Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

18. září 2019 *

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Směrnice 2004/18/ES – Koordinace postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby – Koncese na stavební práce – Prodloužení délky platnosti stávající koncese na výstavbu a provozování dálnice bez zveřejnění oznámení o veřejné zakázce“

Ve věci C-526/17,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 4. září 2017,

Evropská komise, zastoupená G. Gattinarou, P. Ondrůškem a A. Tokárem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s V. Nunziatou, E. De Bonisem a P. Pucciariellem, avvocati dello Stato,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, C. Lycourgos, E. Juhász (zpravodaj), M. Ilešič a I. Jarukaitis, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. prosince 2018,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 21. března 2019,

vydává tento

* Jednací jazyk: italština.

Rozsudek

1 V rámci své žaloby se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že prodloužila dobu platnosti koncese na dálnici A 12 Livorno-Civitavecchia z 31. října 2028 do 31. prosince 2046 bez zveřejnění oznámení o veřejné zakázce, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 2 a 58 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. 2004, L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132), ve znění nařízení Komise (ES) č. 1422/2007 ze dne 4. prosince 2007 (Úř. věst. 2007, L 317, s. 34) (dále jen „směrnice 2004/18“).

Právní rámec

2 Článek 1 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/18 definuje „veřejné zakázky na stavební práce“ jako „veřejné zakázky, jejichž předmětem je buď provedení, nebo projekt i provedení stavebních prací vztahujících se k jedné z činností uvedených v příloze I nebo stavby, nebo provedení stavby, která odpovídá požadavkům stanoveným veřejným zadavatelem, jakýmikoli prostředky“. Pro účely tohoto ustanovení se „stavbou“ rozumí „výsledek souboru stavebních nebo stavebně inženýrských prací, který je sám o sobě dostačující, aby plnil hospodářskou nebo technickou funkci“.

3 Příloha I této směrnice, nadepsaná „Seznam činností uvedených v čl. 1 odst. 2 písm. b)“, zahrnuje výstavbu silnic [třída 45.23 podle statistické klasifikace ekonomických činností v Evropském společenství (NACE)], která jakožto třída zahrnuje výstavbu dálnic.

4 Článek 1 odst. 3 uvedené směrnice definuje „konces[i] na stavební práce“ jako „[smlouvu] stejného druhu jako veřejná zakázka na stavební práce s tou výjimkou, že protiplnění za provedení stavebních prací spočívá buď výhradně v právu využívat stavbu, nebo v tomto právu společně s platbou“.

5 Článek 2 směrnice 2004/18, nadepsaný „Zásady zadávání zakázek“, stanoví:

„Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásad rovnosti a zákazu diskriminace a postupují transparentním způsobem.“

6 Článek 56 této směrnice stanoví, že pravidla pro koncese na stavební práce se vztahují na všechny koncesní smlouvy na stavební práce uzavřené veřejnými zadavateli, jestliže se hodnota těchto smluv rovná nebo je vyšší než 5 150 000 eur.

7 Článek 58 uvedené směrnice, nadepsaný „Zveřejnění oznámení o koncesích na stavební práce“, stanoví:

„1. Veřejní zadavatelé, kteří chtějí udělit koncesi na stavební práce, dají svůj úmysl na vědomí prostřednictvím oznámení.

2. Oznámení o koncesích na stavební práce obsahují informace uvedené v příloze VII C a případně veškeré jiné informace považované veřejným zadavatelem za užitečné, v souladu se standardními formuláři schválenými Komisí postupem podle čl. 77 odst. 2.

3. Oznámení se zveřejňují v souladu s čl. 36 odst. 2 až 8.

4. Článek 37 o zveřejňování oznámení se použije rovněž pro koncese na stavební práce.“

8 Podle čl. 80 odst. 1 směrnice 2004/18 měly členské státy povinnost uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 31. ledna 2006.

Okolnosti předcházející sporu

Koncesní smlouva z roku 1969

9 Dne 23. října 1969 uzavřeli Azienda Nazionale delle Strade SpA (dále jen „ANAS“), veřejný zadavatel odpovědný za dálniční koncese, a společnost Autostrada Tirrenica SpA (dále jen „SAT“), hospodářský subjekt, smlouvu o koncesi na stavební práce (dále jen „koncesní smlouva z roku 1969“). Článek 1 této smlouvy uvádí, že předmětem této smlouvy je výstavba a provoz dálnice z Livorna do Civitavecchia o celkové délce asi 237 km.

