ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 26. mája 2011 *

Vo veci C-306/08,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 9. júla 2008,

Európska komisia, v zastúpení: A. Alcover San Pedro, D. Kukovec a M. Konstantinidis, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Španielskemu kráľovstvu, v zastúpení: M. Muñoz Pérez, splnomocnený zástupca,

žalovanému,

* Jazyk konania: španielčina.

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory K. Lenaerts, sudcovia D. Šváby (spravodajca), R. Silva de Lapuerta, E. Juhász a T. von Danwitz,

generálny advokát: N. Jääskinen,
tajomník: R. Şereş, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 6. mája 2010,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 16. septembra 2010,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou sa Európska komisia domáha, aby Súdny dvor rozhodol, že Španielske kráľovstvo si tým, že zadalo „integrované akčné programy“ (ďalej len „IAP“) v súlade so zákonom 6/1994 z 15. novembra 1994, ktorým sa upravujú činnosti územného rozvoja v autonómnej oblasti Valencia (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, ďalej len „LRAU“), následne v súlade so zákonom 16/2005 z 30. decembra 2005 o urbanistickej činnosti v autonómnej oblasti Valencia (Ley 16/2005 de 30. de diciembre, Urbanística Valenciana,

ďalej len „LUV“), nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice Rady 93/37/EHS zo 14. júna 1993 o koordinácii postupov verejného obstarávania prác (Ú. v. ES L 199, s. 54; Mim. vyd. 06/002, s. 163), zmenenej a doplnenej smernicou Komisie 2001/78/ES z 13. septembra 2001 (Ú. v. ES L 285, s. 1; Mim. vyd. 06/004, s. 94, ďalej len „smernica 93/37“), a 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, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132).

Právny rámec

Právna úprava Únie

Smernica 92/50/EHS

2 Odôvodnenie č. 16 smernice Rady 92/50/EHS z 18. júna 1992 o koordinácii postupov verejného obstarávania služieb (Ú. v. ES L 209, s. 1; Mim. vyd. 06/001, s. 322) stanovuje:

„keďže verejné obstarávanie služieb, najmä v oblasti správy majetku, môže z času na čas zahŕňať isté práce; keďže zo smernice 71/305/EHS vyplýva, že aby objednávka mohla byť považovaná za verejné obstarávanie prác, jej predmetom musí byť výsledok

nejakej práce; keďže pokiaľ sú tieto práce skôr náhodné a nie sú predmetom takejto objednávky, nemajú byť považované za verejné obstarávanie prác“.

3 Článok 8 smernice 92/50 stanovuje:

„Zmluvy, ktorých predmetom sú služby uvedené v prílohe I A, sa uzatvárajú v súlade s ustanoveniami kapitol III až VI.“

4 Príloha I A smernice 92/50 vo svojej kategórii 12 uvádza najmä „služby v oblasti architektúry, stavebníctva a komplexnej výstavby, mestské plánovanie a krajinná architektúra, príslušné odborné a technické poradenské služby, technická kontrola a analýza“.

Smernica 93/37

5 Článok 1 smernice 93/37 stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

a) ‚verejné zmluvy na zhotovenie prác‘ sú odplatné zmluvy, uzavreté písomne medzi zhotoviteľom a obstarávateľom definovaným v písmene b), ktorých predmetom je buď zhotovenie práce, alebo zhotovenie práce a vypracovanie projektovej dokumentácie uvedených v prílohe II, alebo zhotovenie práce týkajúcej sa jednej z činností uvedených v prílohe II, alebo práce definovanej v písmene c), alebo zhotovenie práce, zodpovedajúcich požiadavkám, ktoré určil obstarávateľ [‚verejné zmluvy na zhotovenie prác‘ sú odplatné zmluvy uzavreté písomne medzi zhotoviteľom a verejným obstarávateľom definovaným v písmene b), ktorých

predmetom je buď vykonanie práce, alebo súčasne vykonanie práce a vypracovanie projektovej dokumentácie, ktoré sa týkajú jednej z činností uvedených v prílohe II alebo diela definovaného v písmene c), alebo zhotovenie – akýmkoľvek spôsobom – diela zodpovedajúceho požiadavkám, ktoré určil verejný obstarávateľ – *neoficiálny preklad*];

...

c) ‚práca' [‚dielo' – *neoficiálny preklad*] znamená výsledok stavebných alebo inžinierskych prác chápaných ako celok, ktoré samy osebe spĺňajú ekonomickú a technickú funkciu [ktorý sám osebe spĺňa ekonomickú alebo technickú funkciu – *neoficiálny preklad*];

d) ‚koncesia na verejné práce' je zmluva rovnakého typu, ako je uvedený v písmene a), s tým rozdielom, že protiplnenie za práce pozostáva výhradne z práva používať stavby alebo z tohto práva a zaplatenia ceny;

..."

6 Článok 6 ods. 6 smernice 93/37 ukladá obstarávateľom dodržiavať zásadu zákazu diskriminácie.

7 Články 11 a 12 smernice 93/37 uvádzajú spoločné pravidlá oznamovania v danej oblasti a stanovujú najmä uverejnenie oznámení o verejnom obstarávaní v plnom rozsahu v *Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev*, ako aj lehoty uplatniteľné na prijímanie ponúk a zasielanie súťažných podkladov a podporných dokumentov.

8 Články 24 až 29 smernice 93/37 stanovujú uplatniteľné kritériá kvalitatívneho výberu zhotoviteľov, medzi nimi aj kritériá, ktoré sa týkajú posúdenia technickej spôsobilosti zhotoviteľov.

