

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

13. listopadu 2007*

Ve věci C-507/03,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 1. prosince 2003,

Komise Evropských společenství, zastoupená X. Lewisem a K. Wiednerem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Flynnem, QC, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Irsku, zastoupenému D. O'Haganem, jako zmocněncem, ve spolupráci s E. Reganem a B. O'Moorem, SC, jakož i C. O'Toolem, barrister, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovanému,

* Jednací jazyk: angličtina.

podporovanému:

Dánským královstvím, zastoupeným J. Moldem a A. Jacobsenem, jako zmocněnci,

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem, D. Petrauschem a S. Ramet, jako zmocněnci,

Nizozemským královstvím, zastoupeným H. G. Sevenster, C. Wissels a P. van Ginnekenem, jako zmocněnci,

Finskou republikou, zastoupenou A. Guimaraes-Purokoski, jako zmocněnkyní,

vedlejšími účastníky,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, G. Arestis a U. Löhmus, předsedové senátů, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Makarczyk (zpravodaj), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský a J. Klučka, soudci,

generální advokátka: C. Stix-Hackl,
vedoucí soudní kanceláře: K. Sztranc-Sławiczek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 4. dubna 2006,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 14. září 2006,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Irsko tím, že se rozhodlo svěřit poskytování služeb výplaty sociálních dávek irské poštovní službě An Post bez předchozího zveřejnění nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článků 43 ES a 49 ES, jakož i z obecných zásad práva Společenství ve vztahu k zakázce týkající se poskytování takových služeb.

Právní rámec

- 2 Z dvacátého bodu odůvodnění směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby (Úř. věst. L 209, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 322) vyplývá, že:

„[...] pro zamezení praktik, které omezují hospodářskou soutěž jako takovou a zejména účast příslušníků jiných členských států na zakázkách, je nezbytné zlepšit přístup poskytovatelů služeb k zadávání zakázek“.

3 Podle čl. 3 odst. 2 směrnice 92/50:

„Zadavatelé zajistí, aby nedocházelo k diskriminaci jednotlivých poskytovatelů služeb.“

4 Směrnice 92/50 definuje ve své hlavě II použití nazvané „dvoustupňové použití“. Podle článku 8 této směrnice jsou zakázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v její příloze I A, zadávány v souladu s ustanoveními hlav III až VI této směrnice, tedy s jejími články 11 až 37. Naproti tomu podle článku 9 uvedené směrnice „[z]akázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze I B, jsou zadávány v souladu s články 14 a 16“.

5 Článek 14 směrnice 92/50 uvádí podrobné podmínky ohledně technických specifikací, které musejí být zahrnuty do zadávací dokumentace.

6 Článek 16 této směrnice stanoví:

„1. Zadavatelé, kteří zadali zakázku nebo pořádali veřejnou soutěž na určitý výkon, zašlou oznámení o výsledcích řízení Úřadu pro úřední tisky Evropských společenství [(Úřad pro úřední tisky)].“

[...]

3. V případě veřejných zakázek na služby uvedené v příloze I B uvedou zadavatelé ve vyhlášení, zda souhlasí s jeho zveřejněním.

4. Komise vypracuje pravidla pro zasílání pravidelných zpráv na základě vyhlášení uvedeného v odstavci 3, a také pro zveřejnění tohoto vyhlášení [těchto zpráv] v souladu s postupem stanoveným čl. 40 odst. 3.

[...]“

7 Článek 43 uvedené směrnice stanoví:

„Nejpozději tři roky po uplynutí lhůty stanovené pro dosažení souladu s touto směrnicí přezkoumá Komise v úzké spolupráci s výbory uvedenými v čl. 40 odst. 1 a 2 způsob použití této směrnice včetně vlivu jejího použití na zadávání zakázek na služby uvedené v příloze I A a ustanovení o technických normách. Komise zhodnotí zvláště možnosti plného použití směrnice při zadávání zakázek na jiné služby uvedené v příloze I B a vliv poskytování služeb domácími zdroji na účinné otevření trhu v oblasti zadávání veřejných zakázek. Komise podle toho podá nezbytné návrhy na náležitě úpravy směrnice.“

- 8 Příloha I B též směrnice vyjmenovává řadu kategorií služeb.

Skutkový základ žaloby a postup před zahájením soudního řízení

- 9 Dne 4. prosince 1992 uzavřel irský ministr sociálních věcí s An Post bez zahájení zadávacího řízení smlouvu, na jejímž základě si mohli příjemci sociálních dávek vyzvedávat na poštovních úřadech částky, které jim náleží.
- 10 Tato původní smlouva se týkala období mezi 1. lednem 1992 a 31. prosincem 1996. V květnu 1997 byla tato smlouva prodloužena do 31. prosince 1999. V květnu 1999 schválily irské orgány nové prodloužení uvedené smlouvy na období od 1. ledna 2000 do 31. prosince 2002.
- 11 V říjnu 1999 zahájila Komise na základě stížnosti výměnu korespondence s Irskem.
- 12 Irsko v návaznosti na zásah Komise a do doby, než odpoví na otázky vznesené tímto orgánem, oficiálně neprodloužilo smlouvu uzavřenou s An Post. Aby nebyla přerušena výplata sociálních dávek, An Post nadále poskytovala dotyčné služby na *ad hoc* základě.