10 Článek 5 koncesní smlouvy z roku 1969 v odstavci 1 uvádí, že koncesionář musí při výstavbě úseků dodržet lhůty určené v obecném plánu prací a v odstavci 2 uvádí, že tento koncesionář může ukončit výstavbu úseků před termínem, avšak nemá v tomto případně právo na příslušné protiplnění před termínem. Podle odstavce 3 tohoto článku 5 musí koncesionář po schválení realizačních projektů zahájit stavební práce na jednotlivých částech v termínech určených v obecném plánu prací a dodat celé dílo ve lhůtách vymezených v příslušné části specifické zadávací dokumentace. Podle odstavce 4 uvedeného článku 5 může ANAS na žádost koncesionáře a z důvodů, které nejsou na jeho straně, prodloužit lhůty pro předložení každého projektu, a to jak pro započetí, tak pro ukončení prací na tomto projektu. Tentýž článek 5 v odstavci 5 uvádí, že v posledně uvedeném případě lze datum uplynutí platnosti koncese odložit o dobu, která nepřekročí dobu, o niž byla prodloužena lhůta podle předchozího odstavce, a v odstavci 6 uvádí, že řízení stavebních prací je upraveno předpisy pro státní zakázky a obecnou zadávací dokumentací.

11 Článek 7 koncesní smlouvy z roku 1969 uvádí, že platnost koncese vyprší po uplynutí třiceti let od data zprovoznění celé dálnice. Aniž jsou dotčena ujednání čl. 5 odst. 5 a 6 této smlouvy, toto datum nesmí nastat později než třicet let od data dokončení prací uvedeného v obecném plánu prací ve smyslu čl. 5 odst. 1 a 2 uvedené smlouvy.

12 Koncese udělená koncesní smlouvou z roku 1969 byla schválena a stala se vykonatelnou dne 7. listopadu 1969.

Dodatek z roku 1987

13 Dne 14. října 1987 podepsali ANAS a SAT dodatek ke koncesní smlouvě z roku 1969 (dále jen „dodatek z roku 1987“).

14 Článek 14 tohoto dodatku uvádí, že „doba platnosti této koncese činí 30 let od data zprovoznění celé dálnice“.

Smlouva z roku 1999

15 Dne 7. října 1999 uzavřeli ANAS a SAT smlouvu (dále jen „smlouva z roku 1999“), jejíž článek 2 je nadepsán „Předmět“.

16 Článek 2 odst. 1 této smlouvy uvádí, že tato smlouva mezi orgánem udělujícím koncesi a koncesionářem upravuje provozování 36,6km úseku mezi městy Livorno a Cecina, který byl zprovozněn dne 3. července 1993 a je nedílnou součástí dálnice A12 Livorno-Civitavecchia, na jejíž výstavbu a provozování byla SAT udělena koncese.

17 Podle čl. 2 odst. 2 uvedené smlouvy jsou koncesionáři svěřeny činnosti a úkoly nezbytné k provozování této dálnice způsobem a v souladu s podmínkami sjednanými ve smlouvě, jakož i v souladu s článkem 14 legge n. 531 – Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di

riassetto del settore autostradale (zákon č. 531 o desetiletém plánu pro životnost velkých pozemních komunikací a o restrukturalizačních opatřeních v dálničním sektoru) ze dne 12. srpna 1982 (GURI č. 223, ze dne 14. srpna 1982).

18 Článek 2 odst. 3 téže smlouvy dále uvádí, že „jakmile budou naplněny právní a skutkové podmínky pro pokračování plánu výstavby, na niž byla udělena koncese, bude uzavřen zvláštní dodatek obsahující smluvní rámec pro výstavbu a provozování dvou dalších úseků: Cecina-Grosseto a Grosseto-Civitavecchia“.

19 Článek 23 smlouvy z roku 1999, nadepsaný „Platnost koncese“, v odstavci 1 uvádí, že „platnost koncese vyprší k 31. říjnu 2028“.

Jednotná smlouva z roku 2009

20 Dne 11. března 2009 podepsali ANAS a SAT návrh smlouvy (dále jen „jednotná smlouva z roku 2009“), která ve svém čl. 1 odst. 4 uvádí, že „strany se dohodly, že nemají v souvislosti se smlouvou [z roku 1999] nebo jakýmkoliv jednáním nebo opatřením přijatým před uzavřením této smlouvy žádná práva, úroky nebo nároky, ať už současné, nebo budoucí“.

21 Článek 2 této jednotné smlouvy, nadepsaný „Předmět“, ve svém odstavci 1 uvádí, že „[t]ato jednotná smlouva zcela a výlučně upravuje vztah mezi orgánem udělujícím koncesi a koncesionářem, pokud jde o projekt, výstavbu a provádění všech stavebních prací zadaných dříve na základě koncesní smlouvy uzavřené s ANAS dne 7. října 1999:

a) A 12 Livorno-Cecina (Rosignano), 36,6 km

(úsek zprovozněn dne 3. července 1993);

b) Cecina (Rosignano)-Grosseto, 110,5 km;

c) Grosseto-Civitavecchia, 95,5 km,

tj.	242,6 km“.

22 Článek 4 uvedené jednotné smlouvy, nadepsaný „Platnost koncese“, ve svém odstavci 1 uvádí, že „platnost koncese po dokončení dálnice Cecina (Rosignano) – Civitavecchia s ohledem na přerušení fáze realizace popsané v úvodu a článek 143 legislativního nařízení č. 163 z roku 2006 vyprší k 31. prosinci 2046. […]“.

