Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

zo 6. októbra 2016*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Verejné zákazky na práce — Smernica 2004/18/ES — Článok 7 písm. c) — Prahové hodnoty pre verejné zákazky — Nedosiahnutie prahovej hodnoty — Ponuky s neobvykle nízkou cenou — Automatické vylúčenie — Možnosť verejného obstarávateľa — Povinnosti verejného obstarávateľa vyplývajúce zo slobody usadiť sa, slobodného poskytovania služieb a všeobecnej zásady zákazu diskriminácie — Zákazky, ktoré môžu predstavovať nepochybný cezhraničný záujem“

Vo veci C-318/15,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Správny súd regiónu Piemont, Taliansko) z 29. apríla 2015 a doručený Súdnemu dvoru 26. júna 2015, ktorý súvisí s konaním:

Tecnoedi Costruzioni Srl

proti

Comune di Fossano,

za účasti:

Ge.Co. Italia SpA,

Niccoli Costruzioni Srl,

Selva Mercurio Srl

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory T. von Danwitz, sudcovia C. Lycourgos, E. Juhász (spravodajca), C. Vajda a K. Jürimäe,

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

* Jazyk konania: taliančina.

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci C. Colelli, avvocato dello Stato,

— Európska komisia, v zastúpení: G. Gattinara a A. Tokár, splnomocnení zástupcovia,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 49 a 56 ZFEÚ, z ktorých prvý sa vzťahuje na slobodu usadiť sa a druhý na slobodné poskytovanie služieb, ako aj všeobecných zásad rovnosti zaobchádzania, zákazu diskriminácie a proporcionality.

2 Tento návrh bol predložený v rámci sporu medzi spoločnosťou Tecnoedi Costruzioni Srl a Comune di Fossano (obec Fossano, Taliansko) vo veci zákonnosti právoplatného pridelenia verejnej zákazky na práce touto obcou spoločnosti Ge.Co. Italia SpA.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenie 2 smernice 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) uvádza:

„Zadávanie zákaziek v členských štátoch v mene štátu, regionálnych alebo miestnych orgánov a ďalších inštitúcií v správe subjektov, ktoré sa spravujú verejným právom, podlieha rešpektovaniu zásad zmluvy, najmä rešpektovaniu zásady voľného pohybu tovaru, zásady slobody usadiť sa a zásady slobody poskytovať služby a zásad z nich vyplývajúcich, napríklad zásada rovnakého zaobchádzania, zásada nediskriminácie, zásada vzájomného uznávania, zásada proporcionality a zásada transparentnosti…“

4 Podľa článku 7 písm. c) smernice 2004/18 s názvom „Prahové hodnoty pre verejné zákazky“, zmenenej a doplnenej nariadením Komisie (EÚ) č. 1251/2011 z 30. novembra 2011 (Ú. v. EÚ L 319, 2011, s. 43), ktoré sa *ratione temporis* uplatňuje na konanie vo veci samej, sa táto smernica uplatňuje na verejné zákazky na práce, ktorých predpokladaná hodnota bez dane z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“) sa rovná alebo je vyššia ako 5 000 000 eur.

Talianske právo

5 Legislatívny dekrét č. 163/2006 z 12. apríla 2006, ktorým sa stanovuje zákonník verejného obstarávania prác, služieb a dodania tovaru na základe smernice 2004/18 (riadna príloha GURI č. 100 z 2. mája 2006) vo svojom článku 122 ods. 9 s názvom „Osobitný režim verejných zákaziek na práce s nižšou než prahovou hodnotou“ stanovuje:

„Pri verejných zákazkách na práce, ktorých hodnota je nižšia alebo sa rovná 1 milión eur, pri ktorých je kritériom pridelenia najnižšia cena, môže verejný obstarávateľ stanoviť v oznámení automatické vylúčenie ponúk obsahujúcich percentuálnu zľavu, ktorá je rovnaká alebo vyššia než hodnota odchýlky

stanovená v súlade s článkom 86, pričom v takom prípade sa článok 87 ods. 1 neuplatňuje. Túto možnosť automatického vylúčenia však nemôže použiť, ak je počet prípustných ponúk nižší než desať, pričom v takom prípade sa uplatňuje článok 86 ods. 3.“

6 Podľa článku 86 ods. 3 tohto legislatívneho dekrétu:

„V každom prípade môžu verejní obstarávatelia hodnotiť vhodnosť každej ponuky, ktorá sa na základe osobitných okolností javí ako neobvykle nízka“.

