ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

14. října 2004 *

Ve věci C-340/02,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES podaná dne 24. září 2002,

Komise Evropských společenství, zastoupená M. Nolinem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Francouzské republice, zastoupené G. de Bergues, S. Paillerem a D. Petrauscheň, jako zmocněnci,

žalované,

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení P. Jann, předseda senátu, S. von Bahr a K. Schiemann (zpravodaj), soudci,

generální advokát: L. A. Geelhoed,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím ke zprávě soudce zpravodaje,

s ohledem na vyjádření předložená účastníky řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 11. března 2004,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Francouzská republika nesplnila povinnosti, jež pro ni vyplývají ze směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby (Úř. věst. L 209, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 322, dále jen „směrnice"), a zejména její článek 15 odst. 2, neboť Communauté urbaine du Mans (městská aglomerace Le Mans, dále jen „CUM") nepřikročila při zadávání zakázky na studie,

jejichž předmětem je mimo jiné pomoc investorovi týkající se čističky odpadních vod v Chauvinière, ke zveřejnění vyhlášení zakázky v *Úředním věstníku Evropských společenství*.

Právní rámec

2 Článek 7 odst. 1 směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na veřejné zakázky na služby, jejichž odhadovaná hodnota bez DPH není menší než 200 000 ECU."

3 V souladu s článkem 8 směrnice jsou zakázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze I A, zadávány v souladu s ustanoveními hlav III až VI uvedené směrnice.

4 Článek 15 odst. 2 směrnice zařazený do její hlavy V, nazvané „Obecná pravidla pro vyhlašování", stanoví:

„Zadavatelé, kteří chtějí zadat veřejnou zakázku na služby v otevřeném, omezeném nebo vyjednávacím řízení uvedeném v článku 11, oznámí svůj úmysl prostřednictvím vyhlášení."

5 Článek 11 odst. 3 směrnice zařazený do hlavy III této směrnice, nazvané „Výběr postupů při zadávání zakázek a pravidla, kterými se řídí veřejné soutěže na určitý výkon", umožňuje výjimku z povinnosti předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky, když stanoví, že:

„Zadavatelé mohou zadat veřejné zakázky na služby ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky v těchto případech:

[...]

c) pokud musí být na základě daných pravidel zakázka zadána po pořádané veřejné soutěži na určitý výkon úspěšnému zájemci nebo jednomu z úspěšných zájemců. V případě více úspěšných zájemců musí být všichni úspěšní zájemci přizváni k účasti na jednání;

[...]"

6 Článek 1 písm. g) směrnice stanoví:

„[Pro účely této směrnice] se ‚veřejnou soutěží na určitý výkon' rozumějí ta vnitrostátní řízení, která zadavateli umožňují získat, zvláště v oblasti územního plánování, urbanistiky, architektury, stavebního inženýrství či počítačového zpracování údajů, návrh nebo projekt vybraný porotou v soutěži s udílením nebo bez udílení cen."

Skutkové okolnosti

7 CUM vyhlásila několik nabídkových řízení týkajících se poskytování služeb pro práce spojené s úpravou čističky odpadních vod v Chauvinière.

8 K tomuto účelu bylo vytvořeno pracovní schéma obsahující následující tři etapy:

— první etapa: studie o proveditelnosti úpravny vody za účelem přizpůsobení čističky odpadních vod v Chauvinière evropským normám v oblasti životního prostředí;

— druhá etapa: zakázka na studie, jejichž předmětem, je 1) pomoc investorovi při vytváření podrobného technického plánu na základě řešení zvoleného v první etapě, 2) vyhotovení studie analyzující celkový vliv akce na životní prostředí, 3) pomoc investorovi při analýze nabídek předložených v rámci řízení, které je předmětem třetí etapy;

— třetí etapa: koncepce díla a jeho realizace.

9 V Úředním věstníku ze dne 30. listopadu 1996 řada S č. 233 a v Úředním věstníku ze dne 10. prosince 1998 řada S č. 239 byla zveřejněna dvě vyhlášení zakázky.