Postup před zahájením soudního řízení

23 V průběhu roku 2009 byla Komisi zaslána stížnost na to, že byla doba platnosti koncese na dálnici A 12 Livorno-Civitavecchia prodloužena jednotnou smlouvou z roku 2009 z 31. října 2028 do 31. prosince 2046.

24 Komise v tomto ohledu kontaktovala italské orgány, avšak k žádnému řešení nedošlo.

25 Po několika neúspěšných pokusech kontaktovat italské orgány zaslala Komise dne 22. dubna 2014 Italské republice v souladu s článkem 258 SFEU dopisem výzvu, aby se tento členský stát vyjádřil k tomuto prodloužení, které podle ní bylo v rozporu s články 2 a 58 směrnice 2004/18.

26 Vzhledem k tomu, že Komise nepovažovala odpovědi na tuto výzvu dopisem za uspokojivé, zaslala Italské republice dne 17. října 2014 odůvodněné stanovisko.

27 Po zaslání tohoto odůvodněného stanoviska vedla Komise s Italskou republikou dialog, jehož předmětem bylo možné zkrácení délky platnosti dotčené koncese a případné vyhlášení soutěže na stavební práce, které měly být provedeny v rámci této koncese.

28 Dopisem zaslaným dne 8. března 2016 Italské republice Komise tento členský stát vyzvala, aby přijal všechna opatření nezbytná k tomu, aby vyhověl uvedenému odůvodněnému stanovisku, a datum vypršení platnosti koncese stanovil na 31. října 2028 v souladu se smlouvou z roku 1999.

29 Komise měla za to, že Italská republika nepřijala opatření nezbytná ke splnění povinností vyplývajících ze směrnice 2004/18 a nenapravila údajný rozpor s články 2 a 58 této směrnice, a proto podala projednávanou žalobu.

K žalobě

Argumentace účastnic řízení

Argumentace Komise

30 Komise v žalobě vytýká Italské republice porušení článků 2 a 58 směrnice 2004/18, k němuž podle ní došlo v důsledku toho, že platnost koncese na dálnici A 12 Livorno-Civitavecchia, která měla na základě smlouvy z roku 1999 vypršet dne 31. října 2028, byla bez zveřejnění oznámení o veřejné zakázce prodloužena jednotnou smlouvou z roku 2009 o více než 18 let, tedy až do 31. prosince 2046.

31 Komise uvádí, že v projednávané věci jde o koncesi na stavební práce ve smyslu čl. 1 odst. 3 směrnice 2004/18, jelikož odměna koncesionáře spočívá v provozování infrastruktury, k jejíž výstavbě se zavázal, a hodnota této koncese na stavební práce činí 66 631 366,93 eura, takže je překročena limitní hodnota stanovená v článku 56 této směrnice. Tento orgán tvrdí, že v souladu s čl. 58 odst. 1 směrnice 2004/18 měla být uvedená koncese na stavební práce zveřejněna v oznámení o veřejné zakázce. Oznámení o veřejné zakázce přitom nebylo zveřejněno ani v roce 1969, kdy byla uzavřena smlouva na původní koncesi, ani v roce 1999, kdy byla tato koncese prodloužena do roku 2028.

32 Komise s poukazem na rozsudek ze dne 7. září 2016, Finn Frogne (C-549/14, EU:C:2016:634, bod 28 a citovaná judikatura), zaprvé uvádí, že odložení data konce platnosti koncese z 31. října 2028 na 31. prosince 2046 mělo být předmětem oznámení o veřejné zakázce a otevření soutěži v souladu s článkem 58 směrnice 2004/18, jelikož stávající koncese na stavební práce byla podstatným způsobem změněna, takže šlo vlastně o udělení nové koncese. Pro účely takové podstatné změny je totiž nutné provést nové soutěžní řízení, neboť do zadávacího řízení by se mohli přihlásit další uchazeči, pokud by o něm byli předem informováni. Komise uvádí, že podle rozsudku ze dne 5. dubna 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266, bod 70 a citovaná judikatura) je v případě podstatné změny této koncese nutné uspořádat zadávací řízení tím spíše, jestliže neproběhlo pro účely udělení původní koncese.

33 Komise dodává, že v projednávaném případě je dohoda měnící délku platnosti dotčené koncese sama o sobě důkazem o podstatnosti změny a o tom, že strany jasně vyjádřily svou vůli změnit zásadní ustanovení smlouvy o této koncesi ve smyslu bodu 37 rozsudku ze dne 13. dubna 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182). Mimoto zdůrazňuje, že jelikož je koncesionář odměňován provozováním infrastruktury, kterou postavil, umožňuje prodloužení platnosti koncese o 18 let zvyšovat odměnu, což významným způsobem mění ekonomickou rovnováhu ve prospěch koncesionáře.