7 Článok 87 ods. 1 uvedeného legislatívneho dekrétu stanovuje:

„Ak sa ponuka javí ako neobvykle nízka, verejný obstarávateľ si vyžiada od uchádzača odôvodnenie týkajúce sa položiek ceny, ktoré sa podieľajú na vytvorení celkovej základnej hodnoty zákazky, a v prípade pridelenia na základe kritéria hospodársky najvýhodnejšej ponuky odôvodnenie týkajúce sa ostatných prvkov hodnotenia ponuky v súlade s článkom 88. O vylúčení sa môže rozhodnúť až po skončení tohto dodatočného preverenia a po kontradiktórnej diskusii.“

8 Hodnota odchýlky, na ktorú sa odvoláva článok 122 ods. 9 legislatívneho dekrétu č. 163/2006, ktorý priznáva verejným obstarávateľom možnosť vylúčiť určité ponuky považované za ponuky s neobvykle nízkou cenou, sa určuje podľa matematického výpočtu upraveného v článku 86 ods. 1 tohto legislatívneho dekrétu.

9 Článok 253 ods. 20a toho istého legislatívneho dekrétu stanovuje:

„Verejní obstarávatelia môžu do 31. decembra 2015 uplatňovať ustanovenia uvedené v článku 122 ods. 9 a článku 124 ods. 8 na zmluvy s nižšou hodnotou, než sú prahové hodnoty stanovené v článku 28 [prahové hodnoty uvedené v článku 7 smernice 2004/18 na účely jej uplatňovania]“.

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

10 Oznámením z 26. júna 2013 obec Fossano (provincia Cuneo, Taliansko) vyhlásila verejné obstarávanie na uzavretie zmluvy na stavebné práce na rozšírenie a energetickú rekonštrukciu detských jaslí „Gianni Rodari“ s celkovou základnou hodnotou 1 158 899,97 eura. Kritériom pre pridelenie tejto zákazky bola najnižšia cena. V súťažných podkladoch uvedenej zákazky bolo uvedené, že „prítomnosť ponúk s neobvykle nízkou cenou sa vyhodnotí automaticky“ podľa článku 122 ods. 9 legislatívneho dekrétu č. 163/2006 v prípade, že sa predloží aspoň 10 platných ponúk.

11 Výberová komisia dostala 101 ponúk a z nich pripustila 86. Na prvom verejnom zasadnutí 24. júla 2013 táto komisia automaticky vylúčila ponuky obsahujúce zľavy vyššie než hodnota odchýlky vypočítaná na základe článku 86 ods. 1 legislatívneho dekrétu č. 163/2006.

12 Zákazka bola predbežne zadaná spoločnosti Tecnoedi Costruzioni so zľavou 25,397 %. Následne na druhom verejnom zasadnutí 30. júla 2013 výberová komisia z úradnej moci opätovne preskúmala postavenie dvoch konkurenčných hospodárskych subjektov, ktoré boli neoprávnene vylúčené, t. j. dočasných združení podnikov Niccoli Costruzioni Srl a Selva Mercurio Srl, a vyslovila sa za ich pripustenie. Okrem toho dočasne zadala zákazku spoločnosti Ge.Co. Italia. Následne rozhodnutím z 5. septembra 2013 výberová komisia s konečnou platnosťou zadala zákazku tejto poslednej uvedenej spoločnosti, ktorá ponúkla zľavu 25,427 %.

13 Tecnoedi Costruzioni sa svojou žalobou domáhala zrušenia rozhodnutia z 5. septembra 2013 o konečnom pridelení zákazky spoločnosti Ge.Co. Italia a vyhlásenia neplatnosti zápisnice z verejného zasadnutia z 30. júla 2013 o opätovnom pripustení dočasných združení podnikov Selva Mercurio a Niccoli Costruzioni do verejného obstarávania a o dočasnom zadaní zákazky spoločnosti Ge.Co.

