

Vec C-684/23

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

15. november 2023

Vnútroštátny súd:

Administratīvā rajona tiesa

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

15. november 2023

Žalobkyňa:

SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss

Žalovaní:

Iepirkumu uzraudzības birojs

VSIA Autotransporta direkcija

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Administratīvā rajona tiesa (Okresný správny súd, Lotyšsko) prejednáva žalobu vo veci správneho súdnictva podanú spoločnosťou SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss, ktorou navrhuje určiť, že rozhodnutie Iepirkumu uzraudzības birojs (Úrad pre dohľad nad verejným obstarávaním, Lotyšsko) je nezákonné v rozsahu týkajúcom sa časti verejnej súťaže „na koncesiu na poskytovanie služieb verejnej autobusovej dopravy na sieti liniek regionálneho významu“ pre mesto Ventspils, keďže spoločnosti PSIA Ventspils reiss (ktorá bola úspešným uchádzačom v tejto verejnej súťaži) ako internému poskytovateľovi bolo priznané právo zúčastniť sa na uvedenej verejnej súťaži.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Administratīvā rajona tiesa (Okresný správny súd) v súlade s článkom 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie žiada, aby Súdny dvor Európskej únie v prejudiciálnom konaní vyložil článok 5 ods. 2 písm. c) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 z 23. októbra 2007 o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave, ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 1191/69 a (EHS) č. 1107/70 (ďalej len „nariadenie č. 1370/2007“), v spojení s článkom 5 ods. 3 tohto nariadenia.

Prejudiciálne otázky

1. Má sa článok 5 nariadenia č. 1370/2007 vykladať v tom zmysle, že v rámci verejnej súťaže, ktorá je uvedená v odseku 3 tohto článku, sa musia overiť požiadavky stanovené v odseku 2 písm. c) tohto článku na to, aby sa interný poskytovateľ mohol zúčastniť na verejnej súťaži?
2. V prípade, ak je odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku kladná, má sa článok 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007 vykladať v tom zmysle, že verejný obstarávateľ je pri rozhodovaní o zadaní zmluvy povinný overiť, či sú všetky požiadavky stanovené v tomto ustanovení splnené v okamihu predloženia ponuky, a to aj s prihliadnutím na okolnosti, ktoré nastali po predložení ponuky a ktoré môžu ovplyvniť spravodlivú hospodársku súťaž medzi uchádzačmi?
3. V prípade, ak je odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku kladná, má sa článok 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007 vykladať v tom zmysle, že predĺženie lehoty na splnenie zmluvy o službách, ktorá bola predtým uzavretá, predstavuje ďalšiu priamo zadanú zmluvu o službách vo verejnom záujme v zmysle uvedeného ustanovenia?

Uvádzané právne predpisy Únie

Odôvodnenie 18, ako aj článok 5 ods. 2, 3 a 5 nariadenia č. 1370/2007.

Judikatúra Súdneho dvora

Rozsudky Súdneho dvora:

Rozsudok zo 6. októbra 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799.

Rozsudok z 21. marca 2019, Mobit a Autolinee Toscane, C-350/17 a C-351/17, EU:C:2019:237.

Rozsudok z 22. decembra 2010, Mercredi, C-497/10 PPU, EU:C:2010:829.

Uvádzané vnútroštátne právne predpisy

§ 8 Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums (zákon o službách verejnej dopravy), ktorý stanovuje pravidlá týkajúce sa organizovania verejnej súťaže na poskytovanie služieb verejnej dopravy.

§ 2 Publisko iepirkumu likums (zákon o verejnom obstarávaní), ktorý vymedzuje ciele verejného obstarávania.

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Dňa 19. mája 2021 verejný obstarávateľ VSIA Autotransporta direkcija, ktorý je zodpovedný za organizovanie služieb verejnej dopravy v Lotyšsku, vyhlásil otvorenú verejnú súťaž „na koncesiu na poskytovanie služieb verejnej autobusovej dopravy na sieti liniek regionálneho významu“ (ďalej aj ako „verejná súťaž“), v ktorej sa mali predložiť ponuky do 30. augusta 2021.
- 2 Žalobkyňa SIA Latvijas Sabiedriskais Autobuss predložila ponuku, ale rozhodnutím verejného obstarávateľa zo 7. decembra 2022 bola jej ponuka zamietnutá a zmluva bola zadaná spoločnosti PSIA Ventspils reiss.
- 3 PSIA Ventspils reiss je spoločnosť vo vlastníctve mesta, ktorej celé základné imanie vlastní mesto (valstspilsēta) Ventspils. PSIA Ventspils reiss sa teda musí považovať za interného poskytovateľa v zmysle nariadenia č. 1370/2007.
- 4 Dňa 13. januára 2012 mesto Ventspils uzavrelo zmluvu so spoločnosťou PSIA Ventspils reiss o poskytovaní služieb autobusovej verejnej dopravy v meste Ventspils do 31. decembra 2023.