Smernica 2004/18

9 Podľa znenia odôvodnenia č. 10 smernice 2004/18:

„Zákazka sa má považovať za verejnú zákazku na práce len vtedy, ak jej predmet výslovne zahŕňa vykonanie činností uvedených v prílohe I dokonca aj vtedy, ak zákazka zahŕňa aj poskytovanie iných služieb potrebných pre vykonanie týchto činností. Verejné zákazky na služby, najmä v oblasti služieb pri správe majetku, môžu za určitých okolností zahŕňať práce. Pokiaľ však takéto práce súvisia s hlavným predmetom zákazky a sú jej možným následkom alebo ju dopĺňajú, skutočnosť, že takéto práce sú súčasťou zákazky, neoprávňuje kvalifikovať zákazku ako verejnú zákazku na práce."

10 Článok 1 smernice 2004/18 stanovuje:

„1. Na účely tejto smernice sa použijú pojmy vymedzené v odsekoch 2 až 15.

2. a) ‚Verejné zákazky' sú zmluvy s peňažným plnením, uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je vykonanie prác, dodávka výrobkov alebo poskytnutie služieb v zmysle tejto smernice.

b) ‚Verejné zákazky na práce' sú verejné zákazky, ktorých predmetom je buď vykonanie prác, alebo vypracovanie projektovej dokumentácie a vykonanie prác súvisiacich s jednou z činností v zmysle prílohy I, alebo dielo, alebo realizácia diela akýmkoľvek spôsobom zodpovedajúcim požiadavkám špecifikovaným verejným obstarávateľom. ‚Dielo' znamená výsledok stavebných prác alebo

stavebnoinžinierskych prác ako celku, ktorý sám o sebe postačuje na to, aby plnil ekonomickú alebo technickú funkciu.

...

d) ‚Verejné zákazky na služby' sú iné verejné zákazky ako verejné zákazky na práce alebo na dodávku tovaru, ktorých predmetom je poskytnutie služieb uvedených v prílohe II.

...

3. ‚Verejná koncesia na práce' je zákazka rovnakého druhu ako verejná zákazka na práce s tým rozdielom, že protiplnením za práce, ktoré sa majú vykonať, je buď len právo na využívanie diela, alebo toto právo spojené s peňažným plnením.

4. ‚Verejná koncesia na služby' je zákazka rovnakého druhu ako verejná zákazka na služby s tým rozdielom, že protiplnením za poskytovanie služieb je buď len právo na využívanie služby, alebo toto právo spojené s peňažným plnením.

..."

11 Článok 2 smernice 2004/18 ukladá obstarávateľom dodržiavať zásadu zákazu diskriminácie, rovnosti zaobchádzania a transparentnosti.

12 Článok 6 smernice 2004/18 stanovuje zákaz zverejnenia informácií, ktoré poskytnú hospodárske subjekty obstarávateľovi a ktoré označia za dôverné.

13 Článok 17 smernice 2004/18 stanovuje, že „bez toho, aby bolo dotknuté uplatňovanie článku 3, táto smernica sa nevzťahuje na koncesie na služby v zmysle článku 1 ods. 4“.

14 Článok 24 smernice 2004/18 stanovuje pravidlá uplatniteľné na predloženie variantných riešení uchádzačmi, ak je kritériom zadania zákazky ekonomicky najvýhodnejšia ponuka.

15 Článok 53 smernice 2004/18 uvádza kritériá zadania zákazky a ukladá obstarávateľovi povinnosť spresniť, pri zadávaní zákazky na základe ekonomicky najvýhodnejšej ponuky, relatívne váhy, ktoré priradí každému zo zvolených kritérií.

16 V prílohe II A smernice 2004/18, najmä v jej kategórii 12, sú uvedené: „architektonické služby; inžinierske služby a integrované inžinierske služby; urbanistické plánovanie a záhradná architektúra; súvisiace vedecké a technické poradenstvo, technické testovania a analýzy“.

Právna úprava autonómnej oblasti Valencia

IAP

17 LRAU a LUV stanovujú dva režimy urbanizácie, a to samostatné činnosti v prípade jedného pozemku, ktoré predpokladajú jeho zástavbu, a integrované činnosti, ktoré sa týkajú spoločnej urbanizácie dvoch alebo viacerých pozemkov v súlade s jedným programom, ktorý tieto parcely mení na stavebné pozemky (článok 6 odseky 2 a 3 LRAU, ako aj články 14 a 15 LUV).

18 IAP je nástroj územného rozvoja, ktorý upravuje vykonávanie integrovaných činností [článok 12 G LRAU a článok 39 písm. a) LUV]. Má za cieľ určiť rozsah integrovanej činnosti a prác, ktoré majú byť vykonané, stanoviť uplatniteľné lehoty, stanoviť technické a ekonomické podmienky upravujúce riadenie, upraviť záväzky a povinnosti developéra (ďalej len „developér“) definujúc jeho vzťahy s dotknutými vlastníkmi a so správnymi orgánmi a určiť záruky na zabezpečenie dodržania uvedených povinností a uplatniteľné sankcie (článok 29 ods. 2 LRAU a článok 117 ods. 1 LUV).

19 IAP majú konkrétne uvádzať presné ustanovenia na dosiahnutie nevyhnutných cieľov, ktoré sú uvedené ďalej, a to urbanizácia všetkých pozemkov, pripojenie a integráciu predmetných pozemkov na siete infraštruktúry, energetické siete, komunikačné siete a existujúce verejné služby; získanie pozemkov určených na verejné služby v prospech správnych orgánov a bezodplatne; získanie, v prospech správnych orgánov a bezodplatne, legálne uplatniteľného práva stavby určeného pre štátny pozemkový fond; riadenie právnej premeny predmetných pozemkov a realizácia spravodlivého rozdelenia nákladov a ziskov medzi zainteresovaných (článok 30 LRAU a článok 124 LUV).