Italia. Subsidiárne sa žalobkyňa v konaní vo veci samej domáha vyhlásenia neplatnosti súťažných podkladov z dôvodu porušenia článku 122 ods. 9 legislatívneho dekrétu č. 163/2006, keďže podľa tohto článku automatické vylúčenie ponuky s neobvykle nízkou cenou nie je povolené v prípade prác s hodnotou vyššou než 1 milión eur, ako je to v prípade zákazky, o ktorú ide vo veci samej.

14 Vzhľadom na tento posledný uvedený žalobný dôvod, ktorý vzniesla Tecnoedi Costruzioni, sa vnútroštátny súd domnieva, že je potrebné položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku. Vnútroštátny súd sa odvoláva na rozsudok z 15. mája 2008, SECAP a Santorso (C-147/06 a C-148/06, EU:C:2008:277), pričom poznamenáva, že vnútroštátna právna úprava ponecháva verejným obstarávateľom neobmedzenú voľnú úvahu stanoviť v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania mechanizmus automatického vylúčenia ponúk s neobvykle nízkou cenou vrátane ceny blízkej prahovej hodnote stanovenej právnymi normami Únie, a navyše v prípade malého počtu pripustených ponúk, t. j. od desiatich, bez zohľadnenia konkrétnych prvkov, ktoré môžu preukázať existenciu nepochybného cezhraničného záujmu.

15 Táto vnútroštátna právna úprava podľa neho neukladá verejným obstarávateľom povinnosť konkrétne posúdiť existenciu nepochybného cezhraničného záujmu pri zákazke vzhľadom na jej vlastné charakteristiky. Podľa judikatúry Súdneho dvora existencia nepochybného cezhraničného záujmu zákazky môže vyplývať nielen z hospodárskeho významu súvisiacej zmluvy, ale tiež z technických vlastností dotknutých diel, ako aj z miesta ich výkonu.

16 Vnútroštátny súd uvádza, že napriek skutočnosti, že zákazka na práce, o ktorú ide vo veci samej, má odhadovanú hodnotu 1 158 899,97 eura, existenciu nepochybného cezhraničného záujmu pri tejto zákazke nemožno vylúčiť, keďže Fossano sa nachádza menej než 200 kilometrov od francúzsko-talianskej hranice a medzi uchádzačmi pripustenými vo verejnom obstarávaní sa nachádza viacero talianskych podnikov so sídlom v regiónoch, ktoré nie sú blízke, ako je Lazio vzdialené 600 kilometrov alebo Campagna vzdialená okolo 800 kilometrov od Fossana. Okrem toho v súlade s judikatúrou Súdneho dvora podľa neho nepochybný cezhraničný záujem existuje bez toho, aby sa vyžadovalo, že hospodársky subjekt skutočne prejavil svoj záujem (rozsudok zo 14. novembra 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, bod 31 a citovaná judikatúra).

17 Vnútroštátny súd dodáva, že článok 253 ods. 20a legislatívneho dekrétu č. 163/2006 umožňuje automatické vylúčenie ponúk s neobvykle nízkou cenou aj v prípade zákaziek, ktorých hodnota je o málo nižšia než prahová hodnota stanovená právnymi normami Únie, bez akéhokoľvek prijateľného vysvetlenia, pokiaľ ide o potrebu tak širokého prechodného ustanovenia.

18 Vzhľadom na tieto úvahy sa Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Správny súd regiónu Piemont) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Majú sa články 49 a 56 ZFEÚ a zásady slobody usadiť sa, slobodného poskytovania služieb, rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie a proporcionality vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave, akou je v súčasnosti platná legislatíva v Taliansku stanovená v článku 122 ods. 9 a článku 253 ods. 20a legislatívneho dekrétu č. 163/2006, týkajúcej sa automatického vylúčenia ponúk s neobvykle nízkou cenou z verejného obstarávania pri zadávaní podprahových zákaziek [uvedených v článku 7 písm. c) smernice 2004/18] na práce vyznačujúce sa cezhraničným záujmom?“

O prejudiciálnej otázke

19 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora zadávanie zákaziek, ktoré vzhľadom na svoju hodnotu nepatria do pôsobnosti smerníc Únie týkajúcich sa koordinácie postupov verejného obstarávania, podlieha aj napriek tomu základným pravidlám a všeobecným zásadám vyplývajúcim zo Zmluvy o FEÚ, a najmä zásadám rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, ako aj povinnosti transparentnosti, ktorá z toho vyplýva, pokiaľ predmetné zákazky

predstavujú nepochybný cezhraničný záujem (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. mája 2008, SECAP a Santorso, C-147/06 a C-148/06, EU:C:2008:277, body 20 a 21; z 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i., C-113/13, EU:C:2014:2440, body 45 a 46; z 18. decembra 2014, Generali-Providencia Biztosító, C-470/13, EU:C:2014:2469, bod 32, ako aj zo 16. apríla 2015, Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, bod 16).