- 5 V súvislosti s verejnou súťažou vyhlásenou verejným obstarávateľom mesto 27. septembra 2019 rozhodlo, že doba platnosti zmluvy o službách, ktorú predtým uzavrelo so spoločnosťou PSIA Ventspils reiss, sa skrúti do 30. septembra 2021 a zorganizuje sa verejná súťaž na koncesiu na poskytovanie služieb verejnej dopravy v tomto meste. V zmluve je tiež stanovené, že doba platnosti zmluvy sa môže predĺžiť, ak výsledok vyhlásenej verejnej súťaže z dôvodov, za ktoré nezodpovedá verejný obstarávateľ, nebude uspokojivý a nebude možné uzavrieť zmluvu v primeranej lehote a v prípade prerušenia poskytovania služieb alebo bezprostredného rizika vzniku takejto situácie v súlade s článkom 5 ods. 5 nariadenia č. 1370/2007.
- 6 Dňa 31. marca 2021 mesto Ventspils vyhlásilo verejnú súťaž na „poskytovanie služieb autobusovej verejnej dopravy v meste Ventspils“, ktorá bola 10. septembra 2021 prerušená na základe rozhodnutia dozorného orgánu, a to v dôsledku toho, že bolo potrebné zmeniť súťažné podklady.
- 7 V súvislosti s predĺženou verejnou súťažou uvedené mesto 2. septembra 2021 rozhodlo, že predĺži dobu platnosti zmluvy o službách, ktorú predtým uzavrelo so spoločnosťou PSIA Ventspils reiss, až do uzavretia novej zmluvy alebo do 30. septembra 2022 podľa toho, ktorá z týchto dvoch okolností nastane skôr. Predĺženie zmluvy bolo odôvodnené s odvolaním sa na článok 5 ods. 5 nariadenia č. 1370/2007.
- 8 Dňa 19. septembra 2021 mesto vyhlásilo ďalšiu verejnú súťaž na „poskytovanie služieb autobusovej verejnej dopravy v meste Ventspils“, ktorá bola 1. júna 2023 prerušená na základe rozhodnutia dozorného orgánu, a to v dôsledku toho, že bolo potrebné odstrániť nezrovnalosti v súťažných podkladoch.
- 9 Dňa 22. septembra 2022 teda mesto na základe článku 5 ods. 5 nariadenia č. 1370/2007 rozhodlo, že opäť predĺži dobu platnosti zmluvy o službách, ktorú predtým uzavrelo so spoločnosťou PSIA Ventspils reiss, až do uzavretia novej zmluvy alebo do 30. septembra 2023, podľa toho, ktorá z týchto dvoch okolností nastane skôr.
- 10 Žalobkyňa napadla rozhodnutie verejného obstarávateľa na Úrade pre dohľad nad verejným obstarávaním (ďalej len „Úrad“) ako nadriadenom orgáne verejnej moci, ktorý dohliada nad verejnými súťažami.
- 11 Žalobkyňa okrem iného napáda účasť úspešného uchádzača ako interného poskytovateľa na verejnej súťaži.
- 12 Rozhodnutím Úradu zo 6. februára 2023 bolo rozhodnutie verejného obstarávateľa potvrdené.
- 13 Žalobkyňa podala proti rozhodnutiu Úradu žalobu na Administratívu [rajona] tiesa (Okresný správny súd), pričom okrem iného trvala na tom, že PSIA Ventspils reiss mala byť vylúčená z účasti na verejnej súťaži.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 14 Žalobkyňa sa domnieva, že verejný obstarávateľ bol povinný vylúčiť úspešného uchádzača, spoločnosť PSIA Ventspils reiss, z účasti na verejnej súťaži, keďže podľa jej názoru nebola dodržaná lehota stanovená v článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007, po uplynutí ktorej má interný poskytovateľ právo zúčastniť sa na iných verejných súťažiach.
- 15 Žalobkyňa tvrdila, že orgány verejnej moci nesprávne vyložili ustanovenia nariadenia č. 1370/2007, keďže nevzali do úvahy, že došlo k predĺženiu doby platnosti zmluvy o zadaní, ktorú uzavrela PSIA Ventspils reiss s mestom, čo sa v podstate rovná uzatvoreniu novej priamo zadanej zmluvy.
- 16 Podľa názoru žalobkyne s cieľom zaručiť, že PSIA Ventspils reiss sa bude môcť zúčastniť na verejnej súťaži organizovanej verejným obstarávateľom, sa mesto tiež pôvodne rozhodlo skrátiť dobu platnosti zmluvy, aj keď ju neskôr viackrát predĺžilo. Žalobkyňa sa domnieva, že také správanie samo osebe odporuje cieľu ustanovení nariadenia č. 1370/2007, ktorý spočíva v obmedzení narušení hospodárskej súťaže, ku ktorým by došlo, ak by sa týmto poskytovateľom služieb umožnilo zúčastňovať sa na verejných súťažiach a organizovať služby verejnej dopravy mimo územia predmetného mesta.
- 17 Žalobkyňa si navyše kladie otázku, či mesto vo všeobecnosti bolo oprávnené rozhodnúť o predĺžení doby platnosti zmluvy, s prihliadnutím na to, že verejnú súťaž, ktorá sa predĺži (alebo odloží), nemožno všeobecne považovať za núdzovú okolnosť v zmysle článku 5 ods. 5 nariadenia č. 1370/2007.
- 18 Na pojednávaní žalobkyňa uviedla, že svoju žalobu naďalej odôvodňuje tvrdeniami, ktoré sú v nej uvedené. Žalobkyňa nepopiera, že v okamihu predloženia ponuky bola dodržaná dvojročná lehota stanovená v článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007. Podľa žalobkyne sa však táto skutočnosť opäť mala overiť v okamihu, keď bolo prijaté rozhodnutie o zadaní zmluvy, aby sa predišlo akémukoľvek zneužitiu tohto práva. V prejednávanej veci bola v okamihu prijatia rozhodnutia zmluva predĺžená do 30. septembra 2023, čo je vo vzťahu k okamihu predloženia ponuky o mesiac viac ako dvojročná lehota stanovená v uvedenom ustanovení nariadenia.
- 19 Úrad a verejný obstarávateľ sa naopak domnievajú, že v prejednávanom prípade nebola porušená zásada spravodlivej hospodárskej súťaže. Konkrétne tvrdia, že plnenie zmluvy vyplývajúcej z verejnej súťaže sa začne až 1. júla 2024, a preto PSIA Ventspils reiss nebude súčasne poberať odmenu tak za plnenie priamo zadanej zmluvy, ako aj za plnenie zmluvy uzavretej v rámci verejnej súťaže.
- 20 Podľa názoru Úradu ku konečnému termínu na predloženie ponúk stanovenému vo verejnej súťaži – 30. augusta 2021 – boli splnené všetky predchádzajúce požiadavky stanovené v článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007 na to, aby sa interný poskytovateľ mohol zúčastniť na iných verejných súťažiach. Napriek tomu, že mesto 2. septembra 2021 a 22. septembra 2022 rozhodlo, že