20 Zatiaľ čo vykonanie samostatných činností môže byť verejné alebo súkromné, vykonanie IAP je vždy verejné, pričom správne orgány môžu rozhodovať o tom, či jeho riadenie bude priame, alebo nepriame (článok 7 ods. 1 a 2 LRAU, ako aj článok 117 ods. 4 LUV). Riadenie je priame, ak sú všetky práce a investície financované verejnými prostriedkami a riadené správnymi orgánmi, ich organizačnými zložkami, ich subjektmi alebo ich verejnými podnikmi (článok 7 ods. 2 LRAU a článok 117 ods. 4 LUV) bez možnosti získania komerčného príjmu (článok 128 ods. 4 LUV). Naopak, v prípade nepriameho riadenia správne orgány delegujú postavenie developéra individuálnemu subjektu, ktorý je alebo nie je vlastníkom pozemkov, vybranému vo verejnom výberovom konaní (článok 7 ods. 2 LRAU a článok 117 ods. 4 LUV).

Nepriame riadenie

21 V rámci nepriameho riadenia IAP je developér verejným splnomocnencom povereným rozvojom a vykonaním činností urbanizácie určených v IAP, ktoré v každom prípade zahŕňajú vypracovanie základných technických dokumentov, navrhnutie a riadenie zodpovedajúceho projektu rozčlenenia, ako aj obrátenie sa na stavebného podnikateľa povereného vykonaním projektu územného rozvoja v prípadoch a podľa podmienok stanovených zákonom. Developér musí financovať náklady investícií, prác, zariadení a kompenzácií potrebných na vykonanie programu, ktoré musí byť zabezpečené primeraným a postačujúcim spôsobom, uvedené náklady môžu byť premenené na vlastníctvo vytvorených stavebných pozemkov alebo kompenzované vo forme urbanizovaných pozemkov, alebo formou peňažnej odmeny od vlastníkov urbanizovaných pozemkov vytvorených integrovanou činnosťou (článok 29 ods. 9 písm. A) LRAU, ako aj článok 119 a článok 162 ods. 1 LUV). Uvedené náklady zahŕňajú najmä náklady na urbanizačné práce a komerčný zisk developéra, ktorý môže v rámci LUV predstavovať maximálne 10 % urbanizačných nákladov (článok 67 ods. 1 LRAU a článok 168 LUV).

22 Vlastníci dotknutí integrovanou činnosťou môžu na nej spolupracovať vložením ich neurbanizovaných pozemkov, za čo získajú urbanizované parcely ako protihodnoty. Konkrétne sa môžu buď úmerne podieľať na nákladoch urbanizácie prevodom časti ich pozemkov na developéra, alebo peňažne zaplatiť svoju časť z nákladov urbanizácie ako odmenu developérovi (článok 29 ods. 9 B LRAU a článok 162 ods. 2 LUV).

23 Vlastníci, ktorí výslovne odmietnu spolupracovať, môžu požiadať o vyvlastnenie na základe pôvodnej hodnoty predmetných pozemkov (článok 29 ods. 9 C LRAU a článok 162 ods. 3 LUV).

24 Správne orgány uplatňujú *ex offo* alebo na základe žiadosti developéra svoje výsady verejnej moci, ako je vyvlastnenie alebo nútené rozčlenenie, ak sú potrebné na vykonanie IAP (článok 29 ods. 10, články 66 a 68 LRAU, ako aj článok 162 ods. 3 a článok 169 LUV).

Konanie o zadaní a schválení

– LRAU

25 Podľa článku 44 LRAU možno konanie začať na podnet miestneho orgánu alebo individuálneho subjektu bez ohľadu na to, či sú vlastníkmi pozemkov, ktoré sa majú urbanizovať.

26 Podľa článku 45 ods. 1 LRAU môže každý požadovať od správnych orgánov poskytnutie verejnej informácie o technickej ponuke IAP, ktorá musí obsahovať kópiu listiny o urbanizácii zasielanej príslušným správnym orgánom alebo žiadosti o ňu uvádzajúcej minimálne podmienky pripojenia a integrácie návrhu integrovanej činnosti, ako aj predbežný projekt urbanizácie s opisom urbanizačných prác, ktoré sa majú vykonať.

27 Podľa znenia článku 45 ods. 2 LRAU môžu správne orgány buď zamietnuť túto žiadosť, alebo ju s pripomienkami alebo alternatívami predložiť na verejné vyjadrenie.

28 Článok 46 LRAU stanovuje, že uverejnenie návrhu IAP vypracovaného individuálnym subjektom, resp. v prípade verejnej iniciatívy príslušným správnym orgánom, sa vykoná vo všeobecnom informačnom vestníku a v *Úradnom vestníku autonómnej oblasti Valencia*. V súlade s tým istým ustanovením sú počas fázy verejných konzultácií prípustné pripomienky alebo technické ponuky. Po fáze verejných konzultácií môžu uchádzači predložiť právne a finančné ponuky. Pripomienky a technické ponuky sa predkladajú v otvorenej obálke v lehote 20 dní od uverejnenia návrhu IAP a právne a finančné ponuky v zatvorenej obálke do piatich dní po uplynutí vyššie uvedenej lehoty, pričom túto lehotu možno predĺžiť o 20 dní.

29 Článok 46 ods. 2 LRAU uvádza dokumenty, ktoré sú súčasťou na jednej strane technickej ponuky, teda najmä opis urbanizačných prác, a na druhej strane právnej a finančnej ponuky, ktorá obsahuje podrobné pravidlá týkajúce sa vzťahov medzi developérom a vlastníkmi, prípadné dohody, ktoré už s vlastníkmi existujú, odhad nákladov urbanizačných prác, aj keď len predbežný a približný, a odmenu developéra s uvedením korekčného indexu vo vzťahu k odhadu nákladov na urbanizačné práce.

