ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

21. října 2010 *

Ve věci C-570/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (Kypr) ze dne 27. listopadu 2008, došlým Soudnímu dvoru dne 22. prosince 2008, v řízení

Symvoulio Apochetefseon Lefkosias

proti

Anatheoritiki Archi Prosforon,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda senátu, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (zpravodaj) a J. Malenovský, soudci,

* Jednací jazyk: řečtina.

generální advokát: P. Cruz Villalón,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 25. března 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Symvoulio Apochetefseon Lefkosias A. Aimilianidisem a P. Christofidisem, dikigoroi,

– za Anatheoritiki Archi Prosforon K. Lykourgosem, A. Pantazi-Lamprou a M. Theoklitou, jako zmocněnci,

– za českou vládu M. Smolkem, jako zmocněncem,

– za Evropskou komisi M. Konstantinidisem a I. Chatzigiannisem jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 1. června 2010,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 odst. 8 směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. L 395, s. 33; Zvl. vyd. 06/01, s. 246), ve znění směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 (Úř. věst. L 209, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 322, dále jen „směrnice 89/665“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Symvoulio Apochetefseon Lefkosias (správa kanalizací Nikósie, dále jen „Symvoulio“), právnickou osobou veřejného práva vystupující jako zadavatel, a Anatheoritiki Archi Prosforon (Orgán pro přezkum veřejných zakázek), správním orgánem pověřeným přezkumem odvolání proti rozhodnutím zadavatelů v oblasti veřejných zakázek, ohledně práva Symvoulio podat návrh na soudní přezkum rozhodnutí Anatheoritiki Archi Prosforon.

Právní rámec

Právní úprava Unie

3 V prvním bodě odůvodnění směrnice 98/665 se konstatuje, že směrnice upravující zadávání veřejných zakázek neobsahují přesná ustanovení zajišťující jejich účinné uplatňování.

4 Podle třetího bodu odůvodnění této směrnice:

„[…] otevření veřejných zakázek soutěži na úrovni Společenství vyžaduje značné posílení záruk transparentnosti a nediskriminace [a] k dosažení hmatatelných výsledků je třeba mít k dispozici účinné a rychlé opravné prostředky pro případy porušení práva Společenství v oblasti veřejných zakázek nebo vnitrostátních předpisů je provádějících."

5 Čtvrtý bod odůvodnění uvedené směrnice uvádí:

„[…] v některých členských státech neexistují účinné opravné prostředky nebo jsou nedostatečné, což odrazuje podniky ze Společenství, aby se ucházely o veřejné zakázky zadavatelů v těchto státech; […] dotyčné členské státy [proto] musí tuto situaci napravit."

6 Sedmý bod odůvodnění této směrnice zní takto:

„[…] pokud podniky samy nevyžadují přezkum, nemohou být některá protiprávní jednání napravena, není-li vytvořen zvláštní mechanismus.“

7 Osmý bod odůvodnění směrnice 89/665 upřesňuje:

„[…] proto [by] Komise, pokud se domnívá, že při zadávání veřejných zakázek došlo ke zjevnému protiprávnímu jednání, měla být schopna upozornit příslušné orgány členského státu a zadavatele, aby byla učiněna vhodná opatření pro rychlou nápravu takového domnělého protiprávního jednání.“

8 Článek 1 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že pokud jde o postupy při zadávání zakázek, na které se vztahují směrnice 71/305/EHS, 77/62/EHS a 92/50/EHS […], rozhodnutí zadavatelů mohou být účinně přezkoumána, a to zejména co nejdříve v souladu s podmínkami stanovenými v dalších článcích, zejména v čl. 2 odst. 7, pokud taková rozhodnutí porušila právní předpisy Společenství upravující zadávání veřejných zakázek nebo vnitrostátní předpisy, které je provádějí.

[…]

3. Členské státy zajistí, aby přezkumné řízení bylo dostupné podle podrobných pravidel, která mohou stanovit členské státy, [přinejmenším] každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky na dodávky nebo stavební práce [nebo služby] a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla škoda nebo jí hrozí. Členské státy mohou zejména požadovat, aby osoba usilující o přezkum nejprve oznámila zadavateli domnělé protiprávní jednání a svůj záměr podat návrh na přezkum."

9 Článek 2 odst. 7 a odst. 8 první pododstavec směrnice 89/665 zní takto:

„7. Členské státy zajistí, aby rozhodnutí učiněná orgány příslušnými k přezkumu byla účinně vynutitelná.