10 Vyhlášení zveřejněné dne 30. listopadu 1996 se týkalo omezeného nabídkového řízení pro veřejnou soutěž o nejlepší návrh řešení, jehož předmětem byla studie proveditelnosti plánovaná v první etapě. V této veřejné soutěži o nejlepší návrh řešení mohl každý ze tří vybraných účastníků získat cenu ve výši 200 000 FRF, tj. celková výše ceny byla 600 000 FRF.

11 V uvedeném vyhlášení zakázky bylo v bodě 2 rovněž stanoveno, že zájemce, jehož řešení bude vybráno v rámci soutěže o nejlepší návrh řešení týkající se první etapy, „lze přizvat ke spolupráci na realizaci jeho návrhu řešení v rámci zakázky na studii, jejímž předmětem je [mimo jiné] pomoc investorovi" plánovaná v první a třetí části druhé etapy.

12 Vyhlášení zveřejněné dne 10. prosince 1998 se týkalo třetí etapy.

Postup před zahájením soudního řízení

13 Dopisem ze dne 7. října 1999 vyzvala Komise francouzské orgány, aby se vyjádřily k tomu, za jakých podmínek a jakým způsobem proběhla výše uvedená nabídková řízení.

14 Vzhledem k tomu, že francouzské orgány na tento dopis oficiálně nereagovaly, zaslala jim Komise dne 3. srpna 2000 výzvu dopisem, v níž uvedla tři výtky vycházející z porušení čl. 27 odst. 2, čl. 15 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 směrnice.

15 Dopisem ze dne 21. listopadu 2000 francouzské orgány zpochybnily všechny výtky uváděné Komisí. Vzhledem k tomu, že Komise považovala tuto odpověď za neuspokojivou, zaslala dopisem ze dne 26. července 2001 odůvodněné stanovisko, v němž své výtky zopakovala.

16 Francouzské orgány na toto odůvodněné stanovisko odpověděly dopisem ze dne 4. února 2002. V něm uznaly opodstatněnost první a třetí výtky uváděných Komisí.

17 Za těchto okolností se Komise rozhodla podat tuto žalobu, jejíž předmět se omezuje na druhou výtku uvedenou v odůvodněném stanovisku.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

18 Komise ve své žalobě uplatňuje, že zakázka na pomoc investorovi, která je předmětem druhé etapy a jejíž hodnota dosahovala 4 502 137,90 FRF, se týkala jiných výkonů, než byly výkony vztahující se k veřejné soutěži o nejlepší návrh řešení zahájené vyhlášením ze dne 30. listopadu 1996. Proto měla být tato zakázka vyhlášena a měla být předmětem soutěže v souladu s obecnými pravidly pro vyhlašování a účast stanovených v hlavě V a VI směrnice. Tato zakázka však byla zadána zájemci úspěšnému ve veřejné soutěži o nejlepší návrh řešení uspořádané k realizaci studie o proveditelnosti plánované v první etapě, aniž bylo učiněno jakékoli nové opatření k vyhlášení zakázky nebo aniž by zakázka byla předmětem soutěže na úrovni Společenství.

19 Komise tvrdí, že poznámka ve vyhlášení zakázky zveřejněném v roce 1996, podle které lze zájemce úspěšného ve veřejné soutěže přizvat ke spolupráci na pomoci investorovi v rámci druhé etapy, je irelevantní a že v žádném případě neumožňuje zadavateli, aby se vyhnul svým povinnostem vyplývajícím ze směrnice.

20 Komise dodává, že zásada rovného zacházení s uchazeči o veřejnou zakázku upravená směrnicí vyžaduje, aby byl předmět zakázky jasně vymezen a aby nemohl být v průběhu řízení rozšiřován. Tato zásada rovněž předpokládá, že kritéria pro zadání zakázky musí být jasně určena Zájemce úspěšný ve veřejné soutěži nejenže neměl žádnou jistotu ani nárok, co se týče realizace jiných výkonů v rámci pozdější zakázky na technickou pomoc investorovi, ale navíc nebylo u této zakázky určeno ani žádné kritérium pro její zadání.