30 Podľa článku 47 LRAU správne orgány môžu buď odmietnuť všetky ponuky a prípadne sa rozhodnúť riadiť IAP priamo, alebo schváliť IAP definujúc jeho obsah výberom technickej ponuky a právnej a finančnej ponuky spomedzi predložených ponúk, pričom ich čiastočne zmenia, ak to považujú za vhodné. Súčasne správne orgány môžu zadať IAP uchádzačovi, ktorý predložil právnu a finančnú ponuku týkajúcu sa najvhodnejšej technickej ponuky. Toto zadanie sa vykoná podľa kritérií zadania, ktoré sú tu uvedené, medzi iným záruk alebo možností s dotknutými vlastníkmi pre uľahčenie alebo zabezpečenie vykonania integrovanej činnosti.

31 Správne orgány a developér podpisujú urbanistickú dohodu obsahujúcu podľa článku 32 písm. c) LRAU ich vzájomné záväzky, lehoty, záruky predložené developérom, ako aj sankcie stanovené pre prípad nedodržania svojich povinností developérom.

32 Článok 48 LRAU stanovuje zjednodušený postup na podnet individuálneho subjektu.

33 Podľa článku 67 ods. 3 LRAU môžu byť náklady pôvodne predpokladané v IAP z objektívnych, developérom nepredvídateľných, dôvodov pri schválení urbanizačného projektu prehodnotené.

– LUV

34 Podľa článku 130 LUV možno konanie o zadaní a schválení IAP začať na podnet miestneho orgánu alebo individuálneho subjektu bez ohľadu na to, či je vlastníkom pozemkov.

35 Podľa článku 130 ods. 2 LUV môžu individuálne subjekty k svojej žiadosti pripojiť plánovací dokument spresňujúci podrobné alebo štrukturálne urbanistické usporiadanie, ktorého rozvoj je navrhovaný, ako aj dokumenty uvedené v článku 131 ods. 2 písm. a) až e) LUV.

36 Podľa článku 130 ods. 3 LUV správne orgány môžu buď zamietnuť žiadosť individuálneho subjektu, alebo začať konanie o nepriamom riadení, alebo sa rozhodnúť pre priame riadenie.

37 Podľa znenia článku 130 ods. 5 LUV sa nečinnosť správnych orgánov považuje za súhlas vtedy, ak ponuka predložená prvým uchádzačom predpokladá vykonanie platných smerníc o štrukturálnom urbanistickom usporiadaní a ak správne orgány neodpovedia na žiadosť v lehote troch mesiacov.

38 V súlade s článkom 131 ods. 2 LUV sa rozhodnutie o začatí konania o nepriamej správe IAP týka aj schválenia osobitných špecifikácií upravujúcich konanie o zadaní IAP. Tie musia uvádzať, či sú varianty prípustné, definovať aspekty, na ktoré môžu uchádzači predložiť varianty, a stanoviť minimálne podmienky, ktoré musia spĺňať.

39 Podľa znenia článku 132 ods. 2 a 4 LUV musí byť verejná súťaž na zadanie IAP, bez ohľadu na odhadovanú hodnotu IAP, uverejnená v *Úradnom vestníku Európskej únie* a v *Úradnom vestníku autonómnej oblasti Valencia*.

40 V súlade s článkom 133 LUV ponuky uchádzačov obsahujú dokumenty týkajúce sa požadovaných kapacít, technickej ponuky, ako aj právnej a finančnej ponuky.

41 Hodnotiace kritériá technických a profesijných schopností uchádzačov sú uvedené v článku 123 LUV.

42 Obsah technickej ponuky je spresnený v článku 126 LUV.

43 Obsah právnej a finančnej ponuky je spresnený v článku 127 LUV, podľa ktorého táto ponuka musí obsahovať ustanovenia upravujúce vzťahy developéra s dotknutými vlastníkmi a najmä podrobnosti o jeho odmene, ako aj postačujúce informácie umožňujúce vlastníkom oboznámiť sa s hospodárskymi dôsledkami, ktoré pre nich prináša predmetná ponuka. Právna a finančná ponuka musí najmä uvádzať predpokladané náklady urbanizácie, zisk developéra a výmenný koeficient uplatniteľný v prípade platby pozemkami.

44 Článok 135 ods. 3 LUV stanovuje kritériá zadania IAP, ktoré musia byť hodnotené, pokiaľ ide o technickú ponuku.

45 Článok 135 ods. 4 LUV stanovuje kritériá zadania IAP, ktoré majú byť hodnotené pokiaľ ide o právnu a finančnú ponuku, najmä výšku nákladov urbanizácie, ako aj menšiu proporciu stavebných pozemkov alebo práv na stavbu, ktoré developér nadobudol núteným rozčlenením, alebo vyššiu proporciu vlastných pozemkov alebo pripojených pozemkov, ktoré majú byť určené na splnenie osobitných stavebných povinností vyplývajúcich zo schválenia IAP.

46 Článok 137 LUV obsahuje ustanovenia uplatniteľné na zadanie a schválenie IAP. Podľa článku 137 ods. 5 LUV, ak IAP mení štrukturálne usporiadanie, schválenie zo strany správnych orgánov je podmienené konečným povolením regionálnej vlády.

47 Článok 138 LUV si vyžaduje, aby zmluva s developérom bola do jedného mesiaca od dátumu zadania zákazky napísaná vo forme administratívneho dokumentu. Uvedený článok vymenúva prvky, ktoré tam musia byť uvedené.

48 Podľa článku 143 ods. 4 písm. d) LUV môže správny orgán v prípade vypovedania zmluvy developérom od uchádzačov, ktorí predložili právne a finančné ponuky týkajúce sa víťaznej technickej ponuky, žiadať, aby pokračovali vo vykonávaní programu, a subsidiárne môže vyhlásiť výzvu na predkladanie ponúk na základe víťaznej technickej ponuky, ktorá bola výsledkom prvej výzvy na predkladanie ponúk.

49 Podľa článku 155 ods. 6 a 7 LUV môžu správne orgány zmeniť projekt urbanizácie uvedený vo víťaznej ponuke na zadanie IAP, ak vnesené zmeny predstavujú zvýšenie nepresahujúce 20 % nákladov na urbanizačné práce.

