Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 6. februára 2025 [1]

Vec C-82/24

Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A.
proti
Veolia Water Technologies sp. z o.o.,
Krüger A/S,
OTV France,
Haarslev Industries GmbH,
Warbud S.A.

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský súd Varšava, Poľsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Verejné obstarávanie – Smernica 2004/18/ES – Článok 2 – Zásady rovnosti zaobchádzania a transparentnosti – Povinnosť, ktorá nie je výslovne stanovená v súťažných podkladoch ani v zmluve – Podporné uplatnenie občianskeho práva prostredníctvom odkazu na zmluvné ustanovenia – Obnovenie záruky vyplývajúce z výkladu právnych ustanovení uplatniteľných analogicky – Priemerne informovaný a primerane obozretný uchádzač“

1. Spor, ktorý viedol k tomuto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, sa týka záručnej doby dohodnutej medzi verejným obstarávateľom a úspešným uchádzačom verejnej zákazky, ktorej predmetom bolo rozšírenie a modernizácia čistiarne odpadových vôd.

2. Spor sa týka možného obnovenia záručnej doby nad rámec doby výslovne dohodnutej v zmluve. Vnútroštátny súd má pochybnosti o tom, či toto obnovenie uložené jednostranne verejným obstarávateľom je v súlade so zásadami zakotvenými v článku 2 smernice 2004/18/ES [2], uplatniteľnej *ratione temporis*.

[1] Jazyk prednesu: španielčina.

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 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).

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 2004/18

3. Článok 2 s názvom „Zásady zadávania zákaziek“ uvádza:

„Verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentne.“

4. Článok 12 s názvom „Zákazky v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb“ znie:

„Táto smernica sa nevzťahuje na verejné zákazky, ktoré podľa smernice 2004/17/ES zadávajú verejní obstarávatelia vykonávajúci jednu alebo viac činností uvedených v článkoch 3 až 7 uvedenej smernice a ktoré sú zadávané na účely vykonávania týchto činností, ani na verejné zákazky vylúčené z pôsobnosti uvedenej smernice podľa jej článku 5 ods. 2 a článkov 19, 26 a 30.

Táto smernica sa však aj naďalej vzťahuje na verejné zákazky zadávané verejnými obstarávateľmi, ktorí vykonávajú jednu alebo viac činností uvedených v článku 6 smernice 2004/17/ES, a ktoré sú zadávané na tieto činnosti, pokiaľ príslušný členský štát využije možnosť uvedenú v druhom pododseku jej článku 71, ktorý odkladá jej uplatňovanie.“

5. Článok 26 s názvom „Podmienky plnenia zákaziek“ stanovuje:

„Verejní obstarávatelia môžu stanoviť osobitné podmienky týkajúce sa plnenia zákazky, ak sú tieto podmienky v súlade s právom Spoločenstva a sú uvedené v oznámení o vyhlásení zadávacieho konania alebo v špecifikáciách. Podmienky upravujúce plnenie zákazky sa môžu týkať najmä sociálnych a environmentálnych aspektov.“

2. Smernica 2004/17/ES[3]

6. Podľa článku 4 s názvom „Voda“:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na tieto činnosti:

a) prevádzkovanie alebo poskytovanie prístupu do stálych sietí určených na poskytovanie služieb verejnosti v súvislosti s výrobou, prepravou alebo distribúciou pitnej vody; alebo

b) zásobovanie takýchto sietí pitnou vodou.

[3] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 1; Mim. vyd. 06/007, s. 19).

2. Táto smernica sa taktiež uplatňuje na zákazky zadávané alebo súťaže návrhov organizované obstarávateľmi, ktorí vykonávajú činnosť uvedenú v odseku 1, ktoré:

a) súvisia s projektmi vodného staviteľstva, zavlažovaním alebo odvodňovaním pôdy za predpokladu, že objem vody, ktorý sa má použiť na zásobovanie pitnou vodou, predstavuje viac ako 20 % celkového objemu vody získanej v súvislosti s takýmito projektmi alebo zavlažovacími alebo odvodňovacími zariadeniami, alebo

b) súvisia so zneškodňovaním alebo čistením odpadových vôd.

…“

7. Článok 10 s názvom „Zásady zadávania zákaziek“ stanovuje:

„Obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentne.“

8. Článok 38 s názvom „Podmienky plnenia zákaziek“ stanovuje:

„Obstarávatelia môžu stanoviť osobitné podmienky týkajúce sa plnenia zákazky, ak sú tieto podmienky v súlade s právom Spoločenstva a sú uvedené v oznámení, ktoré sa používa ako výzva na súťaž alebo v špecifikáciách. Podmienky upravujúce plnenie zákazky sa môžu týkať najmä sociálnych a environmentálnych aspektov.“

B. Vnútroštátny právny rámec

1. (Starý) zákon o verejnom obstarávaní z 29. januára 2004[4]

9. Podľa článku 29 ods. 1 predmet zákazky musí byť opísaný v špecifikácii jednoznačným a vyčerpávajúcim spôsobom na základe dostatočne presných a zrozumiteľných údajov, s prihliadnutím na všetky požiadavky a okolnosti, ktoré môžu mať vplyv na vypracovanie ponuky.

10. Článok 36 ods. 1 bod 16 stanovuje, že špecifikácia podstatných náležitostí zmluvy obsahuje minimálne základné ustanovenia pre zmluvné strany, všeobecné zmluvné podmienky alebo vzory zmluvy, ak verejný obstarávateľ požaduje, aby s ním dodávateľ uzavrel zmluvu o verejnom obstarávaní za takýchto podmienok.