- 13 Komise má za to, že Irsko v rámci postupu upraveného článkem 226 ES vzniklé problémy nevyřešilo. Komise se totiž s ohledem na odpovědi dané tímto členským státem v návaznosti na svou výzvu dopisem ze dne 26. června 2002 a své odůvodněné stanovisko ze dne 17. prosince 2002 domnívala, že uzavření nové smlouvy s An Post bez předchozího zveřejnění je v rozporu s ustanoveními Smlouvy o ES, a v důsledku toho podala projednávanou žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 14 Komise má za to, že Irsko nerespektovalo články 43 ES a 49 ES, jakož i obecné zásady transparentnosti, rovnosti a zákazu diskriminace. Komise ve své žalobě tvrdí, že tato ustanovení jsou pro členské státy závazná stejně jako povinnosti stanovené v člácích 14 a 16 směrnice 92/50.
- 15 Komise se ve své analýze opírá o řadu rozhodnutí Soudního dvora, která podle jejího názoru dokládají, že vedle povinností stanovených směrnicí se lze dovolávat i primárního práva (rozsudek ze dne 7. prosince 2000, Telaustria a Telefonadress, C-324/98, Recueil, s. I-10745; usnesení ze dne 3. prosince 2001, Vestergaard, C-59/00, Recueil, s. I-9505, a rozsudek ze dne 18. června 2002, HI, C-92/00, Recueil, s. I-5553).
- 16 Irsko zpochybňuje analýzu Komise a tvrdí, že pokud zákonodárce Společenství přijímá výslovná ustanovení upravující specifické oblasti, nemohou být tato ustanovení pominuta, vyloučena či zůstat nepoužita z důvodu použití obecných

pravidel. Speciální ustanovení totiž musí mít přednost před obecnými ustanoveními. Účelem žaloby Komise je tedy rozšíření povinností členských států v oblasti veřejných zakázek na služby.

- 17 Irsko se krom toho dovolává legislativní nečinnosti Komise v této oblasti, přestože tato zahájila řadu konzultací ohledně reformy směrnice 92/50 a od přijetí této směrnice došlo k řadě jejích změn. Přístup Komise je v rozporu s obecnými zásadami legitimního očekávání a právní jistoty.
- 18 Komise tuto argumentaci odmítá vycházejíc ze zásady, že sekundární právo má druhotný charakter oproti právu primárnímu. Jakákoli změna směrnice 92/50 tak nemá žádný vliv na povinnosti Irska.
- 19 Dánské království, Francouzská republika, Nizozemské království a Finská republika vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na podporu Irska.
- 20 Podle Nizozemského království mají zadavatelé pouze omezenou povinnost transparentnosti. Podle Dánského království a Finské republiky existuje rozdíl mezi jazykovými zněními rozsudků citovaných Komisí, který může oslabit jejich význam. Podle Francouzské republiky je omezení povinností členských států potvrzeno směrnicí 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. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132), která zachovává rozlišení provedené směrnicí 92/50.

Závěry Soudního dvora

- 21 Úvodem je nutné konstatovat, že žádný účastník řízení nepopírá, že v projednávaném případě spadá dotčená zakázka do působnosti směrnice 92/50 a že služby výplaty sociálních dávek, o něž se jedná, patří do kategorie neprioritních služeb uvedených v příloze I B této směrnice.
- 22 Podle článku 9 směrnice 92/50 jsou „[z]akázky, jejichž předmětem jsou služby uvedené v příloze I B, [...] zadávány v souladu s články 14 a 16“.
- 23 Tato zvláštní ustanovení, obsažená v člancích 14 a 16 směrnice 92/50, ukládají zadavatelům povinnost stanovit technické specifikace odkazem na vnitrostátní normy provádějící evropské normy, které musejí být uvedeny v obecné nebo zadávací dokumentaci spojené s každou zakázkou, a zaslat Úřadu pro úřední tisky oznámení o výsledcích řízení o zadání zakázky.
- 24 Z článku 9 ve spojení s články 14 a 16 směrnice 92/50 tak vyplývá, že pokud se zakázky jako v projednávaném případě týkají služeb spadajících do přílohy I B, mají zadavatelé pouze povinnost stanovit technické specifikace odkazem na vnitrostátní normy provádějící evropské normy, které musejí být uvedeny v obecné nebo zadávací dokumentaci spojené s každou zakázkou, a zaslat Úřadu pro úřední tisky oznámení o výsledcích řízení o zadání těchto zakázek. Naproti tomu ostatní procesní pravidla stanovená touto směrnicí, zejména pravidla týkající se povinností předchozího zveřejnění vyhlášení, se na uvedené zakázky nepoužijí.