50 Podľa článku 168 ods. 3 LUV nemožno maximálnu sumu nákladov urbanizácie zvýšiť, výnimkou je len ich prehodnotenie, ktoré však nemôže mať za dôsledok zvýšenie časti nákladov na urbanizáciu zodpovedajúcej zisku developéra.

51 Pokiaľ ide o vykonanie urbanizačných prác, LUV vyžaduje, aby vykonanie bolo zverené stavebnému podnikateľovi, ktorého vyberie developér v rámci verejnej súťaže v súlade s pravidlami zadania verejných zákaziek. Ani predmetný developér, ani s ním prepojené podniky sa na uvedenej verejnej súťaži nemôžu zúčastniť.

52 Podľa prvého prechodného ustanovenia LUV sa IAP začaté pred nadobudnutím účinnosti LUV, teda pred 1. februárom 2006, riadia LRAU, ak boli pred uvedeným dátumom schválené miestnymi orgánmi alebo ak maximálna lehota na vydanie výslovného rozhodnutia k tomuto schváleniu uplynula.

Konanie pred podaním žaloby a žaloba Komisie

53 V nadväznosti na sťažnosti Komisia listom z 21. marca 2005 oznámila Španielskemu kráľovstvu, že viaceré ustanovenia LRAU týkajúce sa zadávania IAP sú podľa jej názoru v rozpore so smernicou 93/37, ako aj smernicou 92/50. Španielske kráľovstvo na túto výzvu odpovedalo listom z 31. marca 2005, kde uvádzalo, že zadanie IAP nie je verejnou zákazkou v zmysle týchto smerníc. Poukázalo aj na zámer prijať LUV, čo bolo rovnako dôvodom kontaktov a výmeny korešpondencie medzi Španielskym kráľovstvom a Komisiou.

54 Komisia vzhľadom na to, že nebola spokojná s odpoveďami Španielskeho kráľovstva a zastávala názor, že zadanie AIP uplatnením LRAU predstavuje nesplnenie povinností podľa uvedených smerníc, vydala 15. decembra 2005 odôvodnené stanovisko, v ktorom tento členský štát vyzvala, aby do troch týždňov, čiže do 6. januára 2006, prijal opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu.

55 Vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko s dátumom 26. januára 2006 Španielske kráľovstvo poukázalo na prijatie LUV, ktorým bol LRAU zrušený a ktorý mal nadobudnúť účinnosť 1. februára 2006. V nadväznosti na výmenu korešpondencie s Komisiou tento členský štát listom zo 17. marca 2006 formuloval dodatočné pripomienky.

56 Komisia vzhľadom na pretrvávanie údajného porušovania a uplynutie lehoty stanovenej na prebratie smernice 2004/18 adresovala 10. apríla 2006 Španielskemu kráľovstvu dodatočnú výzvu, na ktorú Španielske kráľovstvo odpovedalo listom zo 7. júla 2006.

57 Keďže Komisia zastávala názor, že na jednej strane LUV a na druhej strane zadávanie IAP podľa LRAU medzi 21. marcom 2005 a 31. januárom 2006 predstavovali porušenie smernice 2004/18, vydala dodatočné odôvodnené stanovisko z 12. októbra 2006.

58 Pretože Španielske kráľovstvo zotrvalo vo svojej odpovedi na dodatočné odôvodnené stanovisko z 11. januára 2007 na svojom stanovisku, Komisia podala túto žalobu, v ktorej navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Španielske kráľovstvo:

— si tým, že zadávalo IAP podľa LRAU, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 1, článku 6 ods. 6, článkov 11 a 12 a 24 až 29 smernice 93/37, a

— si tým, že zadalo IAP podľa LUV, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 2, 6, 24, 30, článku 31 ods. 4 písm. a) a článku 53 smernice 2004/18.

O návrhu na opätovné otvorenie ústnej časti konania

59 Komisia listom z 22. novembra 2010 podala návrh na opätovné otvorenie ústnej časti konania, kde v podstate uvádzala, že otázka finančnej účasti príslušného správneho orgánu, ktorú analyzoval generálny advokát vo svojich návrhoch, predstavuje základný prvok sporu a vyžaduje si dodatočné objasnenie.

60 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že Súdny dvor môže v súlade s článkom 61 svojho rokovacieho poriadku bez návrhu, na návrh generálneho advokáta, ako aj na návrh účastníkov konania nariadiť opätovné otvorenie ústnej časti konania, ak usúdi, že nemá dostatok informácií alebo že vec má byť rozhodnutá na základe tvrdenia, ku ktorému sa účastníci konania nevyjadrili (pozri najmä rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Zb. s. I-7633, bod 31, ako aj citovanú judikatúru).

61 Naopak, Štatút Súdneho dvora Európskej únie a jeho rokovací poriadok neupravujú možnosť účastníkov konania podať pripomienky v reakcii na návrhy prednesené generálnym advokátom (pozri rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 32).

62 Súdny dvor dospel po vypočutí generálneho advokáta k záveru, že má k dispozícii všetky informácie potrebné na rozhodnutie vo veci a že vec nemusí byť preskúmaná z hľadiska tvrdení, ktoré pred ním neboli prejednané. Z tohto dôvodu nie je potrebné nariadiť opätovné otvorenie ústnej časti konania.

O žalobe

O prípustnosti

63 Španielske kráľovstvo namieta čiastočnú neprípustnosť žaloby v rozsahu, v akom sa týka porušenia smernice 93/37 prostredníctvom LRAU. V tejto súvislosti Španielske kráľovstvo považuje za napadnuteľné, že prvé odôvodnené stanovisko požadovalo,

aby bol LRAU uvedený do súladu so smernicou 93/37 namiesto odkazu na smernicu 2004/18, ktorej lehota na prebratie do vnútroštátneho práva práve uplynula.