34 Komise zadruhé tvrdí, že taková změna podstatných náležitostí koncese bez zveřejnění oznámení o veřejné zakázce, jakou je prodloužení platnosti dotčené koncese o 18 let, porušuje zásadu rovného zacházení a zásadu transparentnosti ve smyslu článku 2 směrnice 2004/18. Komise s poukazem na rozsudek ze dne 22. dubna 2010, Komise v. Španělsko (C-423/07, EU:C:2010:211, bod 56), připomíná, že právě u koncese na stavební práce a provozování dálnice má povinnost veřejného zadavatele zveřejnit svůj úmysl udělit tuto koncesi zaručit soutěž v míře považované unijním normotvůrcem za uspokojivou pro koncese na stavební práce.

35 Pokud jde o argumenty Italské republiky, Komise zaprvé zpochybňuje tvrzení tohoto členského státu o kontinuitě koncesní smlouvy z roku 1969 a jednotné smlouvy z roku 2009 z důvodu, že posledně uvedená smlouva má podle ní autonomní režim. Podle Komise nesmí být ujednání jednotné smlouvy z roku 2009 vykládána ve světle koncesní smlouvy z roku 1969. Tato jednotná smlouva podle ní v okamžiku, kdy byla uzavřena, prodlužovala platnost „stávající koncese“, pro kterou platil režim smlouvy z roku 1999.

36 I když byla původní koncese udělena v době, kdy unijní právo danou oblast neupravovalo, změna či revize této původní koncese musí být podle ní posuzována ve světle ustanovení unijního práva, která v mezidobí vstoupila v platnost (rozsudek ze dne 27. října 2005, Komise v. Itálie (C-187/04 a C-188/04, nezveřejněný, EU:C:2005:652).

37 Zadruhé Komise zpochybňuje relevanci údajných obtíží vyplývajících z plnění původní koncese a různých změn vnitrostátní právní úpravy a uvádí, že případná nutnost realizovat rozsáhlé stavební práce, s nimiž smlouva z roku 1999 nepočítala, rovněž znamená, že musí proběhnout soutěž na základě oznámení o veřejné zakázce. Podle Komise dále není konzistentní poukazovat na podstatné změny dotčené koncese způsobené zvýšením nutných investic, zvýšením sazeb o 51,42 % a potřebou prodloužit dobu platnosti koncese, a zároveň tvrdit, že se předmět uvedené koncese od roku 1969 nezměnil. Tvrzení, že 30letá lhůta stanovená v původní koncesi byla „mobilní“ lhůtou, která měla začít běžet až po dokončení prací, navíc podle Komise není v souladu se zásadou transparentnosti ani s užitečným účinkem směrnice 2004/18.

38 Zatřetí podle Komise Italská republika jedná v rozporu s rozsudkem ze dne 19. června 2008, pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:351), když v projednávaném případě odmítá povinnost vyhlásit zadávací řízení s odůvodněním, že nová ujednání jednotné smlouvy z roku 2009 mají vyvážit smluvní vztah s ohledem na původní koncesi.

39 Začtvrté má Komise za to, že v projednávaném případě nebylo namístě vyvažovat synalagmatický vztah, neboť v rámci koncese je koncesionář odměněn provozováním infrastruktury a nese riziko spojené s provozem, takže ochrana smluvní rovnováhy by toto riziko zcela eliminovala a zkreslila předmět koncesní smlouvy. Pokud jde navíc o případné odůvodnění toho, že při uzavírání jednotné smlouvy z roku 2009 nedošlo k soutěži, „potřebou zaručit smluvní rovnováhu“, Komise tvrdí, že rozsudek ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), na který poukazuje Italská republika, není v tomto případě relevantní, neboť se týká toho, zda lze uplatnit zásady vyplývající ze Smlouvy o FEU na koncese, které až do vstupu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. 2014, L 94, s. 1), žádná směrnice neupravovala, zatímco při uzavírání jednotné smlouvy z roku 2009 již směrnice 2004/18 platila. Tento orgán s odkazem na rozsudek ze dne 4. června 2009, Komise v. Řecko (C-250/07, EU:C:2009:338, bod 38), zdůrazňuje, že směrnice 2004/18 nestanoví výjimky ze zásady rovného zacházení, jež by se zakládaly na údajné potřebě „zaručit smluvní rovnováhu“, ale stanoví jiné výjimky z této zásady, které musí být vykládány restriktivně. Z rozsudku ze dne 14. listopadu 2013, Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, bod 40), podle ní dále vyplývá, že zásady právní jistoty se nelze dovolávat za účelem rozšíření účelu dohody, které by bylo v rozporu se zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace, jakož i z nich vyplývající povinností transparentnosti.