21 Ve své žalobní odpovědi francouzská vláda zaprvé uplatňuje, že příslušná ustanovení vyhlášení zakázky ze dne 30. listopadu 1996 a pravidel pro předkládání nabídek, na které se ve vyhlášení odkazuje a která obsahují podrobnější informace, nijak nezpochybňují vůli CUM vyhradit si možnost zadat zájemci úspěšnému ve veřejné soutěži o nejlepší návrh řešení zakázku, jejímž předmětem je pomoc investorovi. Zakázka na pomoc investorovi mohla být tudíž zadána zájemci úspěšnému ve veřejné soutěži o nejlepší návrh řešení, aniž by před tím muselo být zveřejněno nové vyhlášení zakázky.

22 Francouzská vláda zadruhé tvrdí, že čl. 11 odst. 3 písm. c) směrnice v projednávaném případě umožňuje vynětí z povinnosti předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky.

23 Co se týče argumentu Komise, že v rozporu se zásadou rovného zacházení se zájemci nebyla ve vyhlášení ze dne 30. listopadu 1996 vymezena kritéria pro zadání zakázky na pomoc investorovi, francouzská vláda uplatňuje, že tuto výtku je nutné

považovat za nepřípustnou, neboť se poprvé objevuje až ve stadiu žaloby, a tudíž se tato vláda proti ní nemohla bránit v postupu před zahájením soudního řízení.

24 K tomuto Komise uvádí, že se nejedná o novou výtku, nýbrž o tvrzení na podporu jejího postoje, tj. že se předmět zakázky vztahoval pouze k veřejné soutěži o nejlepší návrh řešení.

Závěry Soudního dvora

K přípustnosti

25 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury má postup před zahájením soudního řízení za cíl dát dotčenému členskému státu jednak příležitost, aby splnil své povinnosti, které pro něj plynou z práva Společenství a jednak příležitost, aby se proti výtkám formulovaným Komisí mohl účinně bránit (viz zejména rozsudky ze dne 10. května 2001, Komise *v.* Nizozemsko, C-152/98, Recueil, s. I-3463, bod 23, a ze dne 15. ledna 2002, Komise *v.* Itálie, C-439/99, Recueil, s. I-305, bod 10).

26 Z toho zaprvé vyplývá, že předmět řízení zahájeného na základě článku 226 ES je vymezen postupem před zahájením soudního řízení stanoveným v tomto ustanovení. Proto se musí žaloba zakládat na stejných skutečnostech a žalobních důvodech jako odůvodněné stanovisko. Pokud nebyla výtka formulována v odůvodněném stanovisku, je ve stadiu řízení před Soudním dvorem nepřípustná (viz zejména výše uvedený rozsudek Komise *v.* Itálie, bod 11).

27 Zadruhé, odůvodněné stanovisko musí obsahovat souvislé a podrobné vylíčení důvodů, které dovedly Komisi k přesvědčení, že dotčený stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají ze Smlouvy (viz zejména rozsudek ze dne 4. prosince 1997, Komise *v.* Itálie, C-207/96, Recueil, s. I-6869, bod 18, a výše uvedený rozsudek ze dne 15. ledna 2002, Komise *v.* Itálie, bod 12).

28 V projednávaném případě Komise v bodech 20 a 21 odůvodněného stanoviska uplatnila v rámci druhé výtky, že „poznámka uvedená ve vyhlášení zakázky o tom, že úspěšný zájemce má možnost spolupracovat na realizaci vybraného návrhu řešení [...], nedávala úspěšnému zájemci žádnou jistotu ani mu nepřiznávala žádný nárok, co se týče realizace jiných výkonů v rámci pozdější zakázky na technickou pomoc investorovi", a „[...] že zadavatel nesprávně vyňal některé výkony pomoci investorovi, plánované v rámci druhé etapy daného celkového organizačního schématu, z povinnosti vyhlášení a uspořádání soutěže."