2. Občiansky zákonník[5]

11. Podľa článku 353[1]:

„Zmluvné strany môžu svoj právny vzťah upraviť podľa slobodnej vôle, pokiaľ jeho obsah alebo účel neodporuje povahe (charakteru) vzťahu, zákonu alebo zásadám spoločenského spolunažívania.“

[4] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień Publicznych (Dz. U. z roku 2007, č. 223, položka 1655, v znení zmien a doplnení).

[5] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z roku 1964, č. 16, položka 93, v znení zmien a doplnení).

12. Článok 581 ods. 1, ktorý sa nachádza v hlave týkajúcej sa kúpnych zmlúv, uvádza:

„Ak poskytovateľ záruky pri plnení svojich záväzkov dodal oprávnenému namiesto vadnej veci vec bez vád alebo vykonal podstatnú opravu veci, na ktorú sa vzťahuje záruka, začína plynúť záručná doba opäť od okamihu dodania veci bez vád alebo vrátenia opravenej veci. Ak poskytovateľ záruky vymenil časť veci, uvedené ustanovenie sa primerane vzťahuje na vymenenú časť.“

II. Skutkový stav, konanie a prejudiciálna otázka

13. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A.[6] (ďalej len „verejný obstarávateľ“) uverejnil oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania na zadanie zákazky č. 8/JRP/R/2008 „Modernizácia a rozšírenie čistiarne odpadových vôd v obci Czajka (termické spracovanie kalov)“.

14. Konzorcium podnikov, vedené spoločnosťou Veolia Water Technologies sp. z o.o. (ďalej len „Veolia“), so sídlom vo Varšave[7] sa zúčastnilo na tomto verejnom obstarávaní a získalo zákazku.

15. Dňa 1. augusta 2008 bola podpísaná zmluva medzi spoločnosťou Veolia a verejným obstarávateľom.

16. Zmluva sa týkala výstavby stanice na termické využitie odpadových kalov, v ktorej mali byť inštalované dva rekuperátory, každý na nezávislých linkách na spaľovanie odpadu.

17. Zmluva obsahovala aj ustanovenie („záručný list“), v ktorom sa stanovila záručná doba tridsaťšesť mesiacov, ktorá začala plynúť odo dňa vydania osvedčenia o vykonaní prác.

18. V podčlánku 6.1 zmluvy sa uvádza, že: „vo veciach, na ktoré sa nevzťahuje tento záručný list, sa uplatňujú príslušné ustanovenia poľského práva, najmä Občianskeho zákonníka…“.

19. Práce, na ktoré sa vzťahuje zmluva, mali byť ukončené do 30. októbra 2010. Táto lehota však bola predĺžená do 30. novembra 2012. Dňa 21. marca 2013 bolo vydané osvedčenie o vykonaní prác.

20. Dňa 26. septembra 2014 a 3. marca 2015 verejný obstarávateľ oznámil spoločnosti Veolia, že rekuperátory linky 2 a linky 1 majú poruchu.

21. V súlade so záručným listom Veolia vymenila vadné rekuperátory. Uvedenie nových rekuperátorov do prevádzky sa uskutočnilo 22. februára a 28. apríla 2016.

22. Dňa 27. novembra 2018 verejný obstarávateľ oznámil spoločnosti Veolia (novú) poruchu dvoch náhradných rekuperátorov a uplatnil si nárok na ich opravu alebo výmenu v rámci záruky.

23. Veolia odmietla uznať reklamáciu z dôvodu uplynutia záručnej doby.

[6] Ide o spoločnosť zodpovednú za zásobovanie pitnou vodou a čistenie odpadových vôd v meste Varšava (Poľsko).

[7] Okrem spoločnosti Veolia bola súčasťou konzorcia aj spoločnosť Krüger A/S so sídlom v Søborgu (Dánsko); spoločnosť OTV France so sídlom v Saint-Maurice (Francúzsko); spoločnosť Haarslev Industries GmbH so sídlom v Bruchsale (Nemecko), a spoločnosť Warbud S.A. so sídlom vo Varšave. Ďalej vychádzam z toho, že Veolia koná v mene konzorcia.

24. Spor medzi zmluvnými stranami viedol k dvom súdnym konaniam na Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský súd Varšava, Poľsko), ktoré tento súd spojil na spoločné prejednanie:

– na jednej strane verejný obstarávateľ požaduje od spoločnosti Veolia zaplatenie sumy 5 661 772,39 eura ako zmluvnej pokuty, ako aj subsidiárny návrh; a sumy 11 351 601,62 poľských zlotých (PLN) ako náhradu za riadne neplnenie zmluvy; subsidiárne požaduje sumu 2 533 839,65 eura,

– na druhej strane Veolia požaduje od verejného obstarávateľa zaplatenie sumy 3 766 666,36 eura, ktorá zodpovedá sumám, ktoré verejný obstarávateľ prijal z poskytnutých bankových záruk.

25. Za týchto okolností súd, ktorý má rozhodnúť o týchto sporoch, položil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Majú sa zásady transparentnosti, rovnosti zaobchádzania a spravodlivej hospodárskej súťaže uvedené v článku 2 smernice… 2004/18/ES… vykladať v tom zmysle, že bránia takému výkladu vnútroštátneho práva, ktorý umožňuje určiť obsah zmluvy o verejnej zákazke uzavretej s konzorciom subjektov z rôznych členských štátov Európskej únie tak, že sa v nej zohľadní povinnosť, ktorá môže mať nepriamy vplyv na stanovenie ceny v ponuke predloženej týmto hospodársky subjektom, ktorá nie je výslovne stanovená v obsahu zmluvy ani v súťažných podkladoch a ktorá vyplýva z ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sa priamo nevzťahuje na túto zmluvu, ale je uplatniteľné analogicky?“

III. Konanie na Súdnom dvore

26. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 1. februára 2024.