Argumentace Italské republiky

40 Italská republika podrobně popisuje časový sled relevantních skutečností. Vysvětluje konkrétně, že SAT nemohla po dobu 13 let zahájit plánované stavební práce, neboť legislativními akty bylo pozastaveno udělování koncesí na výstavbu dálnic a obecně i výstavba nových dálnic nebo dálničních úseků, takže SAT mohla realizovat práce na dálnici A 12 až v roce 1982 a pouze v rámci přidělených prostředků a za podmínky, že dojde ke změně veřejné účasti na kapitálu společnosti, která je držitelem koncese. Tento členský stát dodává, že za těchto okolností podepsali ANAS a SAT dodatek z roku 1987, který potvrzuje, že doba platnosti koncese činí 30 let od data zprovoznění celé dálnice. Tento dodatek tak podle ní umožnil realizaci úseku Livorno-Cecina, který představuje pouze přibližně 15 % z celkové délky dálnice A 12.

41 Italská republika upřesňuje, že cílem jednotné smlouvy z roku 2009 je nahradit koncesní smlouvu z roku 1969, jakož i akty, kterými byla změněna, přičemž aktualizuje a reviduje smluvní ujednání platná v roce 2009 a upravuje dokončení celé dálnice A 12.

42 Pokud jde o věc samou, Italská republika tvrdí, že žaloba Komise vychází z nesprávného skutkového předpokladu, jelikož tento orgán má za to, že se smlouva z roku 1999 týká stavebních prací a provozování dálnice A 12 po celé délce z Livorna do Civitavecchia.

43 Článek 23 odst. 1 smlouvy z roku 1999 totiž podle Italské republiky ve skutečnosti upravoval datum vypršení platnosti koncese k 31. říjnu 2028 pouze pro úsek z Livorna do Cecina. Podle čl. 2 odst. 1 této smlouvy totiž tato smlouva upravuje pouze provoz tohoto 36,6km úseku, který byl zprovozněn dne 3. července 1993, a nikoli provoz ostatních úseků dálnice A 12, jejichž dokončení bylo pozastaveno.

44 Pokud jde o zbývající část dálnice A 12, čl. 2 odst. 3 smlouvy z roku 1999 jasně uvádí, že budou-li splněny právní a faktické podmínky k pokračování plánu výstavby, bude uzavřen zvláštní dodatek upravující smluvně výstavbu a provoz úseků Cecina-Grosseto a Grosseto-Civitavecchia.

45 Podle Italské republiky byla jednotná smlouva z roku 2009 uzavřena na základě posledně uvedeného ujednání, neboť podmínky pro dokončení celé dálnice A 12 byly splněny.

46 Kromě poukazu na toto nesprávné skutkové východisko předkládá Italská republika několik argumentů, aby doložila, že je žaloba Komise neopodstatněná.

47 Zaprvé tvrdí, že v projednávaném případě nebylo rozhodnuto o „prodloužení“ platnosti koncese o 18 let.

48 Italská republika tvrdí, že „mobilní“ lhůta čítající 30 let od „data zprovoznění celé dálnice“, definovaná v článku 7 koncesní smlouvy z roku 1969, nikdy nevypršela. Jednotná smlouva z roku 2009 se navíc týká stavebních prací, s nimiž počítala již původní koncese z roku 1969, a pouze v nezbytném rozsahu reviduje ujednání koncesní smlouvy z roku 1969 za účelem úplného dokončení dálnice A 12 a zaručení původní smluvní rovnováhy.

49 Italská republika tvrdí, že jednotná smlouva z roku 2009 upravuje celou koncesi, pokud jde o projekt, provádění a realizaci všech stavebních prací, na něž byla udělena koncese již v předchozích smlouvách. Upřesňuje, že tato jednotná smlouva upravuje dokončení dotčené dálnice na rozdíl od smlouvy z roku 1999, která v tomto ohledu obsahovala pouze výhradu. Rozsudek ze dne 27. října 2005, Komise v. Itálie (C-187/04 a C-188/04, nezveřejněný, EU:C:2005:652), kromě toho nelze podle ní v projednávané věci použít, neboť ve věci, ve které byl tento rozsudek vydán, se jednalo o novou smlouvu na realizaci nových stavebních prací, zatímco v projednávané věci se jedná o tytéž práce jako v koncesní smlouvě z roku 1969.

50 Podle Italské republiky Komise v projednávaném případě nesprávně dospěla k závěru, že v tomto případě došlo k „podstatné změně stávající koncese“. Podle tohoto členského státu totiž nebyl předmět této koncese ve srovnání s původně definovaným předmětem změněn a jednotná smlouva z roku 2009 byla uzavřena v důsledku povinnosti zavedené regulačními a legislativními akty v průběhu roku 2006 integrovat všechna smluvní ujednání ke všem dálničním koncesím do jediného právního dokumentu, který přebírá a reviduje obsah všech předchozích smluv a kterým dochází k jejich novaci. Upřesňuje, že nová úprava dálničních koncesí byla stanovena v decreto-legge n. 262 – Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (legislativní nařízení č. 262 o naléhavých daňových a finančních opatřeních) ze dne 3. října 2006 (GURI č. 230, ze dne 3. října 2006), změněném na zákon ve znění změn legge n. 286 (zákon č. 286) ze dne 24. listopadu 2006 (řádný dodatek ke GURI č. 277, ze dne 28. listopadu 2006), změněném následně článkem 1 § 1030 legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2007) [zákon č. 296 o jednoročním a víceletém státním rozpočtu (finanční zákon z roku 2007)], ze dne 27. prosince 2006 (řádný dodatek ke GURI č. 299, ze dne 27. prosince 2006).