doba platnosti zmluvy o službách uzavretej so spoločnosťou PSIA Ventspils reiss sa celkovo predĺži do 30. septembra 2023, cieľom tohto predĺženia bolo zabezpečiť kontinuitu poskytovania služieb verejnej dopravy v správnom obvode mesta na základe článku 5 ods. 5 nariadenia č. 1370/2007. Okrem toho otázku zákonnosti štátnej pomoci alebo pomoci poskytnutej mestom treba posudzovať v kontexte rozhodnutí prijatých mestom a zmlúv uzavretých mestom, a nie v kontexte otvorenej a transparentnej verejnej súťaže zorganizovanej verejným obstarávateľom.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 21 V prejednávanej veci musí vnútroštátny súd pri skúmaní predmetnej verejnej súťaže uplatniť článok 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007 v spojení s článkom 5 ods. 3 uvedeného nariadenia, pričom Súdny dvor Európskej únie ešte nepodal spoločný výklad týchto ustanovení.
- 22 Aj keď sa v rozsudku Súdneho dvora v spojených veciach C-350/17 a C-351/17, Mobit a Autolinee Toscane, konštatovalo, že článok 5 nariadenia č. 1370/2007 sa vôbec neuplatní, v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát v uvedenej veci, sa uvádza, že nerešpektovanie geografickej požiadavky uvedenej v článku 5 ods. 2 písm. b) tohto nariadenia nemôže mať žiadny vplyv na postup zadania zákazky v zmysle článku 5 ods. 3 tohto nariadenia. Uvedené návrhy sú založené po prvé na skutočnosti, že požiadavku týkajúcu sa obmedzenia stanovuje článok 5 ods. 2 nariadenia č. 1370/2007, ktorý upravuje priame zadávanie zákaziek, a nie článok 5 ods. 3 tohto nariadenia, ktorý sa týka zadávania zákaziek na základe verejnej súťaže. Po druhé tento výklad vyplýva zo znenia článku 5 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1370/2007 a najmä z formulácie „podmienkou uplatňovania tohto odseku je“, z ktorej výslovne vyplýva, že požiadavka na územné obmedzenie činnosti interného poskytovateľa je podmienkou platnosti interných postupov zadávania zákaziek. Po tretie zo znenia článku 5 ods. 3 druhej vety nariadenia č. 1370/2007 tiež vyplýva, že nemožno vylúčiť poskytovateľov, ktorým bola priamo zadaná zákazka, pretože výslovne požaduje, aby tento postup umožňoval „účasť všetkým poskytovateľom“. V tejto súvislosti sa zdôrazňuje, že článok 5 ods. 3 tohto nariadenia, ktorý sa týka postupov zadávania zákaziek na základe verejnej súťaže, neobsahuje žiadny odkaz na požiadavku územného obmedzenia činnosti stanovenú v článku 5 ods. 2 písm. b) uvedeného nariadenia ani inú podobnú požiadavku. Po štvrté taký výklad je v súlade s jedným z cieľov sledovaných nariadením č. 1370/2007, ktorým je zvýšiť využívanie postupov verejnej súťaže pri zadávaní zmlúv o službách vo verejnom záujme v osobnej doprave. Vzhľadom na vyššie uvedené generálny advokát dospel k záveru, že nedodržanie požiadaviek stanovených v článku 5 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1370/2007 by mohlo spochybníť platnosť priameho zadania zákazky v prospech tohto podniku alebo podniku, ktorý ho ovláda.
- 23 Uvedené návrhy generálneho advokáta by sa mohli použiť aj pri uplatnení článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007, pričom z nich možno vyvodíť,

