarávania len z dôvodu, že cena navrhovaná v ponuke je nula eur.

O trovách

- 37 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. 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 (štvrtá komora) rozhodol takto:

Článok 2 ods. 1 bod 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, zmenenej delegovaným nariadením Komisie (EÚ) 2017/2365 z 18. decembra 2017, sa má vykladať v tom zmysle, že nepredstavuje právny základ na zamietnutie ponuky uchádzača v rámci verejného obstarávania len z dôvodu, že cena navrhovaná v ponuke je nula eur.

Podpisy