51 Italská republika proto tvrdí, že se Komise nesprávně dovolává ujednání jednotné smlouvy z roku 2009, podle kterého strany nemohou uplatňovat „žádná práva, úroky nebo nároky“ na základě jednání nebo opatření přijatého před uzavřením této smlouvy, aby prokázala, že není dána kontinuita s původní koncesí, a to, že nemá být brán ohled na právní vztahy z doby před rokem 2009.

52 Italská republika uvádí, že jednotná smlouva z roku 2009 neposkytuje koncesionáři žádnou neodůvodněnou a dodatečnou výhodu. Dodává, že sazby sjednané na období realizace investic dosáhly míry, po jejímž překročení by se sazba placená uživateli stala společensky neúnosnou a od realizace dotčené infrastruktury by muselo být upuštěno. Rovnováha nastolená v koncesní smlouvě z roku 1969 tedy může podle ní fungovat pouze tehdy, bude-li konec platnosti koncese určen na rok 2046, což lze rovněž vysvětlit tím, že projekt nebyl realizován včas v důsledku pochybení, jež nelze přičítat smluvním stranám.

53 Zadruhé Italská republika zdůrazňuje, že vzhledem ke kontinuitě smluvních vztahů, jejichž počátek se datuje do roku 1969, se směrnice 2004/18 v projednávané věci nepoužije.

54 Zatřetí prodloužení doby platnosti dotčené koncese je podle ní v každém případě odůvodněno zásadou ochrany legitimního očekávání, zásadou dodržování smluvních závazků (*pacta sunt servanda*) a zásadou právní jistoty. Italská republika tvrdí, že tyto zásady si žádají, aby byl hospodářský zájem SAT posouzen odpovídajícím způsobem tím spíše, že jde o situaci, která na počátku nebyla v rozporu s unijním právem. S poukazem na rozsudek ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, body 71 až 73), tvrdí, že výjimky ze zásady rovného zacházení lze odůvodnit potřebou zajistit smluvní rovnováhu zejména z hospodářského hlediska. Italská republika má dále za to, že rozsudky ze dne 13. dubna 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182), a ze dne 5. dubna 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), nejsou v rozsahu, v němž se týkají jiných okolností, než jsou okolnosti dotčené v projednávané věci, na tento případ použitelné.

Závěry Soudního dvora

55 Svou žalobou se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 2 a 58 směrnice 2004/18, jelikož jednotná smlouva z roku 2009 prodloužila dobu platnosti koncese na dálnici A 12 z 31. října 2028 na 31. prosince 2046 bez zveřejnění oznámení o veřejné zakázce.

56 Je třeba ověřit použitelnost směrnice 2004/18 na projednávaný spor, což Italská republika zpochybňuje, a poté případně zkoumat tvrzené porušení těchto ustanovení směrnice 2004/18.

K použitelnosti směrnice 2004/18

57 Podle Italské republiky nelze směrnici 2004/18 použít na vztah mezi poskytovatelem koncese a koncesionářem založený koncesní smlouvou uzavřenou v roce 1969, tedy smlouvou, která z časového hlediska předchází judikatuře Soudního dvora v oblasti veřejných zakázek a přijetí nástrojů sekundárního unijního práva v této oblasti.

58 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora brání zásada rovného zacházení a povinnost transparentnosti, která z ní vyplývá, tomu, aby veřejný zadavatel a koncesionář po zadání koncesní smlouvy na stavební práce změnili ujednání koncesní smlouvy tak, že tato ujednání budou mít podstatně odlišné charakteristiky od charakteristik ujednání pro původní zakázku. Tak je tomu tehdy, jestliže důsledkem zamýšlených změn je, že je koncese na stavební práce ve významné míře rozšířena o prvky, které nebyly zamýšleny, nebo hospodářská rovnováha je změněna ve prospěch koncesionáře, či tyto změny mohou zpochybnit zadání koncese na stavební práce v tom smyslu, že v případě, že by uvedené změny byly zaneseny do dokumentace, která upravovala původní zadávací řízení, byla by přijata jiná nabídka nebo by mohli být připuštěni jiní uchazeči (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 7. září 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, bod 28 a citovaná judikatura).