8. Pokud orgány příslušné k přezkumu nejsou soudy, musí své rozhodnutí vždy odůvodnit písemně. Navíc musí být v takovém případě přijaty předpisy zajišťující, že domnělé protiprávní opatření orgánu příslušného k přezkumu nebo že domnělé vady při výkonu svěřených pravomocí podléhají soudnímu přezkumu nebo přezkumu orgánem, který je soudem ve smyslu článku [267 SFEU] a který je nezávislý jak na zadavateli, tak na orgánu příslušném k přezkumu."

10 Podle článku 3 uvedené směrnice má Komise pravomoc zasáhnout, pokud před uzavřením smlouvy dospěje k názoru, že při zadávání veřejné zakázky došlo ke zjevnému porušení příslušných pravidel Unie.

Vnitrostátní právní úprava

11 Článek 146 odst. 1 kyperské Ústavy (dále jen „Ústava“) svěřuje Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (Nejvyšší soud Kyperské republiky) výhradní pravomoc k soudnímu přezkumu legality rozhodnutí či opomenutí správních orgánů.

12 Podle čl. 146 odst. 2 Ústavy:

„Žalobu může podat kdokoliv, jehož trvající právní zájem, který mu náleží jakožto jednotlivci nebo členovi jedné z komunit, byl přímo a nepříznivě dotčen takovým rozhodnutím, aktem či opomenutím.“

13 Cílem zákona č. 101(I)/2003 o zadávání veřejných zakázek na dodávky, práce a služby je přizpůsobit kyperské právní předpisy příslušné právní úpravě Unie, včetně směrnice 89/665. Článek 60 tohoto zákona, ve znění zákona 181 (I)/2004, stanoví:

„Pokud se dotčená osoba domnívá, že je rozhodnutím Anatheoritiki Arkhi Prosforon poškozena, má právo podat návrh na přezkum k Anotato Dikastirio [tis Kypriakis Dimokratias] podle článku 146 Ústavy. Tento návrh na přezkum může být podán i zadavatelem, pokud se na základě relevantních skutečností zdá, že rozhodnutí Anatheoritiki Arkhi Prosforon je vůči zadavateli nespravedlivé.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

14 Symvoulio vystupuje jako zadavatel v rámci zadávání veřejných zakázek ve smyslu zákona 101 (I)/2003.

15 Anatheoritiki Archi Prosforon byl zřízen v rámci přizpůsobení kyperského práva právní úpravě Unie v oblasti veřejných zakázek a to konkrétně směrnici 89/665. Představuje tedy orgán příslušný k přezkumu ve smyslu čl. 2 odst. 8 směrnice 89/665, který není soudem, a vykonává své pravomoci na základě ustanovení výše uvedeného zákona.

16 Na základě odvolání podaného jedním podnikem zrušil Anatheoritiki Archi Prosforon dne 14. února 2006 rozhodnutí, kterým Symvoulio přijala nabídku předloženou konkurenčním podnikem. Žalobou podanou dne 31. března 2006 k příslušnému senátu Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias se Symvoulio domáhá zrušení výše uvedeného rozhodnutí Anatheoritiki Archi Prosforon.

17 V průběhu řízení plénum Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias vydalo dne 17. prosince 2007 v rámci jiného řízení v oblasti veřejných zakázek rozsudek, jímž bylo stanoveno, že článek 146 Ústavy musí být vykládán v tom smyslu, že nepřiznává zadavatelům právní zájem na podání žaloby proti zrušovacímu rozhodnutí Anatheoritiki Archi Prosforon, a že článek 60 zákona 101(I)/2003 nelze použít.

18 Toto stanovisko Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias, které nyní představuje ustálenou judikaturu, je založeno na úvaze, že rozhodnutí Anatheoritiki Archi Prosforon nepředstavuje rozhodnutí správního orgánu nezávislé na řízení, do nějž je zapojen sám zadavatel. Toto rozhodnutí se tedy týká nikoli nějakého zájmu uplatňovaného zadavatelem, ale veřejného zájmu na řádném průběhu obecných postupů, jimiž se řídí veřejné zakázky. Zadavatel a Anatheoritiki Archi Prosforon jsou pro účely dotčeného řízení součástmi téhož správního mechanismu, takže je třeba použít obecnou zásadu, že jeden orgán správy nemůže uplatňovat právní zájem proti jinému orgánu téže správy a v podstatě s ním vést spor.

19 Senát Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias, k němuž podala Symvoulio žalobu v původním řízení, poukazuje na to, že výše uvedené stanovisko pléna téhož soudu bylo přijato pouze na základě článku 146 Ústavy, aniž byla vznesena otázka použití a výkladu práva Unie.