29 Za těchto okolností je třeba mít za to, že když Komise tvrdila, že v rozporu se zásadou rovného zacházení se zájemci nebyla vymezena kritéria pro zadání zakázky na pomoc investorovi ve vyhlášení ze dne 30. listopadu 1996, omezila se tím na vysvětlení bodů 20 a 21 odůvodněného stanoviska, aniž by formulovala novou výtku. Z toho vyplývá, že námitka nepřípustnosti uplatňovaná francouzskou vládou musí být odmítnuta.

K věci samé

30 V projednávané žalobě Komise francouzským orgánům v zásadě vytýká, že zadaly zakázku na pomoc investorovi plánovanou v druhé etapě, aniž uspořádaly zadávací řízení upravené směrnicí.

31 Úvodem je třeba předeslat, že podmínky pro použití směrnice na daný případ byly nesporně splněny. Studie a pomoc investorovi, jež jsou předmětem druhé etapy, představují totiž služby ve smyslu článku 8 a přílohy I A směrnice. Dále byla překročena minimální hodnota zakázky stanovená čl. 7 odst. 1 směrnice.

32 Zakázka na tyto služby mohla být proto podle článku 8 směrnice zadána pouze v souladu s pravidly stanovenými v hlavě III této směrnice, zejména pak s jejími články 11 a 15 odst. 2. Podle posledně uvedeného ustanovení měli přitom zadavatelé povinnost zveřejnit vyhlášení zakázky.

33 Francouzská vláda nicméně tvrdí, že možnost uvedená ve vyhlášení ze dne 30. listopadu 1996, aby byla zakázka spadající do druhé etapy zadána zájemci úspěšnému ve veřejné soutěži o nejlepší návrh řešení, vyjímá zadavatele z povinnosti zveřejnit nové vyhlášení, které by předcházelo zadání zakázky.

34 Tento argument nelze přijmout. Zásada rovného zacházení s různými poskytovateli služeb stanovená v čl. 3 odst. 2 směrnice a zásada transparentnosti, která z ní vyplývá (viz analogicky rozsudky ze dne 25. dubna 1996, Komise *v.* Belgie, C-87/94, Recueil, s. I-2043, body 51 až 53, a ze dne 7. prosince 2000, Telaustria a Telefonadress, C-324/98, Recueil, s. I-10745, bod 61), totiž vyžaduje, aby předmět každé zakázky, jakož i kritéria pro její zadání byly jasně vymezeny.

35 Takovýto požadavek je uložen, jelikož předmět zakázky i kritéria zvolená pro její zadání musí být považovány za skutečnosti rozhodné pro určení toho, který z postupů upravených směrnicí má být proveden a pro posouzení dodržování náležitostí takto zvoleného postupu.

36 Z toho vyplývá, že v projednávaném případě se pouhá možnost zadat zakázku vztahující se k druhé etapě podle kritérií stanovených pro jinou zakázku, která se vztahuje k etapě první, nerovná zadání této zakázky v souladu s jedním z postupů stanovených směrnicí.

37 Francouzská vláda se dále dovolává článku 11 odst. 3 směrnice, který dovoluje zadavatelům, kteří se rozhodnou pro vyjednávací řízení, aby se na ně v taxativně uvedených případech nevztahovala povinnost předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky. Tak tomu je podle čl. 11 odst. 3 písm. c), zejména „pokud musí být na základě daných pravidel zakázka zadána po pořádané veřejné soutěži na určitý výkon úspěšnému zájemci nebo jednomu z úspěšných zájemců [...]".