59 Podstatná změna koncesní smlouvy na stavební práce tak v zásadě musí vést k novému zadávacímu řízení na takto změněnou smlouvu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, bod 30 a citovaná judikatura).

60 Za tímto účelem je třeba uvést, že v souladu s judikaturou Soudního dvora se uplatní unijní právní předpisy platné v době této změny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. července 2013, Komise v. Nizozemsko, C-576/10, EU:C:2013:510, bod 54). V tomto ohledu tedy skutečnost, že byla původní koncesní smlouva uzavřena před přijetím unijní právní úpravy v této oblasti, nemá žádný dopad.

61 Komise v projednávané věci tvrdí, že jednotná smlouva z roku 2009 obsahuje podstatné změny ve srovnání s původní koncesí na stavební práce, a tedy skutečnost, že nebylo zveřejněno oznámení o veřejné zakázce pro účely uzavření této jednotné smlouvy, je v rozporu s určitými ustanoveními směrnice 2004/18.

62 Vzhledem k tomu, že je mezi účastníky řízení nesporné, že dotčená koncese na stavební práce a jednotná smlouva z roku 2009 spadají do věcné působnosti směrnice 2004/18, mohou tedy být změny provedené touto smlouvou v existujícím smluvním vztahu mezi ANAS a SAT v zásadě posouzeny z hlediska ustanovení této směrnice.

K údajnému porušení směrnice 2004/18

63 Podle žaloby podané Komisí Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 2 a 58 směrnice 2004/18, a to z důvodu, že platnost koncese na dálnici A 12 z Livorna do Civitavecchia byla prodloužena o 18 let až do 31. prosince 2046, zatímco podle smlouvy z roku 1999 měla platnost této koncese vypršet k 31. říjnu 2028.

64 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že i když Komise v replice kvalifikuje jednotnou smlouvu z roku 2009 jako „autonomní režim“, a tvrdí, že ji nelze považovat za pouhou aktualizaci nebo revizi již existující koncese, nic to nemění na tom, že zastává názor, že tím, že bylo v čl. 4 odst. 1 jednotné smlouvy z roku 2009 upraveno datum vypršení platnosti dotčené koncese, došlo k „prodloužení“ původní délky platnosti určené smlouvou z roku 1999, která je tedy nezbytná pro výklad jednotné smlouvy z roku 2009.

65 Jak uvedla generální advokátka v bodě 46 svého stanoviska, Komise nezpochybnila slučitelnost smlouvy z roku 1999 s unijním právem, ale pouze slučitelnost jednotné smlouvy z roku 2009.

66 Pokud jde o změny existujícího smluvního vztahu mezi ANAS a SAT ujednáními smlouvy z roku 1999, Italská republika tvrdí, že tato smlouva rozlišuje úsek dálnice, který byl k datu uzavření uvedené smlouvy již zprovozněn, a ostatní úseky dálnice A 12, jejichž výstavba dosud nebyla k tomuto datu započata ani dokončena.

67 Tento členský stát tvrdí, že smlouva z roku 1999 upravovala pouze provoz úseku z Livorna do Cecina o délce 36,6 km, který byl zprovozněn v roce 1993 jakožto část dálnice A 12 Livorno-Civitavecchia, a že ujednání o platnosti koncese do 31. října 2028 na základě čl. 23 odst. 1 této smlouvy se týkalo pouze tohoto úseku.

68 Je třeba konstatovat, že toto stanovisko je podepřeno zněním čl. 2 odst. 1 smlouvy z roku 1999, který uvádí, že smlouva „mezi orgánem udělujícím koncesi a koncesionářem upravuje provozování 36,6km úseku mezi městy Livorno a Cecina, který byl zprovozněn dne 3. července 1993 a je nedílnou součástí dálnice A12 Livorno-Civitavecchia, na jejíž výstavbu a provozování byla SAT udělena koncese“.

69 Uvedený postoj potvrzuje i čl. 2 odst. 3 uvedené smlouvy, který uvádí, že „jakmile budou naplněny právní a skutkové podmínky pro pokračování plánu výstavby, na niž byla udělena koncese, bude uzavřen zvláštní dodatek obsahující smluvní rámec pro výstavbu a provozování dvou dalších úseků: Cecina-Grosseto a Grosseto-Civitavecchia“.

70 Kromě toho je třeba dodat, že co se týče těchto dvou dalších úseků, bylo by nelogické se domnívat, že strany smlouvy z roku 1999 hodlaly dobu platnosti koncese, složenou jednak z první časově nevymezené části určené na výstavbu a zprovoznění, která byla již podle tehdejších zkušeností z důvodu legislativních zásahů neurčitá a potenciálně velmi dlouhá, a jednak z druhé části pevně vymezené na období 30 let, určené na provozování dotčené dálnice, nahradit pevnou dobou platnosti koncese stanovenou na 29 let, která by měla vypršet k 31. říjnu 2028 a zahrnovat dobu nezbytnou jak pro výstavu a zprovoznění, tak pro provozování.