64 Podľa Španielskeho kráľovstva LRAU sa prestal uplatňovať od nadobudnutia účinnosti LUV a Komisia nepreukázala schválenie významného množstva IAP podľa LRAU v priebehu obdobia *vacatio legis* LUV. Okrem toho Španielske kráľovstvo zastáva názor, že v prípade, ak vnútroštátna právna úprava a právna úprava Spoločenstva boli ako v prejednávanej veci zrušené viac ako dva roky pred podaním žaloby, neexistuje už záujem na pokračovaní v konaní.

65 V tejto súvislosti treba poznamenať, že k prípadnej existencii údajného nesplnenia povinností sa treba vysloviť vzhľadom na právnu úpravu, ktorá bola v platnosti k 6. januáru 2006 – dátumu uplynutia lehoty určenej v prvom odôvodnenom stanovisku z 15. decembra 2005. Treba teda konštatovať, že k uvedenému dátumu boli platné LRAU, ako aj smernica 93/37.

66 Pokiaľ ide o moment zvolený Komisiou pre konanie proti Španielskemu kráľovstvu, postačuje pripomenúť, že Komisia je v rámci plnenia úlohy, ktorú jej ukladá článok 211 ES povinná dozerať na uplatňovanie ustanovení Zmluvy a overovať, či členské štáty konali v súlade s týmito ustanoveniami. Ak dospeje k záveru, že členský štát si nesplnil povinnosti vyplývajúce z uvedených ustanovení, musí posúdiť možnosť postupu voči tomuto členskému štátu, určiť ustanovenia, ktoré porušil, a zvoliť moment, v ktorom voči nemu začne konanie o nesplnení povinnosti, pričom úvahy, ktoré ovplyvňujú túto voľbu, nemôžu mať vplyv na prípustnosť jej žaloby (pozri rozsudky z 18. júna 1998, Komisia/Taliansko, C-35/96, Zb. s. I-3851, bod 27; z 8. decembra 2005, Komisia/Luxembursko, C-33/04, Zb. s. I-10629, bod 66, a z 19. mája 2009, Komisia/Taliansko, C-531/06, Zb. s. I-4103, bod 23).

67 So zreteľom na vyššie uvedené treba zamietnuť námietku neprípustnosti, ktorú vznieslo Španielske kráľovstvo.

O veci samej

Tvrdenia účastníkov konania

68 Komisia zastáva názor, že viacero aspektov konania o zadaní a schválení IAP v nepriamom riadení uvádzaných v LRAU a LUV je v rozpore s článkom 1, článkom 6 ods. 6, článkami 11, 12 a 24 až 29 smernice 93/37, ako aj s článkami 2, 6, 24, 30, článkom 31 ods. 4 písm. a) a článkom 53 smernice 2004/18.

69 Komisia uvádza, že pomer, ktorý existuje medzi správnymi orgánmi a developérom, predstavuje podľa smerníc 93/37 a 2004/18 verejné obstarávanie, ktorého hlavným cieľom je, ako vyplýva z opisu integrovanej činnosti, vykonanie verejných prác infraštruktúry a urbanizácie.

70 Skutočnosť, že fyzické vykonanie týchto prác musí v rámci LUV developér zveriť stavebnému podnikateľovi, nijako nemení kvalifikovanie zmluvy ako verejné obstarávanie prác, lebo je to developér, kto sa zaväzuje voči správnym orgánom vykonať ich.

71 Pokiaľ ide o odplatnú povahu zadania a schválenia IAP, Komisia poznamenáva, že LRAU a LUV zavádzajú systém, v ktorom existuje dvojstranná zmluva medzi

developérom a obcou podľa ktorej je protihodnota v priamom pomere k vykonaniu verejných prác a poskytnutiu určitých s tým spojených služieb. Okrem toho developér získava od vlastníkov pozemkov peňažnú sumu alebo jej ekvivalent v pozemkoch.

72 Podľa Komisie odplatná povaha zmluvy sa odráža v rozhodnutí správnych orgánov o schválení IAP a výbere developéra, ako aj vo výkone svojich výsad verejnej moci na zabezpečenie dodržania ustanovení schváleného IAP.

73 Komisia dodáva, že ak sa správne orgány rozhodnú riadiť IAP priamo, musia samy realizovať projekt a vynaložiť sumy potrebné na vykonanie prác. V takom prípade vynakladajú náklady, ktoré následne prenesú na vlastníkov, takže keď sa rozhodnú pre nepriame riadenie, správne orgány už nevynakladajú nič, ale tiež nič nezískavajú. Komisia z toho vyvodzuje, že rozhodnutím sa pre nepriame riadenie sa správne orgány skutočne zbavujú získania určitých príjmov, pričom skutočnosť, že tiež neznášajú niektoré náklady, nijako nezmierňuje toto tvrdenie.

74 Nakoniec Komisia zdôrazňuje, že ako vyplýva najmä z rozsudkov z 12. júla 2001, Ordine degli Architetti a i. (C-399/98, Zb. s. I-5409, body 77 a 84), ako aj z 18. januára 2007, Auroux a i. (C-220/05, Zb. s. I-385, body 45 a 57), platby vykonané tretími osobami naznačujú odplatnú povahu.

75 Vo svojej replike Komisia poznamenáva, že Tribunal Supremo formuloval výklad, ktorý je diametrálne odlišný od výkladu uvádzaného v prejednávanej veci Španielskym kráľovstvom, a ktorý v zásade podporuje analýzu Komisie.

76 Španielske kráľovstvo uvádza, že vzťah, ktorý existuje medzi správnymi orgánmi a developérom, nepredstavuje vzhľadom na spôsob odmeny developéra verejné obstarávanie prác, ale verejnú koncesiu na služby, ktorá nepatrí do pôsobnosti smerníc 93/37 a 2004/18, a že preto zadanie IAP podlieha zásadám primárneho práva Únie.