že nedodržanie požiadaviek stanovených v uvedenom ustanovení nemôže mať žiadny vplyv na verejnú súťaž v zmysle článku 5 ods. 3 uvedeného nariadenia.

- 24 Podľa názoru vnútroštátneho súdu je však dôležité v rámci verejnej súťaže overiť dodržanie obmedzení stanovených v článku 5 ods. 2 písm. b) a c) nariadenia č. 1370/2007.
- 25 Z odôvodnenia 18 nariadenia č. 1370/2007 najmä vyplýva, že s cieľom zaručiť rovnaké podmienky pre všetkých sa priame zadávanie zmlúv o službách verejnej dopravy musí prísne kontrolovať. Priame zadanie zmluvy o službách treba považovať za ekonomickú výhodu, o ktorú za bežných trhových podmienok nemôže žiadať žiadny poskytovateľ, a to preto, lebo táto výhoda a platby uskutočnené na základe nej majú zjavný vplyv na hospodársku súťaž. Z tohto dôvodu článok 5 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1370/2007 zakazuje, aby sa interní poskytovatelia zúčastňovali na iných verejných súťažiach mimo územia pôsobnosti príslušného orgánu verejnej moci. S cieľom podporiť otvorenie trhu služieb vo verejnom záujme v osobnej doprave článok 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007 súčasne stanovuje výnimku z tohto zákazu, ak je splnený súbor požiadaviek, ktorých cieľom je vyhnúť sa poskytovaniu služieb prostredníctvom priameho zadávania. Rozhodnutia o budúcej organizácii hospodárskych činností interného poskytovateľa majú vplyv na cenu, ktorú ponúkne uchádzač, takže na zaručenie rovnakých podmienok hospodárskej súťaže je podľa názoru vnútroštátneho súdu podstatné, aby sa v rámci verejnej súťaže overili požiadavky uvedené v článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007.
- 26 Vzhľadom na vyššie uvedené vnútroštátny súd žiada Súdny dvor Európskej únie, aby objasnil, či sa v rámci verejných súťaží, ktoré sú upravené v článku 5 ods. 3 nariadenia č. 1370/2007, musia overiť požiadavky stanovené v odseku 2 písm. c) tohto článku na to, aby sa interný poskytovateľ mohol zúčastniť na verejnej súťaži.
- 27 V prípade, ak by odpoveď na prvú otázku bola kladná, vnútroštátny súd bude musieť uplatniť požiadavky stanovené v článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007.
- 28 Z uvedeného ustanovenia vyplýva, že interný poskytovateľ sa môže zúčastniť na otvorenej verejnej súťaži, ak sú súčasne splnené tieto požiadavky: 1. do uzavretia priamo zadanej zmluvy o službách nezostáva viac ako dva roky, 2. prijalo sa konečné rozhodnutie o zaradení poskytovania služieb vo verejnom záujme v osobnej doprave, na ktoré sa vzťahuje zmluva interného poskytovateľa, do spravodlivej verejnej súťaže a 3. interný poskytovateľ neuzavrel žiadnu ďalšiu priamo zadanú zmluvu o službách vo verejnom záujme.
- 29 V tejto veci je dôležité objasniť, v ktorom okamihu musia byť splnené všetky požiadavky stanovené v článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007 na to, aby sa interný poskytovateľ mohol zúčastniť na verejnej súťaži.