71 Je nutno konstatovat, že Komise ve své replice a na jednání nezpochybnila důkazy předložené Italskou republikou, aby prokázala, že se prodloužení doby platnosti sjednané jednotnou smlouvou z roku 2009 týkalo nejen úseku Livorno-Cecina, ale rovněž úseků Cecina-Grosseto a Grosseto-Civitavecchia.

72 Žaloba Komise proto musí zamítnuta v rozsahu, v němž se týká úseků dálnice A 12 Cecina-Grosseto a Grosseto-Civitavecchia, jelikož Komise právně dostačujícím způsobem neprokázala, že byla platnost koncese na stavební práce pro tyto úseky prodloužena o 18 let.

73 Komise však s ohledem na ustanovení směrnice 2004/18 napadá čl. 4 odst. 1 jednotné smlouvy z roku 2009 v rozsahu, v němž vymezuje dobu platnosti koncese do 31. prosince 2046 pro celou dálnici A 12, tedy i pro úsek Livorno-Cecina.

74 Pokud jde o posledně uvedený úsek, který byl zprovozněn dne 3. července 1993 a byl pak provozován koncesionářem samostatně, koncese měla tedy v souladu s čl. 23 odst. 1 smlouvy z roku 1999 platit do 31. října 2028.

75 Je nesporné, že změna doby platnosti koncese, která byla prodloužena do 31. prosince 2046 jednotnou smlouvou z roku 2009, dává SAT dlouhou dodatečnou dobu k provozování úseku Livorno-Cecina a podstatně zvyšuje odměnu tomuto koncesionáři, neboť provozování tohoto úseku je pro něj odměnou.

76 Prodloužení platnosti původní koncese o 18 let a 2 měsíce proto v souladu se zásadami uvedenými v bodě 58 tohoto rozsudku představuje podstatnou změnu podmínek stávající koncese.

77 Článek 4 odst. 1 jednotné smlouvy z roku 2009 tedy v rozsahu, v němž z 31. října 2028 do 31. prosince 2046 prodlužuje platnost koncese na úsek dálnice A 12 Livorno-Cecina, porušuje povinnost rovného zacházení stanovenou v článku 2 směrnice 2004/18 a povinnost zveřejnit oznámení o veřejné zakázce stanovenou v článku 58 této směrnice.

78 Na tomto závěru nemění nic argumenty, které uplatňuje Italská republika. Argumenty o potřebě zachovat hospodářskou rovnováhu původní koncesní smlouvy mezi stranami, které se týkají koncese jako celku, nemohou být proto v žádném případě akceptovány. Vzhledem k tomu, že smlouva z roku 1999 uzavřená mezi poskytovatelem koncese a koncesionářem uvádí, že na základě jejího čl. 23 odst. 1 koncese platí do 31. října 2028 pro úsek Livorno-Cecina, dále nelze tvrdit, že prodloužení platnosti koncese pro tento úsek bylo nutné k tomu, aby byla respektována zásada ochrany legitimního očekávání, zásada dodržování smluvních závazků (*pacta sunt servanda*) a zásada právní jistoty.

79 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že Italská republika tím, že dobu platnosti koncese na úsek Livorno-Cecina dálnice A 12 (Livorno-Civitavecchia) prodloužila z 31. října 2028 do 31. prosince 2046 bez zveřejnění oznámení o veřejné zakázce, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 2 a 58 směrnice 2004/18.

80 Ve zbývající části se žaloba zamítá.

K nákladům řízení

81 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

82 V projednávaném případě Komise a Italská republika požadovaly uložení náhrady nákladů řízení druhému účastníku řízení.

83 Článek 138 odst. 3 uvedeného jednacího řádu stanoví, že Soudní dvůr může rozhodnout, že účastník řízení ponese vlastní náklady řízení a nahradí část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení, jeví-li se to vzhledem k okolnostem v projednávané věci důvodným. Jelikož v projednávaném případě bylo žalobě Komise vyhověno jen v rozsahu, v němž se týká úseku dálnice A 12 (Livorno-Civitavecchia) z Livorna do Cecina, je třeba na základě tohoto ustanovení rozhodnout, že Komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí tři čtvrtiny nákladů řízení Italské republiky a že Italská republika ponese čtvrtinu vlastních nákladů řízení.

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

1) Italská republika tím, že dobu platnosti koncese na úsek Livorno-Cecina (Itálie) dálnice A 12 (Livorno-Civitavecchia) prodloužila z 31. října 2028 do 31. prosince 2046 bez zveřejnění oznámení o veřejné zakázce, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 2 a 58 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1422/2007 ze dne 4. prosince 2007.

2) Ve zbývající části se žaloba zamítá.

3) Evropská komise ponese vlastní náklady a nahradí tři čtvrtiny nákladů řízení vynaložených Italskou republikou. Italská republika ponese jednu čtvrtinu vlastních nákladů řízení.

Podpisy.