27. Písomné pripomienky predložili Veolia, verejný obstarávateľ, poľská vláda, ako aj Európska komisia.

28. Nariadenie pojednávania sa nepovažovalo za nevyhnutné.

IV. Posúdenie

A. Úvodné poznámky

1. Uplatniteľná smernica

29. Komisia najprv skúma, či sa v tomto spore uplatňuje smernica 2004/18 alebo či sa naopak uplatňuje smernica 2004/17. [8]

[8] Podľa článku 12 smernice 2004/18 sa táto smernica nevzťahuje na verejné zákazky, ktoré patria do pôsobnosti smernice 2004/17.

30. Smernica 2004/17 osobitne upravuje zákazky zadávané alebo súťaže návrhov organizované obstarávateľmi, ktoré sa zaoberajú zásobovaním pitnou vodou prostredníctvom pevných distribučných sietí, za predpokladu, že tieto zákazky súvisia okrem iného s odvádzaním alebo čistením odpadových vôd (článok 4 ods. 1 a 2 smernice 2004/17).

31. Ako uvádza Komisia,[9] s ktorej posúdením sa stotožňujem, všetko nasvedčuje tomu, že treba zohľadniť smernicu 2004/17, keďže:

– verejný obstarávateľ dodáva pitnú vodu obyvateľom varšavskej aglomerácie a prevádzkuje pevné vodovodné a kanalizačné siete vo Varšave,

– predmetom zákazky je rozšírenie a modernizácia čistiarne odpadových vôd, ktorá zahŕňa odvádzanie alebo čistenie odpadových vôd, pričom ide o činnosti výslovne uvedené v článku 4 ods. 2 písm. b) smernice 2004/17.

32. Je úlohou vnútroštátneho súdu, ktorý má k dispozícii všetky informácie týkajúce sa zákazky a činnosti verejného obstarávateľa, aby overil skutočnosti, na základe ktorých musí posúdiť, ktorá z týchto dvoch smerníc je uplatniteľná.

33. V skutočnosti ide o otázku s nepatrným praktickým významom, keďže úprava zásad verejného obstarávania v smernici 2004/18 (článok 2) a smernici 2004/17 (článok 10) je v podstate rovnaká.

34. V každom prípade sa zameriam na výklad smernice 2004/18, ktorý je uvedený v návrhu na začatie prejudiciálneho konania a na ktorý sa zamerali vedľajší účastníci konania počas celého prejudiciálneho konania.

2. Smernica 2004/18 a plnenie zákazky

35. Je ťažšie rozhodnúť, či sa článok 2 smernice 2004/18 uplatňuje na udalosť, ku ktorej došlo vo fáze plnenia zákazky, a to niekoľko rokov po jej zadaní a uzavretí.

36. Ťažkosti vyplývajú zo skutočnosti, že cieľom smernice 2004/18 bola koordinácia *postupov zadávania* určitých verejných zákaziek. Konkrétne článok 2 smernice stanovoval tri zásady, ktorým muselo podliehať „zadávanie zákaziek“.

37. Smernica 2004/18 vo veľkej miere upravovala *zadávanie zákaziek* a obsahovala samostatné odkazy na *plnenie* zákaziek. Naproti tomu následná smernica 2014/24/EÚ[10] obsahuje osobitnú kapitolu týkajúcu sa *plnenia* verejných zákaziek.[11]

38. Tento rozdiel v režimoch však treba zohľadniť: oblasti, ktoré smernica 2014/24 zahŕňa do kapitoly týkajúcej sa plnenia zákaziek, sú upravené v smernici 2004/18 odlišným systematickým spôsobom v hlave o špecifikáciách a zadávacích podkladoch.

[9] Bod 35 jej písomných pripomienok s uvedením internetovej stránky verejného obstarávateľa (https://www.mpwik.com.pl/view/dane-spolki).

[10] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 65).

[11] Kapitola IV hlavy II články 70 až 73 smernice 2014/24.

39. Tak je to napríklad v prípade ustanovení týkajúcich sa podmienok plnenia zákaziek (článok 70 smernice 2014/24 a článok 26 smernice 2004/18) alebo využívania subdodávateľom (článok 71 smernice 2014/24 a článok 25 smernice 2004/18).

40. Pokiaľ ide o zmenu zmlúv počas ich platnosti, hoci smernica 2004/18 neobsahuje ustanovenie s rovnakým obsahom ako článok 72 smernice 2014/24, Súdny dvor už vyložil článok 2 smernice 2004/18 v tom zmysle, že po pridelení verejnej zákazky nemôže dôjsť k jej podstatnej zmene bez toho, aby sa začalo nové zadávacie konanie. [12]

41. V tomto právnom kontexte by sa uplatnenie smernice 2004/18 na prejednávanú vec mohlo zakladať na troch predpokladoch: a) že v skutočnosti dochádza k zmene zmluvy, keď sa obsah ustanovenia v špecifikáciách vykladá tak, že z neho možno vyvodiť povinnosti, ktoré výslovne nevyplývajú z dohodnutých ustanovení; [13] b) že špecifikácie alebo zadávacie podklady tým, že obsahovali záručný list v znení, v akom ho obsahovali, neboli v súlade so zásadami článku 2 smernice 2004/18 už vo fáze zadania zákazky, a c) že záručný list sám osebe predstavoval podmienku plnenia zákazky.