- 30 S prihliadnutím na to, že ponukou predloženou uchádzačom sa potvrdzuje účasť na verejnej súťaži a že rozhodnutia týkajúce sa budúcej organizácie hospodárskych činností interného poskytovateľa môžu mať vplyv na cenu ponuky uchádzača, podľa názoru vnútroštátneho súdu by bolo logické dospieť k záveru, že predmetné požiadavky musia byť splnené v okamihu predloženia ponuky.
- 31 Skutkové okolnosti veci však svedčia o tom, že po predložení ponuky sa situácia môže zmeniť. V prejednávanej veci bola doba platnosti priamo zadanej zmluvy o službách na základe článku 5 ods. 5 nariadenia č. 1370/2007 viackrát predĺžená, pričom celková doba platnosti bola dlhšia ako stanovená dvojročná lehota, ak sa počíta od predloženia ponuky. Je podstatné objasniť, či by verejný obstarávateľ musel v okamihu zadania zmluvy preukázať, že požiadavky stanovené v článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007 boli v okamihu predloženia ponuky stále splnené, a v prípade, ak sa konštatuje nedodržanie dvojročnej lehoty, by mal vylúčiť interného poskytovateľa z verejnej súťaže. Podľa názoru orgánov verejnej moci treba naopak pripísať rozhodujúci význam skutočnosti, že k predĺženiu doby platnosti zmluvy došlo z dôvodov uvedených v článku 5 ods. 5 nariadenia č. 1370/2007 a že toto predĺženie ako také nemá vplyv na spravodlivú hospodársku súťaž medzi uchádzačmi.
- 32 Vnútroštátny súd sa tiež domnieva, že v rámci verejnej súťaže by sa mali posúdiť aj zmeny skutkových okolností, ktoré nastali po predložení ponuky, keďže nemožno vylúčiť, že požiadavky stanovené v článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007 budú formálne splnené len v okamihu predloženia ponuky, a to najmä vzhľadom na vzájomné prepojenie medzi mestom a najpriamejším poskytovateľom a na to, že zmeny skutkových okolností, ktoré nastali po predložení ponuky, treba skúmať z hľadiska toho, či majú vplyv na spravodlivú hospodársku súťaž medzi uchádzačmi.
- 33 Vzhľadom na vyššie uvedené je podľa vnútroštátneho súdu podstatné objasniť, či sa má článok 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007 vykladať v tom zmysle, že verejný obstarávateľ je pri rozhodovaní o zadaní zmluvy povinný overiť, či sú všetky požiadavky stanovené v tomto ustanovení splnené v okamihu predloženia ponuky, a to aj s prihliadnutím na okolnosti, ktoré nastali po predložení ponuky a ktoré môžu ovplyvniť spravodlivú hospodársku súťaž medzi uchádzačmi.
- 34 Žalobkyňa sa najmä domnieva, že predĺženie doby platnosti priamo zadanej zmluvy o službách predstavuje uzavretie ďalšej priamo zadanej zmluvy o službách vo verejnom záujme v zmysle článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007.
- 35 Vzhľadom na to, že k predĺženiu lehoty na splnenie zmluvy dochádza v rámci už uzavretej zmluvy, pričom ostatné podmienky zmluvy zostávajú nezmenené, vnútroštátny súd má pochybnosti, či by sa požiadavka stanovená v článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007, aby „interný poskytovateľ neuzavrel žiadnu ďalšiu priamo zadanú zmluvu o službách vo verejnom záujme“, mala vykladať tak široko.

- 36 Vnútroštátny súd tiež považuje za potrebné objasniť výklad požiadavky stanovenej v článku 5 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1370/2007.

PRACOVNÝ DOKUMENT