20 Pokiaľ ide o objektívne kritériá, na základe ktorých je možné stanoviť existenciu cezhraničného záujmu, Súdny dvor už rozhodol, že takýmito kritériami by mohli byť najmä pomerne vysoká hodnota dotknutej zákazky v spojení s miestom výkonu prác alebo dokonca technické vlastnosti zákazky a osobitné vlastnosti dotknutých výrobkov. V tejto súvislosti možno zohľadniť aj existenciu sťažností hospodárskych subjektov so sídlom v iných členských štátoch, ak je overené, že sú skutočné, a nie len fiktívne (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. mája 2008, SECAP a Santorso, C-147/06 a C-148/06, EU:C:2008:277, bod 31, ako aj zo 16. apríla 2015, Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, bod 20 a citovanú judikatúru).

21 Čo sa týka zákazky, o ktorú ide vo veci samej, vnútroštátny súd sa zrejme domnieva, že nemožno vylúčiť existenciu nepochybného cezhraničného záujmu, pričom nepriamym dôkazom v tejto súvislosti je skutočnosť, že Fossano sa nachádzajúca menej než 200 kilometrov od francúzsko-talianskej hranice a že medzi uchádzačmi pripustenými do verejného obstarávania sa nachádza viacero talianskych podnikov so sídlom v regiónoch vzdialených 600 až 800 kilometrov od miesta výkonu prác.

22 Je potrebné zdôrazniť, že existencia nepochybného cezhraničného záujmu nemôže byť vyvodená hypoteticky z určitých prvkov, ktoré – posudzované abstraktne – by mohli predstavovať nepriame dôkazy v tomto zmysle, ale že musí kladne vyplývať z konkrétneho posúdenia okolností dotknutej zákazky. Konkrétnejšie, vnútroštátny súd sa nesmie uspokojiť s tým, že uvedie Súdnemu dvoru okolnosti, ktoré umožňujú nevylúčiť existenciu nepochybného cezhraničného záujmu, ale naopak, musí poskytnúť údaje, ktoré môžu potvrdiť jeho existenciu.

23 Je potrebné konštatovať, že vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania neuviedol nijakú okolnosť, ktorá by umožnila Súdnemu dvoru disponovať informáciou tohto druhu.

24 V tejto súvislosti by nebolo opodstatnené domnievať sa, že zákazka na práce ako je zákazka vo veci samej, ktorej hodnota nedosahuje ani jednu štvrtinu prahovej hodnoty stanovenej právnymi normami Únie a ktorej miesto výkonu sa nachádza 200 kilometrov od hranice s iným členským štátom, by mohla predstavovať nepochybný cezhraničný záujem len z dôvodu, že určitý počet ponúk bol podaný podnikmi so sídlom v dotknutom členskom štáte nachádzajúcimi sa v značnej vzdialenosti od miesta výkonu dotknutých prác.

25 Táto okolnosť je totiž zďaleka nedostatočná vzhľadom na okolnosti veci samej a v každom prípade nemôže byť jediná, ktorú je potrebné zohľadniť, keďže potenciálni uchádzači pochádzajúci z iných členských štátov môžu čeliť ťažkostiam a dodatočným nákladom týkajúcim sa najmä povinnosti prispôsobiť sa právnemu a administratívnemu rámcu členského štátu výkonu, ako aj jazykovým požiadavkám.

26 Za týchto okolností Súdny dvor nemôže poskytnúť užitočnú odpoveď na otázku položenú vnútroštátnym súdom v súvislosti s vyriešením sporu, ktorý mu bol predložený, čo predstavuje cieľ spolupráce upravenej článkom 267 ZFEÚ.

27 Z toho vyplýva, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je neprípustný.

O trovách

28 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym 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:

Návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Správny súd regiónu Piemont) z 29. apríla 2015 je neprípustný.

Podpisy