42. Z týchto troch predpokladov vylučujem, že by došlo k *zmene* zmluvy, v čom súhlasím s poľskou vládou. Tvrdeniu, že došlo k zmene, bráni skutočnosť, že sporné ustanovenie bolo od začiatku zahrnuté do zmluvy. Okrem toho bolo uplatnené účinne a bez akýchkoľvek námietok, keďže Veolia vymenila vadné rekuperátory hneď, ako bola o to požiadaná.

43. Ak Veolia poprela existenciu záručnej povinnosti nahradiť „druhé“ rekuperátory, neurobila tak preto, že došlo k zmene, ale preto, že podľa jej názoru táto zmluvná povinnosť zanikla uplynutím dohodnutej doby.

44. Ak sa pozrieme na záručný list z hľadiska *zadania zákazky*, nevidím dôvod v zásade poprieť jeho platnosť, a už vôbec nie platnosť zákazky ako celku. Dôvody právnej istoty a samotný systém smernice o opravných prostriedkoch [14] bránia opätovnému otvoreniu diskusie o zákonnosti prijatého a v tom čase nespochybneného rozhodnutia o zadaní zákazky. [15]

45. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania totiž vyplýva, že dodávateľ sa nedomáha vyhlásenia neplatnosti verejného obstarávania z dôvodu, že zmluva obsahuje ustanovenie o záruke, ktoré by ho v prípade, že by malo časový rozsah, ktorý mu teraz verejný obstarávateľ priznáva, viedlo k tomu, že by nepredložil svoju ponuku (alebo ponúkol vyššiu cenu). Žiada len o výklad tohto ustanovenia v tom zmysle, že z neho nevyplýva povinnosť vymeniť vadné rekuperátory po druhýkrát.

46. Pokiaľ by výklad prijatý verejným obstarávateľom, ktorý sa má uplatniť vo fáze plnenia zákazky, znamenal narušenie dohodnutých zmluvných podmienok (v zmysle, na ktorý odkázal Súdny dvor v rozsudku Komisia/CAS Succhi di Frutta) [16], diskusia by sa nepriamo rozšírila na podmienky samotného zadania zákazky.

[12] Rozsudok zo 7. septembra 2016, Finn Frogne (C-549/14, EU:C:2016:634, výroková časť). K zmene došlo počas fázy plnenia zákazky.

[13] Bod 29 písomných pripomienok poľskej vlády.

[14] Smernica Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmavania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác (Ú. v. ES L 395, 1989, s. 33; Mim. vyd. 06/001, s. 246).

[15] Odkazujem na moje návrhy zo 17. októbra 2024 prednesené vo veci Fastned Deutschland (C-452/23, EU:C:2024:894).

[16] Rozsudok z 29. apríla 2004 (C-496/99 P, EU:C:2004:236, bod 120).

47. Záručný list možno napokon chápať ako osobitnú podmienku vo vzťahu k plneniu zákazky, na ktorú sa vzťahuje článok 26 smernice 2004/18. Podľa tohto článku by ju verejní obstarávatelia mohli vyžadovať za predpokladu, že je v súlade s právom Únie a je uvedená v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania alebo v špecifikáciách. [17]

48. Pokiaľ sa záručný list týka plnenia zmluvných povinností, po uzavretí zmluvy by neexistovala neprekonateľná prekážka, aby bol v konečnom dôsledku označený za podmienku plnenia zákazky. Po overení, že bol uvedený v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania alebo v špecifikáciách, [18] je potrebné rozhodnúť, či je v súlade s právom Únie, najmä so zásadami zákazu diskriminácie, rovnosti zaobchádzania a transparentnosti.

49. Súdny dvor umožňuje, aby sa zásady verejného obstarávania vzťahovali na fázu plnenia zákazky: [19] „verejní obstarávatelia sú *v celom konaní* povinní dodržiavať zásady verejného obstarávania stanovené v článku 18 smernice 2014/24, medzi ktoré patria najmä zásady rovnosti zaobchádzania, transparentnosti a proporcionality“ [20].

50. Po zopakovaní odkazu na rovnosť zaobchádzania, zákaz diskriminácie a transparentnosť v ďalších odôvodneniach smernice 2014/24 je logické vykladať článok 18 ods. 1, ktorý stanovuje tieto hlavné zásady verejného obstarávania, v tom zmysle, že sa neobmedzujú len na fázu zadávania zákaziek.

51. Je pravda, že táto judikatúra bola vydaná v súvislosti so smernicami o verejnom obstarávaní z roku 2014, ktoré sa v prejednávanej veci neuplatňujú *ratione temporis*. Nevidím však neprekonateľné ťažkosti v tom, aby sa so zohľadnením rozdielov vzťahovala na zákazky upravené smernicou 2004/18, ktorej zásady zadávania zákaziek (článok 2) musia byť dodržané vo všetkých fázach trvania zákazky.

52. V opačnom prípade by došlo k nežiaducemu účinku, na ktorý poukázal Súdny dvor v rozsudku Komisia/CAS Succhi di Frutta: „ak by bol verejný obstarávateľ *vo fáze plnenia zákazky* oprávnený zmeniť podľa vlastného uváženia počas fázy plnenia zmluvy samotné podmienky verejného obstarávania bez toho, aby príslušné uplatniteľné ustanovenia obsahovali výslovné oprávnenie v tomto zmysle, došlo by k narušeniu pôvodne stanovených podmienok zadania zákazky“ [21].