38 V této souvislosti je třeba připomenout, že, jak Komise správně zdůrazňuje, musí být toto ustanovení, které je výjimkou ze základního pravidla Smlouvy, vykládáno restriktivně a je na tom, kdo se ho hodlá dovolávat, aby prokázal, že je výjimka odůvodněna skutečně existujícími výjimečnými okolnostmi (viz rozsudek ze dne 10. dubna 2003, Komise *v.* Německo, C-20/21 a C-28/01, Recueil, s. I-3609, bod 58).

39 V projednávaném případě, jak uvádí generální advokát v bodě 40 svého stanoviska, část výkonů, jež jsou předmětem druhé etapy, není zahrnuta pojmem veřejná soutěž na určitý výkon, jak je definován v čl. 1 písm. g) směrnice, který hovoří o „návrhu nebo projektu". Ačkoli by první část druhé etapy (pomoc investorovi při vytváření podrobného technického plánu na základě řešení zvoleného v první etapě) mohla být považována za návrh nebo projekt ve smyslu čl. 1 písm. g) směrnice, nelze tak učinit u třetí části druhé etapy. Je totiž naprosto zřejmé, že pomoc investorovi při analýze nabídek předložených v rámci řízení, jež bylo předmětem třetí etapy, nepředstavuje návrh ani plán ve smyslu čl. 1 písm. g) směrnice.

40 V každém případě podmínky pro uplatnění výjimky upravené v čl. 11 odst. 3 písm. c) směrnice nejsou v projednávaném případě splněny. Ze znění tohoto ustanovení totiž jasně vyplývá, že výjimka z povinnosti zveřejnit vyhlášení zakázky je možná, pouze pokud zadávaná zakázka následuje po pořádané veřejné soutěži, a že musí být zadána úspěšnému zájemci nebo jednomu z úspěšných zájemců.

41 Jak uvádí generální advokát v bodě 45 svého stanoviska, spojení „po pořádané veřejné soutěži na určitý výkon" ve smyslu čl. 11 odst. 3 písm. c) směrnice znamená, že musí být zachován přímý funkční vztah mezi veřejnou soutěží na určitý výkon a dotyčnou zakázkou. Jelikož se předmětná veřejná soutěž týkala první etapy a byla pořádána za účelem zadání zakázky vztahující se k této etapě, u zakázky z druhé etapy nelze mít za to, že následuje po pořádané veřejné soutěži.

42 Navíc klauzule v bodě 2 vyhlášení zakázky ze dne 30. dubna 1996 stanoví pouze možnost, a nikoli povinnost, svěřit druhou etapu uchazeči úspěšnému ve veřejné soutěži týkající se etapy první. Nelze tudíž tvrdit, že zakázka vztahující se k druhé etapě musí být zadána úspěšnému uchazeči nebo jednomu z úspěšných uchazečů.

43 Proto se výjimka z povinnosti zveřejnit vyhlášení zakázky upravená v čl. 11 odst. 3 písm. c) směrnice na projednávaný případ nepoužije.

44 Z výše uvedeného vyplývá, že druhá etapa nebyla vyhlášena v souladu s pravidly směrnice, ačkoli spadala do rozsahu její působnosti.

45 Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno výše, je třeba dojít k závěru, že Francouzská republika nesplnila povinnosti, jež pro ni vyplývají ze směrnice, a zvláště z jejího čl. 15 odst. 2, neboť CUM zadala zakázku na studie o podpoře pro investora týkající se čističky odpadních vod v Chauvinière, aniž přikročila ke zveřejnění vyhlášení zakázky v *Úředním věstníku Evropských společenství.*

K nákladům řízení

46 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Francouzská republika byla ve sporu neúspěšná, je namístě jí uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) **Francouzská republika nesplnila povinnosti, jež pro ni vyplývají ze směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby a zvláště z jejího čl. 15 odst. 2, neboť Communauté urbaine du Mans zadala zakázku na studie o podpoře pro investora týkající se čističky odpadních vod v Chauvinière, aniž přikročila ke zveřejnění vyhlášení zakázky v *Úředním věstníku Evropských společenství.***

2) **Francouzské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.