20 Tento senát přitom upozorňuje, že článek 60 zákona 101 (I)/2003, který zajišťuje provedení právní úpravy Unie v oblasti veřejných zakázek do vnitrostátního práva, se použije nezávisle na výkladu článku 146 Ústavy, který musí být tudíž vykládán v souladu s právem Unie. Vzhledem k tomu, že výklad čl. 2 odst. 8 prvního pododstavce směrnice 89/665 pro účely odpovědi na otázku vznesenou v rámci původního řízení nebyl dosud v judikatuře Soudního dvora řešen, domnívá se uvedený senát, že podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru je nezbytné k zajištění jednotného výkladu a použití práva Unie.

21 Tentýž senát rovněž zdůrazňuje, že v souladu s judikaturou Soudního dvora jej existence výše uvedeného rozhodnutí pléna Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias nezbavuje diskreční pravomoci posoudit nezbytnost předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru (rozsudek Soudního dvora ze dne 16. ledna 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Recueil, s. 33, bod 4).

22 S ohledem na tyto úvahy se senát Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias projednávající spor v původním řízení rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Přiznává čl. 2 odst. 8 směrnice 89/665[…] zadavatelům právo podat návrh na soudní přezkum zrušujících rozhodnutí orgánů příslušných k přezkumu, pokud tyto orgány nejsou soudy?“

K předběžné otázce

23 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 2 odst. 8 směrnice 89/665 má být vykládán v tom smyslu, že členským státům ukládá povinnost stanovit, rovněž ve prospěch zadavatelů, právo podat návrh na soudní přezkum rozhodnutí orgánů, které nejsou soudy, příslušných k přezkumu při zadávání veřejných zakázek.

24 S ohledem nejprve na doslovný výklad ustanovení směrnice 89/665 je třeba pro účely odpovědi na tuto otázku zaprvé konstatovat, že ve čtvrtém a sedmém bodě odůvodnění této směrnice jsou jako subjekty podávající opravné prostředky týkající se postupů při zadávání veřejných zakázek výslovně označeny „podniky ze Společenství".

25 Zadruhé je třeba poukázat na to, že čl. 1 odst. 3 směrnice 89/665 formulací, podle níž musí být přezkumné řízení dostupné „[přinejmenším] každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky", definuje okruh osob, které musí mít na základě této směrnice právo podat návrh na přezkum.

26 Zatřetí na podporu úvah uvedených v předchozím bodě tohoto rozsudku je třeba zdůraznit, že jak vyplývá ze sedmého bodu odůvodnění směrnice 89/665, zákonodárce Unie si byl vědom toho, že některá protiprávní jednání nemohou být napravena, pokud podniky samy nepodají návrh na přezkum protiprávních nebo chybných rozhodnutí, přičemž taková rozhodnutí mohou být přijata rovněž orgány příslušnými k přezkumu, které nejsou soudy. K nápravě takové situace však dává článek 3 směrnice 89/665 Komisi obecnou pravomoc zasáhnout v souladu s postupem stanoveným tímto ustanovením.

27 Znění ustanovení směrnice 89/665 tedy neobsahuje nic, co by mohlo vést k závěru, že zákonodárce Unie chtěl, aby byli i zadavatelé považováni za subjekty podávající opravné prostředky v rámci postupů při zadávání veřejných zakázek. Je tedy třeba mít za to, že ustanovení čl. 2 odst. 8 této směrnice představují specifický požadavek, který s sebou nese určité záruky, uložený členským státům, pokud orgány příslušné

k přezkumu nejsou soudy, a nemění okruh osob oprávněných k podání návrhu na přezkum podle uvedené směrnice.

28 Tento závěr je potvrzen cílem směrnice 89/665.

29 První a třetí bod odůvodnění této směrnice totiž uvádějí cíl sledovaný jejím přijetím v návaznosti na cíl, který sledují směrnice obsahující hmotněprávní ustanovení v oblasti zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že cílem posledně uvedených směrnic je otevření veřejných zakázek soutěži v rámci Unie, za transparentních a nediskriminačních podmínek, a uvedené směrnice neobsahují přesná ustanovení zajišťující jejich účinné uplatňování, směrnice 89/665 plní tuto funkci tím, že ukládá členským státům povinnost zavést účinné a rychlé přezkumné řízení.