77 Podľa tohto členského štátu si Komisia zamieňa IAP a projekt prác urbanizačných úprav, hoci vykonanie verejných prác nepredstavuje výlučný ani základný predmet IAP. Schválenie IAP prostredníctvom zadania tiež predpokladá financovanie a riadenie rozčlenenia, ako aj pridelenia urbanizačných prác zhotoviteľom. Developér je teda rovnako zodpovedný za financovanie vykonania prác, ako aj za podniknutie administratívnych krokov potrebných na zabezpečenie bezplatnosti operácií pre správne orgány a za spravodlivé rozdelenie nákladov a výnosov z nehnuteľností, ktoré s tým súvisia, medzi vlastníkov.

78 Španielske kráľovstvo tiež uvádza, že neexistuje odplatný vzťah na ťarchu správnych orgánov, lebo odmena developéra pochádza výlučne od vlastníkov.

79 V prvom rade povinnosť vlastníka financovať náklady urbanizácie, a teda odmeniť developéra, nevychádza z jednostranného rozhodnutia správnych orgánov, ale vyplýva z jeho dobrovoľného rozhodnutia zúčastniť sa rozčlenenia a získať tak prístup k využívaniu nových stavebných pozemkov.

80 Ďalej LRAU a LUV nestanovujú žiadnu záruku zaplatenia na ťarchu verejných financií, z ktorej by sa vyvodzovala existencia odplatnej zmluvy medzi správnymi orgánmi a developérom, ktorý je zodpovedný vo vzťahu k správnym orgánom aj v prípade nerešpektovania povinností, ktoré má stavebný podnikateľ alebo vlastníci.

81 Nakoniec výber nepriameho riadenia namiesto priameho riadenia nepredpokladá odplatný motív, rovnako ako to nepredpokladá výkon výsad verejnej moci správnymi orgánmi na účel rozčlenenia alebo vyvlastnenia.

82 Vo svetle týchto úvah Španielske kráľovstvo uvádza, že developér nesmie byť kvalifikovaný ako „zadávateľ" verejnej zákazky v presnom zmysle slova, ale ako „koncesionár", lebo jeho odmena závisí od podnikania na trhu stavebných pozemkov a nie od pevnej ceny zaručenej správnymi orgánmi. Konkrétne má charakteristiky koncesionára služieb, pretože ekonomické riadenie rozčlenenia je z ekonomického hľadiska najrelevantnejšou funkciou.

83 Španielske kráľovstvo okrem toho uvádza, že téza Komisie je v rozpore s potrebným účinkom smerníc 93/37 a 2004/18.

Posúdenie Súdnym dvorom

84 Na úvod treba poznamenať, že táto žaloba sa týka iba zadávania zmlúv na urbanizáciu podľa právnych úprav prijatých v postupnej nadväznosti zo strany autonómnej oblasti Valencia na základe jej regionálnych právomocí v oblasti urbanizmu, využitia územia a územného rozvoja územia.

85 Konkrétnejšie, Komisia Španielskemu kráľovstvu vytýka zadávanie IAP, teda integrovaných činností, ktorých predmetom je spoločná urbanizácia viacerých parciel v súlade s jednotným programom, ktorý uvedené parcely mení na stavebné pozemky, podľa na jednej strane LRAU a na druhej strane LUV v rozpore so smernicami 93/37 a 2004/18.

86 Výhrady formulované Komisiou sa týkajú iba konania o schválení IAP v nepriamom riadení, ktoré v súlade s predmetnými právnymi úpravami predpokladá, že príslušný obstarávateľ deleguje postavenie developéra na individuálny subjekt, vybraný vo verejnej súťaži, bez ohľadu na to, či tento subjekt je, alebo nie je vlastníkom predmetných pozemkov.

87 V tejto súvislosti Komisia uvádza, že zmluvy o urbanizácii v danom prípade musia byť kvalifikované ako „verejné zmluvy na zhotovenie prác" a z tohto dôvodu musia rešpektovať požiadavky stanovené smernicou 93/37, neskôr smernicou 2004/18. To vyplýva z právneho odôvodnenia žaloby obmedzeného na porušenie iba smernice 93/37, pokiaľ ide o žalobné návrhy formulované proti LRAU, a z dodatočného odôvodneného stanoviska, pokiaľ ide o žalobné dôvody formulované voči LUV, ako to Komisia uviedla v žalobe a potvrdila na pojednávaní.

88 Pokiaľ ide o pojem „verejné zmluvy na zhotovenie prác" v zmysle článku 1 písm. a) smernice 93/37 a článku 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18, treba poznamenať, že ten sa týka odplatných zmlúv uzavretých písomne medzi jedným alebo viacerými zhotoviteľmi na jednej strane a jedným alebo viacerými obstarávateľmi na druhej strane, ktorých predmetom je buď vykonanie práce, alebo súčasne vykonanie práce a vypracovanie projektu prác týkajúcich sa jednej z činností uvedených v prílohe II smernice 93/37 a prílohe I smernice 2004/18 alebo diela definovaného v článku 1 písm. c) smernice 93/37 a článku 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18, alebo zhotovenie diela zodpovedajúceho požiadavkám, ktoré určil obstarávateľ, akýmkoľvek spôsobom.

89 Z odôvodnenia č. 16 smernice 92/50 a z odôvodnenia č. 10 smernice 2004/18 v spojení s článkom 1 písm. a) smernice 93/37 a článkom 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18 vyplýva, že zmluvu možno považovať za „verejné obstarávanie prác", iba ak jej predmet zodpovedá definícii uvedenej v predchádzajúcom bode a iba ak práce, ktoré sú

doplnkové a nie sú predmetom zmluvy, nemôžu odôvodňovať jej kvalifikovanie ako verejného obstarávania prác.