53. Nevidím teda prekážku, aby Súdny dvor poskytol vnútroštátnemu súdu výklad článku 2 smernice 2004/18 v tejto veci.

[17] Vo svojich návrhoch z 28. januára 2021, prednesených vo veci Riigi Tugiteenuste Keskus (C-6/20, EU:C:2021:79, bod 79), som uviedol, že „v judikatúre sa venovala pozornosť týmto osobitným podmienkam, ak sú uložené na základe ‚sociálnych aspektov‘, a tak sa pozornosť sústredila na niektoré z podmienok, ktoré spadajú pod otvorene formulovanú poslednú vetu článku 26 smernice 2004/18. Nič nebráni ich rozšíreniu na iné oblasti, lebo zmienka o ‚sociálnych a environmentálnych aspekto[ch]‘ je uvedená len ako príklad (‚najmä‘)“.

[18] Zo znenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že sporné ustanovenie bolo uvedené v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania a že sporná je len uplatniteľnosť článku 581 ods. 1 Občianskeho zákonníka, keďže podľa spoločnosti Veolia ani v zmluve, ani v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania „neuviedli informáciu, že toto ustanovenie sa bude vzťahovať na záruku poskytnutú dodávateľmi“.

[19] Súvislosť medzi článkom 18 ods. 1 a článkom 70 smernice 2014/24 možno pozorovať v rozsudku z 8. júla 2021, Sanresa (C-295/20, EU:C:2021:556, bod 63, a bod 2 výroku), a v rozsudku zo 7. septembra 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, bod 90).

[20] Rozsudok z 26. septembra 2019, Vitali (C-63/18, EU:C:2019:787, bod 39). Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Išlo o vec týkajúcu sa využívania subdodávateľov, ktorú, ako som už zdôraznil a rovnako ako podmienky plnenia, upravuje smernica 2014/24 v kapitole o plnení zákaziek.

[21] Rozsudok z 29. apríla 2004 (C-496/99 P, EU:C:2004:236, bod 120). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

B. Odpoveď na prejudiciálnu otázku

54. Na úvod považujem za vhodné uviesť obsah diskusie medzi účastníkmi konania o ustanovení týkajúcom sa dohodnutej záruky a vymedzení jej platnosti:

– podľa zmluvy bola stanovená záručná doba, ktorá začala plynúť odo dňa vydania osvedčenia o vykonaní prác a uplynula o tridsaťšesť mesiacov neskôr (teda najneskôr 30. apríla 2015). Záruka teda bola platná v čase, keď verejný obstarávateľ oznámil spoločnosti Veolia „prvé poruchy“, ktoré Veolia bez výhrad akceptovala,

– na druhej strane, keď verejný obstarávateľ oznámil spoločnosti Veolia „druhé poruchy“ (27. novembra 2018), táto lehota tridsiatich šiestich mesiacov už uplynula. Je sporné, či napriek tomuto uplynutiu začala lehota plynúť znova od dodania náhradných rekuperátorov spoločnosťou Veolia (22. februára 2016 v prípade rekuperátora linky 2 a 28. apríla 2016 v prípade rekuperátora linky 1) na účely opravy prvých porúch,

– podľa verejného obstarávateľa je obnovenie lehoty o ďalších tridsaťšesť mesiacov spôsobené uplatnením všeobecných ustanovení poľského práva, na ktoré odkazuje záručný list. Podľa jeho podčlánku 6.1 vo veciach, na ktoré sa nevzťahuje tento záručný list, sa uplatňujú príslušné ustanovenia poľského práva vrátane Občianskeho zákonníka. Podľa článku 581 ods. 1 tohto zákonníka, ktorý sa týka kúpnej zmluvy, záručná doba začína plynúť opäť od okamihu dodania veci bez vád alebo vrátenia opravenej veci,

– Veolia naopak tvrdí, že zmluva pri úprave záručného listu úplne a presne konkretizovala ustanovenia týkajúce sa záruky. Zo znenia zmluvy vyplýva, že zmluvné strany nemali v úmysle uplatniť obnovenie záruky nad rámec toho, čo bolo dohodnuté,

– Veolia dodáva, že článok 581 ods. 1 Občianskeho zákonníka, ktorý sa týka kúpnej zmluvy, sa neuplatňuje. Ani zmluvné strany, ani verejný obstarávateľ v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania neuviedli, že toto ustanovenie sa vzťahuje na poskytnutú záruku. Jeho analogické uplatnenie by bolo nezlučiteľné so zásadami transparentnosti, rovnosti zaobchádzania a spravodlivej hospodárskej súťaže uvedenými v smernici 2004/18, keďže by znamenalo odkaz na podmienky, ktoré jednoznačne nevyplývajú zo súťažných podkladov alebo z platných ustanovení vnútroštátneho práva, ale len z ich výkladu.

55. Vnútroštátny súd ako dôvody podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza viaceré dôvody, ktoré sa týkajú vnútroštátneho práva (body 34 až 42 návrhu na začatie prejudiciálneho konania) a ďalšie dôvody týkajúce sa práva Únie (body 44 až 53 toho istého návrhu).

56. Domnievam sa, že táto systematika pri uvedení dôvodov môže pomôcť lepšie porozumieť prejudiciálnej otázke. Predtým, ako sa budem zaoberať otázkou, či je zmluvná podmienka alebo jej výklad v súlade so smernicou 2004/18, je potrebné objasniť, ako ju *vykladá* vnútroštátny súd.

57. V zásade prináleží vnútroštátnemu súdu, a nie Súdnemu dvoru, aby podal výklad ustanovení zmlúv, ktoré sú predmetom sporov medzi zmluvnými stranami, s ohľadom na ich znenie, úmysel zmluvných strán a ustanovenia vnútroštátneho práva, ktorými sa tieto zmluvy riadia.

58. Na základe tohto predpokladu musí vnútroštátny súd objasniť, či pokiaľ ide o vnútroštátne právo, záručný list: a) obsahoval taxatívnu úpravu lehoty, v rámci ktorej bude platný, t. j. tridsaťšesť mesiacov od vydania osvedčenia o vykonaní prác, bez toho, aby sa vyžadovalo jeho obnovenie; alebo b) prostredníctvom podčlánku 6.1 mal za následok obnovenie tejto lehoty, keď sa uplatnili podporné ustanovenia poľského práva, a najmä ustanovenia Občianskeho zákonníka.

59. Ak by vnútroštátny súd prijal prvé z týchto riešení, spor by bol rozhodnutý a pravdepodobne by si nevyžadoval prejudiciálne konanie Súdneho dvora.

60. Zdá sa však, že vnútroštátny súd nevylučuje, aby sa na spor vo veci samej uplatnili ustanovenia Občianskeho zákonníka (teda druhá z možností, ktoré som uviedol vyššie).

61. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania totiž uvádza, že by sa „na záruku poskytnutú na predmet zmluvy o vykonaní stavebných prác mali analogicky uplatniť ustanovenia Občianskeho zákonníka o zárukách pri predaji v rozsahu, v akom nie je upravená v zmluvných ustanoveniach“ [22]. Podľa jeho názoru „poľské právo verejného obstarávania… nebráni analogickému použitiu ustanovení vnútroštátneho práva, na ktoré nie je výslovný odkaz v zmluvných ustanoveniach, v súťažných podkladoch ani v právnych predpisoch upravujúcich druh zákazky, ktorej sa verejné obstarávanie týka“ [23].

62. Úvahy, ktoré uvediem nižšie, vychádzajú z výkladu, ktorý podal vnútroštátny súd v súvislosti so spornou zmluvou. Zameriam sa na uplatňovanie zásady transparentnosti, ktorá úzko súvisí so zásadou rovnosti zaobchádzania.

63. Podľa Súdneho dvora „povinnos[ť] transparentnosti je logickým dôsledkom zásady rovnosti, [ktorej cieľom] je hlavne zabezpečiť, aby sa všetci dotknutí prevádzkovatelia mohli rozhodnúť zúčastniť sa na verejnom obstarávaní na základe všetkých relevantných informácií, a vylúčiť riziko uprednostňovania a svojvoľnosti zo strany verejného obstarávateľa“ [24].

64. Povinnosť transparentnosti má dva aspekty:

– v prvom rade „od verejného obstarávateľa na jednej strane vyžaduje primeraný stupeň zverejnenia umožňujúci sprístupnenie konkurencii a na druhej strane kontrolu nestrannosti zadávacieho konania“ [25],

– v druhom rade „vyžaduje, aby všetky podmienky a spôsoby verejného obstarávania boli jasne, presne a jednoznačne formulované tak, aby… všetci riadne informovaní a primerane pozorní uchádzači mohli pochopiť ich presný rozsah a rovnako ich vykladať…“ [26].

65. V prejednávanej veci je relevantný tento posledný uvedený prístup. Ako som už uviedol, podstatou sporu je otázka, či vzhľadom na znenie vypracovanej zmluvy mohla Veolia vedieť, k čomu sa podpisom zmluvy skutočne zaväzuje.

[22] Návrh na začatie prejudiciálneho konania, bod 39.

[23] Návrh na začatie prejudiciálneho konania, bod 41.

[24] Rozsudok z 22. júna 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491, bod 46).

[25] Rozsudok zo 4. apríla 2019, Allianz Vorsorgekasse (C-699/17, EU:C:2019:290, bod 61).

[26] Tamže, bod 62.

66. Vnútroštátny súd sa zameriava najmä na možné uplatnenie rozsudku Pizzo [27] na vec, o ktorej má rozhodnúť, pričom uznáva, že táto vec sa týkala vylúčenia uchádzača z postupu verejného obstarávania a toto vylúčenie malo vplyv na fázu plnenia zákazky.

67. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd po prepise bodu 51 rozsudku Pizzo [28]:

– navrhuje „širšiu platnosť“ doktríny uvedenej v rozsudku Pizzo. Preto by nebolo „prípustné vyvodiť len z výkladu vnútroštátneho práva povinnosti, ktoré výslovne nevyplývajú z uplatniteľného vnútroštátneho práva a zo súťažných podkladov“ [29],

– má pochybnosti o tom, že priemerne informovaní a obozretní uchádzači sú schopní vypočítať cenu, ktorú predložia vo svojich ponukách, ak sa rozsah ich povinností, pokiaľ ide o záruku, stanoví na základe analogického uplatnenia ustanovení (určených pre inú kategóriu zákaziek), ktorých výklad vyplýva z praxe vnútroštátnych orgánov, ktorá nie je jednotná. [30]

68. Vo veci Pizzo išlo o vylúčenie uchádzača z dôvodu, že nespĺňal jednu z podmienok prípustnosti zúčastniť sa verejného obstarávania. Rozhodujúca podmienka pre vylúčenie nebola výslovne uvedená v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania ani v špecifikáciách, ale bolo ju možné odvodiť zo všeobecne platných vnútroštátnych noriem.

69. Súdny dvor odmietol, že zásada rovnosti zaobchádzania a povinnosť transparentnosti boli vo veci Pizzo dodržané. Podľa jeho názoru, veľmi stručne povedané, výklad podmienok špecifikácie, ktorý účastníci verejného obstarávania (najmä ak išlo o zahraničné hospodárske subjekty) nemohli rozumne predvídať, nebol prípustný.

70. Je pravda, že v rozsudku Pizzo bola vyložená zásada rovnosti zaobchádzania a povinnosti transparentnosti v rámci verejného obstarávania. Ak by sa však pripustilo, ako som už uviedol, [31] že na článok 2 smernice 2004/18 sa možno odvolávať *mutatis mutandis* za takých okolností, o aké ide v tomto spore, nič by nebránilo tomu, aby sa naň rozšírili výroky Súdneho dvora uvedené v tomto rozsudku.

71. Na základe tohto predpokladu prináleží vnútroštátnemu súdu posúdiť, do akej miery bol alebo nebol pre obozretný hospodársky subjekt rozumne predvídateľný výklad záručného listu (vrátane podčlánku 6.1), ktorý by verejnému obstarávateľovi umožnil požadovať obnovenie dohodnutej lehoty.

72. Na dosiahnutie tohto výkladu možno použiť dva prístupy v závislosti od toho, či sa prihliadne len na striktné a doslovné podmienky záručného listu, a nie na subjektívne podmienky hospodárskeho subjektu a zmluvný a regulačný kontext, alebo sa naopak venuje väčšia pozornosť týmto posledným uvedeným faktorom.

[27] Rozsudok z 2. júna 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404). Ďalej len „rozsudok Pizzo“.

[28] „Zásada rovnosti zaobchádzania a povinnosť transparentnosti sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia vylúčeniu hospodárskeho subjektu z postupu verejného obstarávania z dôvodu, že si nesplnil povinnosť, ktorá hoci výslovne nevyplýva zo zadávacích podkladov tohto obstarávania ani z platného vnútroštátneho zákona, ale vyplýva z výkladu tohto zákona a týchto podkladov, ako aj z doplnenia ich normatívneho obsahu zo strany vnútroštátnych orgánov alebo vnútroštátnych správnych súdov.“

[29] Návrh na začatie prejudiciálneho konania, bod 53.

[30] Návrh na začatie prejudiciálneho konania, bod 53 *in fine*.

[31] Body 35 až 53 vyššie.

73. Bez ohľadu na prijatý prístup je podľa môjho názoru kľúčová (primeraná) predvídateľnosť prijatého riešenia. Predvídateľnosť, ktorá je spojená so znalosťou vnútroštátneho práva a stupňom právnej istoty, ktorú by vnútroštátne právo malo poskytovať hospodárskym subjektom v rámci verejného obstarávania.

74. V tejto súvislosti, ako správne uvádza vnútroštátny súd, je dĺžka trvania záručnej doby relevantným faktorom pre hospodárske subjekty, aby mohli primerane stanoviť ceny svojich ponúk. Tieto lehoty by mali jasne vyplývať zo špecifikácií a iných zmluvných dokumentov.

75. Okrem toho by mohlo dôjsť k narušeniu hospodárskej súťaže na úkor hospodárskych subjektov z iných členských štátov, ak by tieto hospodárske subjekty, ktoré sa spoliehali na znenie ustanovenia týkajúce sa záruky, boli nakoniec konfrontované s výkladom jeho obsahu, ktorý nemohli rozumne predvídať.

76. Zmluvné podmienky musia samy osebe umožniť všetkým dotknutým stranám porozumieť ich obsahu a rozsahu. Len tak sa zabezpečí potrebná transparentnosť a právna istota.

77. Vo svojich návrhoch prednesených vo veci Pizzo som uviedol, že by „nebolo logické, ak by verejní obstarávatelia boli povinní uviesť aj tie podmienky, ktoré treba splniť podľa právnych predpisov so všeobecnou pôsobnosťou, o ktorých ‚priemerne informovaný a primerane obozretný' uchádzač musí vedieť“ [32].

78. Toto tvrdenie teraz opakujem, ale nemožno z neho vyvodiť, že súhlasím s prijatím zmluvných záväzkov, ktorých predvídateľnosť nemožno rozumne vyvodiť z výkladu samotnej zmluvy, a to ani v spojení s takými ustanoveniami všeobecného práva, ktoré sú bez akýchkoľvek pochybností uplatniteľné.

79. Vnútroštátny súd musí preto posúdiť, či je v prejednávanej veci prípustný výklad záručného listu, ktorý nad rámec jeho znenia umožňuje podporné uplatnenie ustanovení poľského Občianskeho zákonníka týkajúcich sa obnovenia záručných lehôt v kúpnych zmluvách.

80. S cieľom pomôcť pri tomto posúdení by Súdny dvor mohol vnútroštátnemu súdu poskytnúť tieto usmernenia:

– ak zmluvné strany výslovne stanovia konkrétnu záručnú dobu, vymedzia jej trvanie a dátum začiatku a konca bez toho, aby stanovili jej obnovenie, tento režim možno považovať za úplný a sám osebe uzavretý. Nebolo by preto potrebné odvolávať sa na všeobecné ustanovenia vnútroštátneho práva, keďže zmluvná vôľa, o ktorej zákonnosti by neboli žiadne pochybnosti, by bola jasne vyjadrená,

– obsah podčlánku 6.1 sa vzťahuje len na „veci, na ktoré sa nevzťahuje tento záručný list“. Keďže záručná doba bola *vecou upravenou* v tomto záručnom liste, ustanovenie podčlánku 6.1 sa neuplatňuje,

– ak by sa pripustilo uplatnenie ustanovení Občianskeho zákonníka (ktoré by bolo skôr podporné ako analogické), výklad pravidiel článku 581 ods. 1 Občianskeho zákonníka by musel byť taký

[32] Návrhy z 21. januára 2016 (C-27/15, EU:C:2016:48, bod 52). Pripomínam, že vo veci Pizzo dokumenty týkajúce sa vyhlásenia verejného obstarávania neobsahovali žiaden odkaz na podmienku určujúcu vylúčenie uchádzačov (nezaplatenie príspevku stanoveného zákonom). V prejednávanej veci je záručný list, ktorý podpísala Veolia, upravený v zmluve a vo veciach, na ktoré sa nevzťahuje tento záručný list, sa výslovne odkazuje na „príslušné ustanovenia poľského práva, najmä Občianskeho zákonníka“.

jednoznačný, aby u obozretného a primerane informovaného hospodárskeho subjektu nevyvolával žiadne pochybnosti, [33]

– z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nevyplýva, že by výklad článku 581 ods. 1 Občianskeho zákonníka, ktorý rozširuje pravidlá týkajúce sa kúpnych zmlúv na pravidlá týkajúce sa výkonu prác, bol jednomyseľne prijatý v právnej náuke alebo väčšinou vnútroštátnych súdov. [34] Existujú skôr pochybnosti o právnej uskutočniteľnosti tohto výkladu,

– keďže neexistuje výslovný odkaz na záruku požadovanú pri kúpnych zmluvách (zvyčajne vychádzajúcu z cieľa ochrany spotrebiteľov), logika záruky poskytovanej v zmluvách o dielo medzi predajcami alebo dodávateľmi je z ekonomického hľadiska odlišná, [35]

– na určenie, či konzorcium, ktorého členom bola Veolia, bolo napriek tomu od začiatku schopné primerane porozumieť výkladu záručného listu, na ktorom verejný obstarávateľ následne trval, možno zohľadniť faktory, ako je usadenie sa vedúcej spoločnosti a ďalšieho člena konzorcia v Poľsku alebo ich skúsenosti v oblasti stavebníctva, do ktorej patrí predmet zákazky,

– v rovnakom zmysle by mohlo byť relevantné, že výklad obsahu záručného listu poskytnutý verejným obstarávateľom je v odvetví dostatočne známy, aby k nemu Veolia alebo iní členovia konzorcia mohli mať jednoduchý prístup, po prípadnom poradenstve o časovom predĺžení záruky vzhľadom na ustanovenia poľského Občianskeho zákonníka.

81. Stručne povedané, domnievam sa, že zásady uvedené v článku 2 smernice 2004/18 vo všeobecnosti nebránia tomu, aby sa do zmluvy o dielo zahrnulo ustanovenie, ktoré na účely určenia časového rozsahu povinnosti dodávateľa poskytnúť záruku a vo veciach, na ktoré sa toto ustanovenie nevzťahuje, odkazuje na ustanovenia vnútroštátneho Občianskeho zákonníka. Tieto zásady však nie sú zlučiteľné s takým výkladom tohto ustanovenia, ktorý by predĺžením záručnej doby nad rámec doby dohodnutej zmluvnými stranami bol pre priemerne informovaného a primerane obozretného dodávateľa nepredvídateľný, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

V. Návrh

82. Vzhľadom na všetko vyššie uvedené navrhujem odpovedať na otázku, ktorú položil Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský súd Varšava, Poľsko), takto:

Článok 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

[33] Poľská vláda pripúšťa, že výklad zmluvy, z ktorej vyplýva povinnosť, ktorá nie je výslovne stanovená v zmluve, ale ktorá vyplýva z vnútroštátnych ustanovení, na ktoré odkazuje, by bol možný do tej miery, že priemerne informovaný a primerane obozretný dodávateľ by nemohol tieto ustanovenia nezohľadniť (bod 47 jej písomných pripomienok).

[34] Bod 39 návrhu na začatie prejudiciálneho konania: „…analogické uplatňovani[e] ustanovení o záruke v kúpnej zmluve vo vzťahu k zmluve o vykonaní stavebných prác vyvoláva spory tak v judikatúre vnútroštátnych súdov, ako aj v právnej náuke“. Bod 36 toho istého návrhu uvádza, že „25. decembra 2014 nadobudla účinnosť novela článku 638 [Občianskeho zákonníka], ktorá upravuje zmluvu o dielo, pričom zaviedla článok 2, podľa ktorého ak bola kupujúcemu poskytnutá záruka za vykonané dielo, použijú sa primerane ustanovenia o záruke za predaj, táto úprava sa však na sporný prípad nevzťahuje“.

[35] Veolia sa na túto otázku odvoláva v poznámke pod čiarou 3 svojich písomných pripomienok, pričom zdôrazňuje, že oprava alebo výmena komponentov zariadenia zahŕňa náklady a riziká, ktoré sa výrazne líšia od nákladov a rizík spojených s predajom spotrebného tovaru verejnosti (ktorého výroba sa vyznačuje minimálnymi marginálnymi nákladmi). Záruku poskytovanú v niektorých zmluvách preto nemožno stotožňovať so zárukou poskytovanou v iných zmluvách.

sa má vykladať v tom zmysle, že:

nebráni tomu, aby sa do zmluvy o dielo zahrnulo ustanovenie, ktoré na účely určenia časového rozsahu povinnosti dodávateľa poskytnúť záruku a vo veciach, na ktoré sa toto ustanovenie nevzťahuje, odkazuje na ustanovenia vnútroštátneho Občianskeho zákonníka.

Zásady rovnosti zaobchádzania a transparentnosti uvedené v článku 2 smernice 2004/18 však nie sú zlučiteľné s takým výkladom tohto ustanovenia, ktorý by predĺžením záručnej doby nad rámec doby dohodnutej zmluvnými stranami bol pre priemerne informovaného a primerane obozretného dodávateľa nepredvídateľný, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.