30 Účelem směrnice 89/665 je tedy umožnit zavedením vhodného přezkumného řízení řádné uplatňování hmotněprávních ustanovení práva Unie v oblasti veřejných zakázek, jejichž cílem je zajistit hospodářským subjektům usazeným v členských státech otevření se nenarušené a co nejširší možné hospodářské soutěži (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 13. prosince 2007, Bayerischer Rundfunk a další, C-337/06, Sb. rozh. s. I-11173, body 38 a 39, jakož i uvedená judikatura).

31 Úvahy uvedené v bodě 29 tohoto rozsudku jsou nadto potvrzeny ustanoveními směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek (Úř. věst. L 335, s. 31). Tato směrnice, ačkoli *ratione temporis* není použitelná na skutkový stav věci v původním řízení, obsahuje prvky užitečné pro výklad systému zavedeného směrnicí 89/665 v rozsahu, v němž tento systém nemění, ale podle třetího bodu svého odůvodnění chce doplnit

do posledně uvedené směrnice „[…] důležitá vysvětlení, která umožní, aby bylo dosaženo výsledků podle legislativního záměru Společenství“.

32 Jako osoby, na které se vztahuje účinná soudní ochrana, o kterou usiluje tato směrnice, a jako subjekty podávající opravné prostředky jsou tak uvedeni, mimo jiné ve čtvrtém, šestém, sedmém, čtrnáctém a dvacátém sedmém bodě odůvodnění směrnice 2007/66, „dotčení uchazeči“ a „hospodářské subjekty“.

33 Krom toho je třeba zdůraznit, že článek 1 směrnice 89/664, ve znění směrnice 2007/66, nese nyní nadpis „Oblast působnosti a dostupnost přezkumných řízení“, zatímco článek 2 této směrnice je nadepsán „Náležitosti přezkumného řízení“. Úvaha, že povinnost uložená členským státům podle čl. 2 odst. 8, nyní odst. 9, směrnice 89/665 stanovit možnost soudního přezkumu rozhodnutí orgánů příslušných k přezkumu, které nejsou soudy, představuje specifický požadavek uvedené směrnice a neznamená, že zadavatelé patří do okruhu subjektů spadajících do její působnosti, je tak potvrzena.

34 Nadto článek 3 směrnice 89/665, ve znění směrnice 2007/66, je nyní nadepsán „Systém nápravy“a potvrzuje obecnou pravomoc Komise zasáhnout v případě závažného porušení práva Unie.

35 Z toho vyplývá, že čl. 2 odst. 8 směrnice 89/665 nevyžaduje, aby členské státy stanovily právo podat návrh na soudní přezkum rovněž ve prospěch zadavatelů.

36 Nicméně s ohledem na povinnost uloženou členským státům v čl. 1 odst. 3 směrnice 89/665 zajistit právo na podání návrhu na přezkum „přinejmenším“ všem osobám definovaným v tomto ustanovení, a rovněž vzhledem k procesní autonomii, kterou disponují členské státy, je třeba mít za to, že jim není bráněno v tom, aby případně rozšířily okruh osob, kterým je dostupné přezkumné řízení ve smyslu výše uvedeného ustanovení, na zadavatele v případech, kdy jsou rozhodnutí zadavatelů zrušena orgány příslušnými k přezkumu, které nejsou soudy.

37 Argument, že takový výklad by mohl vést k nejednotnému uplatňování práva Unie nelze přijmout, jelikož cílem směrnice 89/665, jak vyplývá zejména z jejího čl. 1 odst. 3, není úplná harmonizace příslušných vnitrostátních pravidel.

38 Na položenou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 2 odst. 8 směrnice 89/665 musí být vykládán v tom smyslu, že členským státům neukládá povinnost stanovit rovněž ve prospěch zadavatelů právo podat návrh na soudní přezkum rozhodnutí orgánů, které nejsou soudy, příslušných k přezkumu při zadávání veřejných zakázek. Nicméně toto ustanovení nebrání členským státům v tom, aby takové právo podat návrh na přezkum ve prospěch zadavatelů ve svých příslušných právních řádech případně stanovily.

K nákladům řízení

39 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

Článek 2 odst. 8 směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992, musí být vykládán v tom smyslu, že členským státům neukládá povinnost stanovit rovněž ve prospěch zadavatelů právo podat návrh na soudní přezkum rozhodnutí orgánů, které nejsou soudy, příslušných k přezkumu při zadávání veřejných zakázek. Nicméně toto ustanovení nebrání členským státům v tom, aby takové právo podat návrh na přezkum ve prospěch zadavatelů ve svých příslušných právních řádech případně stanovily.

Podpisy.