90 Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že ak určitá zmluva súčasne obsahuje prvky verejnej zmluvy na zhotovenie prác aj prvky iného druhu verejnej zmluvy, o tom, ktorý súbor predpisov Únie z oblasti verejného obstarávania sa má v zásade uplatniť, rozhoduje hlavný predmet zmluvy (pozri v tomto zmysle rozsudok Auroux a i., už citovaný, bod 37).

91 Pri tomto určení sa musia zohľadniť základné povinnosti, ktoré prevládajú a ktoré ako také charakterizujú túto zmluvu, oproti tým, ktoré majú iba vedľajší alebo doplňujúci charakter a sú uložené v dôsledku samotného predmetu zmluvy (rozsudok z 21. februára 2008, Komisia/Taliansko, C-412/04, Zb. s. I-619, bod 49).

92 V prejednávanej veci treba poznamenať, že Komisia sa obmedzuje na uvádzanie tvrdenia, podľa ktorého sporné zmluvy o urbanizácii sa majú kvalifikovať ako „verejné zmluvy na zhotovenie prác“ z dôvodu, že hlavným cieľom IAP je v zmysle článku 1 písm. c) smernice 93/37 a článku 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18 „dielo“ urbanizácie dvoch alebo viacerých parciel, ktoré vedie k realizácii prístupu prostredníctvom povrchovo upravenej cesty, distribúcii pitnej vody a elektrickej energie, odvedeniu odpadových vôd, osadeniu obrubníkov chodníkov a verejného osvetlenia. V tejto súvislosti poznamenáva, že služby poskytnuté developérom, ako je spracovanie technických dokumentov, vypracovanie a riadenie projektu prerozdelenia parciel, alebo podľa LUV výber podnikateľa, ktorý vykoná práce, sú účelové a doplnkové.

93 Treba tiež poznamenať, že Španielske kráľovstvo vyvracia posúdenie Komisie, podľa ktorého by IAP mal byť kvalifikovaný ako „dielo“ v zmysle smerníc 93/37 a 2004/18, a tvrdí, že vykonanie takého diela nie je jeho výlučným a ani základným cieľom. Na

tento účel uvedený členský štát uvádza, že developér je tiež zodpovedný za financovanie vykonania prác a je tiež poverený vykonaním krokov potrebných na to, aby bola zaručená bezplatnosť operácií pre správne orgány, ako aj spravodlivé rozdelenie súvisiacich nákladov a im zodpovedajúcich výnosov z nehnuteľností medzi vlastníkmi stavebných pozemkov, ktorí ich financujú. Navyše uvedený členský štát uvádza, že predmetné zmluvy musia byť kvalifikované ako „koncesia na služby" v zmysle článku 1 ods. 4 smernice 2004/18.

94 Podľa ustálenej judikatúry je v rámci konania o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES úlohou Komisie, aby preukázala existenciu uplatňovaného nesplnenia povinností. Komisia musí predložiť Súdnemu dvoru podklady potrebné na to, aby preveril existenciu tohto nesplnenia povinností, pričom sa nemôže oprieť o žiadne predpoklady (rozsudok z 27. januára 2011, Komisia/Luxembursko, C-490/09, Zb. s. I-247, bod 49 a citovaná judikatúra).

95 V tejto súvislosti, a pokiaľ ide o povahu činností zverených developérovi, treba konštatovať, že napriek údajom analýzy predloženej Španielskym kráľovstvom sa Komisia neusilovala podložiť svoje vlastné tvrdenia a vyvrátiť tvrdenia žalovaného členského štátu hĺbkovým skúmaním týchto údajov.

96 V skutočnosti nie je vôbec preukázané, že práce, ako sú pripojenie a integrácia predmetných pozemkov na siete infraštruktúry, energetické siete, komunikačné siete a existujúce verejné služby, predstavujú hlavný cieľ zmluvy uzavretej medzi obcou a developérom v rámci IAP pri nepriamom riadení. Realizácia IAP developérom totiž, ako to vyplýva najmä z bodov 21 a 23 tohto rozsudku, zahŕňa činnosti, ktoré nemôžu byť kvalifikované ako „práce" v zmysle smerníc uvádzaných Komisiou v jej žalobe, a to vypracovanie plánu urbanizácie, navrhnutie a riadenie zodpovedajúceho projektu rozčlenenia, získanie pozemkov určených na verejné účely a pre štátny

pozemkový fond v prospech správnych orgánov a bezodplatne, riadenie právnej premeny predmetných pozemkov alebo tiež realizácia spravodlivého rozdelenia nákladov a ziskov medzi zainteresovaných, ako aj operácie financovania a zabezpečenia nákladov investícií, prác, zariadení a kompenzácií potrebných na vykonanie IAP. Takým je aj prípad, keď developér, ako je to upresnené v článku 119 ods. 1 LUV, musí organizovať verejnú súťaž na určenie stavebného podnikateľa, ktorému je zverené vykonanie urbanizačných prác.

97 Okrem toho treba konštatovať, že niektoré z činností, ktoré prinášajú IAP, za účinnosti LRAU, ako aj LUV, ako sú činnosti uvedené v predchádzajúcom bode, sa zdajú zodpovedajúce činnostiam uvedeným v kategórii 12 príloh I A smernice 92/50 a II A smernice 2004/18, ktoré sa týkajú služieb uvádzaných článkom 1 písm. a) smernice 92/50 a článkom 1 ods. 2 písm. d) smernice 2004/18.

98 Z toho vyplýva, že Komisia nepreukázala, že hlavný cieľ zmluvy uzavretej medzi obcou a developérom patrí do verejného obstarávania prác v zmysle smernice 93/37 alebo smernice 2004/18, čo je podmienka, ktorá predchádza konštatovaniu uvádzaného nesplnenia povinností.

99 Z uvedeného vyplýva, že žaloba Komisie musí byť zamietnutá.

O trovách

100 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Španielske kráľovstvo navrhlo zaviazať Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Európska komisia je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy