ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 21. októbra 2010 *

Vo veci C-570/08,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (Cyprus) z 27. novembra 2008 a doručený Súdnemu dvoru 22. decembra 2008, ktorý súvisí s konaním:

Symvoulio Apochetefseon Lefkosias

proti

Anatheoritiki Archi Prosforon,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

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

* Jazyk konania: gréčtina.

generálny advokát: P. Cruz Villalón,
tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 25. marca 2010,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Symvoulio Apochetefseon Lefkosias, v zastúpení: A. Aimilianidis a P. Christofidis, dikigoroi,

— Anatheoritiki Archi Prosforon, v zastúpení: K. Lykourgos, A. Pantazi-Lamprou a M. Theoklitou, splnomocnení zástupcovia,

— česká vláda, v zastúpení: M. Smolek, splnomocnený zástupca,

— Európska komisia, v zastúpení: M. Konstantinidis a I. Chatzigiannis, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 1. júna 2010,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 2 ods. 8 smernice 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, s. 33; Mim. vyd. 06/001, s. 246), zmenenej a doplnenej smernicou Rady 92/50/EHS z 18. júna 1992 (Ú. v. ES L 209, s. 1; Mim. vyd. 06/001, s. 322, ďalej len „smernica 89/665“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Symvoulio Apochetefseon Lefkosias (Rada pre odpadové vody so sídlom v Nikózii, ďalej len „Symvoulio“), právnickou osobou, ktorá sa spravuje verejným právom a konala ako verejný obstarávateľ, a Anatheoritiki Archi Prosforon (orgán na preskúmanie ponúk), správnym orgánom rozhodujúcim o odvolaniach proti rozhodnutiam verejných obstarávateľov o ponukách, a týka sa práva Symvoulio podať na orgán súdnej povahy opravný prostriedok proti rozhodnutiu Anatheoritiki Archi Prosforon.

Právny rámec

Právna úprava Únie

3 V prvom odôvodnení smernice 89/665 sa konštatuje, že smernice v oblasti verejného obstarávania neobsahujú nijaké špecifické opatrenia zabezpečujúce ich účinné uplatňovanie.

4 Podľa tretieho odôvodnenia tejto smernice:

„… liberalizácia verejného obstarávania konkurencii v spoločenstve si vyžaduje podstatné zvýšenie záruky transparentnosti a nediskriminácie;… k tomu, aby to malo hmatateľné efekty, musia byť aplikovateľné účinné a rýchle nástroje v prípade porušení práva Spoločenstva v oblasti verejného obstarávania, alebo národných pravidiel vykonávajúcich toto právo."

5 Štvrté odôvodnenie uvedenej smernice stanovuje:

„… v niektorých štátoch absencia účinných nástrojov alebo neprimerané existujúce nástroje bránia podnikom spoločenstva v predkladaní ponúk v členskom štáte v ktorom je obstarávateľ usadený;… z toho dôvodu musia príslušné členské štáty túto situáciu napraviť."

6 Siedme odôvodnenie smernice je formulované takto:

„… pokiaľ sa podniky nesnažia o revíziu, nemôžu byť niektoré porušenia korigované kým nebudú prijaté špecifické mechanizmy.“

7 Ôsme odôvodnenie smernice 89/665 spresňuje:

„… keď Komisia zváži, že bol v priebehu postupu udeľovania objednávky spáchaný jasný a zrejmý priestupok, mala by byť schopná upozorniť na to príslušné úrady členského štátu a príslušného obstarávateľa tak, aby mohli byť podniknuté vhodné opatrenia pre rýchlu nápravu údajného porušenia.“

8 Článok 1 tejto smernice stanovuje:

„1. Členské štáty prijmú potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že v oblasti postupov verejného obstarávania, na ktoré sa vzťahujú smernice 71/305/EHS, 77/62/EHS a 92/50/EHS…, môžu byť rozhodnutia obstarávateľov účinne a predovšetkým tak rýchlo, ako je to možné, preskúmané v súlade s podmienkami stanovenými v nasledujúcich článkoch, najmä v článku 2 ods. 7, ak tieto rozhodnutia porušili právo spoločenstva v oblasti verejného obstarávania, alebo vnútroštátne právne predpisy prijaté na jeho vykonanie.

…

3. Členské štáty zabezpečia, aby aspoň každá osoba, ktorá má alebo mala záujem o uzavretie zmluvy na základe verejného obstarávania dodávky tovaru alebo prác [alebo služieb], mohla uplatniť postupy preskúmavania na základe podrobných pravidiel, ktoré môžu členské štáty stanoviť, ktorá bola alebo je poškodená údajným porušením. [Členské štáty zabezpečia, aby prinajmenšom každá osoba, ktorá má alebo mala záujem o uzavretie zmluvy na základe verejného obstarávania dodávky tovaru alebo prác [alebo služieb] a ktorá bola alebo je poškodená údajným porušením, mohla uplatniť postupy preskúmavania na základe podrobných pravidiel, ktoré môžu členské štáty stanoviť. – *neoficiálny preklad*] Členské štáty môžu najmä požadovať, aby osoba ktorá sa snaží o preskúmanie, musela vopred informovať obstarávateľa o údajnom porušení a o svojom úmysle požiadať o preskúmanie."

9 Článok 2 ods. 7 a ods. 8 prvý pododsek smernice 89/665 znie takto:

„7. Členské štáty zabezpečia účinný výkon rozhodnutí prijatých orgánmi príslušnými pre preskúmavanie.

8. Kde orgány príslušné pre preskúmavanie nemajú súdnu povahu, musia byť ich rozhodnutia písomne odôvodnené. Ďalej treba v takom prípade zabezpečiť, aby každé údajné protiprávne opatrenie prijaté preskúmavacím orgánom, alebo akýkoľvek údajný nedostatok pri uplatňovaní právomoci z neho vyplývajúcej [pri uplatňovaní právomocí, ktoré mu boli zverené – *neoficiálny preklad*], mohli byť predmetom súdneho preskúmania alebo preskúmania iným orgánom, ktorý sa považuje za súd v zmysle článku [267 ZFEÚ] a ktorý je nezávislý od obstarávateľa, ako aj od preskúmavacieho orgánu."

10 Článok 3 tejto smernice upravuje právomoc Komisie zasiahnuť, ak pred uzavretím zmluvy usúdi, že v priebehu verejného obstarávania došlo k jasnému a zrejmému porušeniu relevantných právnych predpisov Únie.

Vnútroštátna právna úprava

11 Článok 146 ods. 1 cyperskej ústavy (ďalej len „ústava“) upravuje výlučnú príslušnosť Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (Najvyšší súd Cyperskej republiky) prijať súdne rozhodnutie o zákonnosti rozhodnutí alebo opomenutí správnych orgánov.

12 Podľa článku 146 ods. 2 ústavy:

„Žalobu môže podať každá osoba, ktorej existujúci oprávnený záujem, ktorý jej prináleží ako jednotlivcovi alebo členovi niektorej z komunít, je priamo a nepriaznivo dotknutý rozhodnutím, aktom alebo nečinnosťou.“

13 Zákon č. 101(I)/2003 o verejnom obstarávaní tovaru, prác a služieb bol prijatý na účely prispôsobenia cyperskej právnej úpravy príslušnej právnej úprave Únie, medzi inými aj smernici 89/665. Jeho článok 60, zmenený a doplnený zákonom 181 (I)/2004, stanovuje:

„Ak sa dotknutá osoba domnieva, že rozhodnutie, ktoré vydal Anatheoritiki Archi Prosforon, je voči nej nespravodlivé, má podľa článku 146 ústavy právo podať žalobu na Anotato Dikastirio [tis Kypriakis Dimokratias]. Na Anotato Dikastirio môže podať žalobu v zmysle článku 146 ústavy aj verejný obstarávateľ, ak sa domnieva a náležite to odôvodní primeranými dôkazmi, že rozhodnutie, ktoré vydal Anatheoritiki Archi Prosforon, bolo voči nemu nezákonné“.

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

14 Symvoulio je verejným obstarávateľom na účely postupov verejného obstarávania v zmysle zákona 101 (I)/2003.

15 Anatheoritiki Archi Prosforon bol vytvorený v rámci prispôsobovania cyperského právneho poriadku právnej úprave Únie v oblasti verejného obstarávania, a najmä smernici 89/665. Je to orgán príslušný pre preskúmanie v zmysle článku 2 ods. 8 smernice 89/665, ktorý nemá súdnu povahu a svoje právomoci vykonáva na základe ustanovení vyššie uvedeného zákona.

16 Anatheoritiki Archi Prosforon zrušil na základe odvolania podaného istým podnikom 14. februára 2006 rozhodnutie, ktorým Symvoulio vybrala ponuku predloženú konkurenčným podnikom. Žalobou podanou na príslušný senát Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias 31. marca 2006 Symvoulio navrhla zrušenie vyššie uvedeného rozhodnutia Anatheoritiki Archi Prosforon.

17 Kým konanie v súvislosti s touto žalobou stále prebiehalo, Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias zasadajúci v pléne vyhlásil 17. decembra 2007 rozsudok v rámci konania o inej veci v oblasti verejného obstarávania a konštatoval, že článok 146 ústavy sa má vykladať v tom zmysle, že verejným obstarávateľom nepriznáva oprávnený záujem podať žalobu proti rozhodnutiu Anatheoritiki Archi Prosforon o zrušení, a že článok 60 zákona 101 (I)/2003 sa neuplatní.

18 Toto stanovisko Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias, ktoré v súčasnosti predstavuje ustálenú judikatúru, vychádza z predpokladu, že rozhodnutie Anatheoritiki Archi Prosforon nie je rozhodnutie správneho orgánu, ktorý by bol v nezávislom postavení v rámci konania, v ktorom je zainteresovaný samotný verejný obstarávateľ. Toto rozhodnutie sa teda netýka akéhokoľvek záujmu, ktorého sa verejný obstarávateľ dovolával, ale verejného záujmu vzťahujúceho sa na zákonný priebeh všeobecných postupov verejného obstarávania. Verejný obstarávateľ a Anatheoritiki Archi Prosforon sú na účely dotknutého konania prvkami jedného správneho mechanizmu, takže je potrebné uplatniť všeobecnú zásadu, podľa ktorej sa subjekt, ktorý je súčasťou správneho orgánu, nemôže dovolávať oprávneného záujmu proti subjektu, ktorý je súčasťou toho istého správneho orgánu, a byť s ním vlastne v spore.

19 Senát Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias, na ktorý Symvoulio podala vo veci samej žalobu, uviedol, že uvedené stanovisko pléna tohto súdu bolo prijaté len na základe článku 146 ústavy bez toho, aby sa otvárala otázka uplatnenia a výkladu práva Únie.

20 Tento senát však poukazuje na to, že článok 60 zákona 101 (I)/2003, ktorý zabezpečuje prebratie právnej úpravy Únie v oblasti verejného obstarávania do vnútroštátneho práva, sa uplatňuje nezávisle od výkladu článku 146 ústavy, ktorý sa preto musí vykladať v súlade s právom Únie. Keďže výklad článku 2 ods. 8 prvého pododseku smernice 89/665 na účely odpovede na otázku položenú v rámci konania vo veci samej ešte nebol predmetom judikatúry Súdneho dvora, vnútroštátny súd sa domnieva, že s cieľom zabezpečiť jednotný výklad a uplatnenie práva Únie je nevyhnutné obrátiť sa na Súdny dvor s návrhom na začatie prejudiciálneho konania.

21 Ten istý senát tiež zdôraznil, že podľa judikatúry Súdneho dvora mu existencia vyššie uvedeného rozhodnutia pléna Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias neodoberá možnosť posúdiť v rámci svojej diskrečnej právomoci potrebu podať návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor (rozsudok Súdneho dvora zo 16. januára 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Zb. s. 33, bod 4).

22 Vzhľadom na tieto úvahy rozhodol senát Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias konajúci v spore vo veci samej prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„V akom rozsahu priznáva článok 2 ods. 8 smernice 89/665… verejným obstarávateľom právo domáhať sa súdneho preskúmania rozhodnutí o zrušení, ktoré vydali orgány príslušné pre preskúmanie, ak tieto orgány nie sú súdnymi orgánmi?“

O prejudiciálnej otázke

23 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 2 ods. 8 smernice 89/665 má vykladať v tom zmysle, že z neho pre členské štáty vyplýva povinnosť zaviesť aj pre verejných obstarávateľov opravný prostriedok súdnej povahy proti rozhodnutiam orgánov, ktoré nemajú súdnu povahu a sú príslušné pre preskúmanie v oblasti verejného obstarávania.

24 Pri zohľadnení najprv doslovného znenia ustanovení smernice 89/665 je na účely odpovede na prejudiciálnu otázku potrebné po prvé konštatovať, že vo štvrtom a v siedmom odôvodnení tejto smernice sú ako aktívne subjekty v súvislosti s podaním opravného prostriedku týkajúceho sa postupu verejného obstarávania označené „podniky Spoločenstva".

25 Po druhé je potrebné uviesť, že článok 1 ods. 3 smernice 89/665 svojou formuláciou, podľa ktorej postupy preskúmania môže využiť „prinajmenšom každá osoba, ktorá má alebo mala záujem o uzavretie zmluvy na základe verejného obstarávania", definuje okruh osôb, ktoré musia mať na základe tejto smernice právo na preskúmanie.

26 Na podporu konštatovania uvedeného v predchádzajúcom bode je po tretie potrebné zdôrazniť – ako vyplýva zo siedmeho odôvodnenia smernice 89/665 – že normotvorca Únie si bol vedomý možnosti, že pokiaľ podniky nepodajú opravný prostriedok proti nezákonným alebo chybným rozhodnutiam, nemôžu byť niektoré porušenia korigované, pričom takéto rozhodnutia môžu prijať aj orgány príslušné pre preskúmanie, ktoré nemajú súdnu povahu. V snahe napraviť túto situáciu článok 3 smernice 89/665 upravuje všeobecnú právomoc Komisie zasiahnuť na základe postupu, ktorý je v tomto článku stanovený.

27 Znenie ustanovení smernice 89/665 teda neobsahuje nijaký prvok, ktorý by mohol viesť k záveru, že normotvorca Únie mal v úmysle považovať za aktívne subjekty v oblasti podania opravného prostriedku týkajúceho sa postupu verejného obstarávania aj verejných obstarávateľov. Ustanovenia článku 2 ods. 8 tejto smernice preto musia byť považované za osobitnú požiadavku smerujúcu k určitým zárukám vyžadovaným od členských štátov v prípade, že orgány, ktoré sú príslušné pre preskúmanie, nemajú

súdnu povahu, pričom tieto ustanovenia nemenia okruh osôb, ktoré majú právo na preskúmanie v zmysle uvedenej smernice.

28 Tento záver má oporu aj v cieli smernice 89/665.

29 Prvé a druhé odôvodnenie tejto smernice totiž vymedzujú cieľ sledovaný pri jej prijímaní vo vzťahu k cieľu sledovanému smernicami obsahujúcimi hmotnoprávne ustanovenia v oblasti verejného obstarávania. Keďže cieľom týchto smerníc je otvorenie verejného obstarávania hospodárskej súťaži v Únii za podmienok transparentnosti a zákazu diskriminácie a keďže uvedené smernice neobsahujú špecifické opatrenia zabezpečujúce ich účinné uplatňovanie, smernica 89/665 túto funkciu plní tak, že stanovuje povinnosť členských štátov zaviesť účinné a rýchle postupy preskúmania.

30 Zmyslom prijatia smernice 89/665 je teda umožniť prostredníctvom primeraných postupov preskúmania správne uplatnenie hmotnoprávnych ustanovení práva Únie v oblasti verejného obstarávania, ktorých cieľom je zabezpečiť pre hospodárske subjekty so sídlom v členských štátoch fungovanie nenarušenej a čo najširšej hospodárskej súťaže (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. decembra 2007, Bayerischer Rundfunk a i., C-337/06, Zb. s. I-11173, body 38 a 39, ako aj citovanú judikatúru).

31 Konštatovania uvedené v bode 29 tohto rozsudku okrem toho nachádzajú oporu v ustanoveniach smernice Európskeho parlamentu a Rady 2007/66/ES z 11. decembra 2007, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokiaľ ide o zvýšenie účinnosti postupov preskúmania v oblasti zadávania verejných zákaziek (Ú. v. EÚ L 335, s. 31). Táto smernica sa síce *ratione temporis* na skutkové okolnosti veci samej neuplatňuje, obsahuje však niekoľko užitočných usmernení na účely výkladu systému zavedeného smernicou 89/665, keďže tento systém nemení, ale v zmysle svojho tretieho odôvodnenia má za cieľ priniesť „podstatné upresnenia,

ktoré umožňujú dosiahnuť výsledky, o ktorých dosiahnutie sa snažil zákonodarca Spoločenstva“.

32 „Dotknutí uchádzači“ a „hospodárske subjekty“ sú v odôvodneniach smernice 2007/66 č. 4, 6, 7, 14 a 27 uvádzaní ako osoby, na ktoré sa vzťahuje účinná súdna ochrana zamýšľaná touto smernicou a ktoré sú aktívnymi subjektmi v súvislosti s podaním opravného prostriedku.

33 Ďalej je potrebné zdôrazniť, že článok 1 smernice 89/665 sa v znení smernice 2007/66 nazýva „Rozsah pôsobnosti a dostupnosť postupov preskúmania“, kým jej článok 2 má názov „Požiadavky na postupy preskúmania“. Potvrdzuje sa tým predpoklad, podľa ktorého povinnosť uložená členským štátom v zmysle článku 2 ods. 8, resp. po zmene a doplnení v zmysle článku 2 ods. 9 smernice 89/665 zabezpečiť možnosť súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov, ktoré nemajú súdnu povahu a sú príslušné pre preskúmanie, predstavuje osobitnú požiadavku tejto smernice, ktorá neumožňuje zahrnutie verejných obstarávateľov do okruhu subjektov, na ktoré sa uplatňuje.

34 Navyše článok 3 smernice 89/665 sa v znení smernice 2007/66 nazýva „Opravný mechanizmus“ a potvrdzuje všeobecnú právomoc Komisie zasiahnuť v prípade závažného porušenia práva Únie.

35 Z toho vyplýva, že článok 2 ods. 8 smernice 89/665 nevyžaduje, aby členské štáty zaviedli opravný prostriedok súdnej povahy aj pre verejných obstarávateľov.

36 Vzhľadom na povinnosť členských štátov uvedenú v článku 1 ods. 3 smernice 89/665 zabezpečiť, aby mohlo byť právo na preskúmanie dostupné „prinajmenšom“ každej osobe definovanej v tomto ustanovení a berúc tiež do úvahy procesnú autonómiu členských štátov, je však potrebné konštatovať, že týmto štátom nič nebráni v tom, aby v prípade potreby zahrnuli do okruhu osôb, ktoré môžu využiť postupy preskúmania v zmysle vyššie uvedeného ustanovenia, aj verejných obstarávateľov, ak sú ich rozhodnutia zrušené orgánmi, ktoré nemajú súdnu povahu.

37 Tvrdenie, podľa ktorého by takýto výklad smeroval k nejednotnému uplatňovaniu práva Únie, nemožno prijať, keďže smernica 89/665, ako vyplýva najmä z jej článku 1 ods. 3, nemá za cieľ úplnú harmonizáciu relevantných vnútroštátnych právnych noriem.

38 Na prejudiciálnu otázku je preto potrebné odpovedať, že článok 2 ods. 8 smernice 89/665 sa má vykladať v tom zmysle, že z neho pre členské štáty nevyplýva povinnosť zaviesť aj pre verejných obstarávateľov opravný prostriedok súdnej povahy proti rozhodnutiam orgánov, ktoré nemajú súdnu povahu a sú príslušné pre preskúmanie v oblasti verejného obstarávania. Toto ustanovenie však členským štátom nebráni, aby v prípade potreby takýto opravný prostriedok pre verejných obstarávateľov vo svojich právnych poriadkoch zaviedli.

O trovách

39 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Článok 2 ods. 8 smernice 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, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 92/50/EHS z 18. júna 1992, sa má vykladať v tom zmysle, že z neho pre členské štáty nevyplýva povinnosť zaviesť aj pre verejných obstarávateľov opravný prostriedok súdnej povahy proti rozhodnutiam orgánov, ktoré nemajú súdnu povahu a sú príslušné pre preskúmanie v oblasti verejného obstarávania. Toto ustanovenie však členským štátom nebráni, aby v prípade potreby takýto opravný prostriedok pre verejných obstarávateľov vo svojich právnych poriadkoch zaviedli.

Podpisy