- 25 Pokud jde totiž o služby spadající do přílohy I B směrnice 92/50 a s výhradou pozdějšího hodnocení, na něž odkazuje článek 43 této směrnice, vycházel zákonodárce Společenství z předpokladu, že zakázky týkající se takových služeb nemají a *priori*, s ohledem na svou specifickou povahu, přeshraniční význam, který by mohl být důvodem pro to, aby byly zadány v zadávacím řízení, které má umožnit podnikům ostatních členských států seznámit se s oznámením o vyhlášení zakázky a podat nabídku. Z tohoto důvodu směrnice pro tuto kategorii služeb pouze stanovila povinnost následného zveřejnění.
- 26 Je však nesporné, že se zadávání veřejných zakázek nadále řídí základními pravidly práva Společenství, a zejména zásadami zakotvenými Smlouvou v oblasti práva usazování a volného pohybu služeb (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek HI, bod 42).
- 27 V tomto ohledu je podle ustálené judikatury účelem koordinace postupů zadávání veřejných zakázek na úrovni Společenství odstranění překážek volného pohybu služeb a zboží, a tedy ochrana zájmů hospodářských subjektů usazených v členském státě, které si přejí nabízet zboží nebo služby zadavatelům usazeným v jiném členském státě (viz zejména rozsudky ze dne 3. října 2000, University of Cambridge, C-380/98, Recueil, s. I-8035, bod 16; ze dne 18. října 2001, SIAC Construction, C-19/00, Recueil, s. I-7725, bod 32, a výše uvedený rozsudek HI, bod 43).
- 28 Směrnice 92/50 přitom takový cíl sleduje. Jak totiž vyplývá z jejího dvacátého bodu odůvodnění, směřuje tato směrnice k zamezení praktik, které omezují hospodářskou soutěž jako takovou, a zejména účast příslušníků jiných členských států na zakázkách, a to zlepšením přístupu poskytovatelů služeb k zadávání zakázek (viz výše uvedený rozsudek HI, bod 44).

- 29 Z toho plyne, že režim zveřejňování, zavedený zákonodárcem Společenství pro zakázky týkající se služeb spadajících do přílohy I B, nemůže být vykládán tak, že brání použití zásad vyplývajících z článků 43 ES a 49 ES v případě, že takové zakázky přesto mají nepochybný přeshraniční význam.
- 30 Rovněž v rozsahu, v němž zakázka týkající se služeb spadajících do přílohy I B takový význam má, představuje zadání této zakázky podniku nacházejícímu se v členském státě zadavatele bez jakékoli transparentnosti rozdílné zacházení v neprospěch podniků nacházejících se v jiném členském státě, které by mohly mít o tuto zakázku zájem (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Telaustria a Telefonadress*, body 60 a 61, jakož i rozsudek ze dne 21. července 2005, *Coname*, C-231/03, Sb. rozh. s. I-7287, bod 17).
- 31 Takové rozdílné zacházení, které vyloučením všech podniků nacházejících se v jiném členském státě znevýhodňuje především tyto podniky, představuje nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti zakázanou na základě článků 43 ES a 49 ES, ledaže by bylo odůvodněno objektivními okolnostmi (výše uvedený rozsudek *Coname*, bod 19 a citovaná judikatura).
- 32 Za těchto okolností přísluší Komisi prokázat, že dotčená zakázka, přestože se týkala služeb spadajících do přílohy I B směrnice 92/50, měla pro podnik nacházející se v jiném členském státě než ve státě, k němuž náleží dotyčný zadavatel, nepochybný význam a že tento podnik nemohl projevit zájem o tuto zakázku, jelikož neměl před jejím zadáním přístup k adekvátním informacím.

33 Podle ustálené judikatury totiž Komise musí Soudnímu dvoru předložit všechny poznatky nezbytné k přezkoumání existence nesplnění povinnosti, aniž by se mohla opírat o jakoukoli domněnku (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Spojené království, C-434/01, Recueil, s. I-13239, bod 21; ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko, C-117/02, Recueil, s. I-5517, bod 80, a ze dne 26. dubna 2007, Komise v. Itálie, C-135/05, Sb. rozh. s. I-3475, bod 26), v daném případě o domněnku, že zakázka týkající se služeb spadajících do přílohy I B směrnice 92/50 a podléhající pravidlům popsáním v bodě 24 tohoto rozsudku má nutně nepochybný přeshraniční význam.

34 V projednávaném případě však Komise tyto poznatky nepředložila. Skutečnost, že Komise pouze poukázala na existenci stížnosti, která jí byla zaslána ve vztahu k dotčené zakázce, totiž nemůže být dostatečná k prokázání, že uvedená zakázka měla nepochybný přeshraniční význam, a tedy ani k určení, že došlo k nesplnění povinnosti.

35 Je tedy třeba určit, že Irsko tím, že bez předchozího zveřejnění svěřilo poskytování služeb výplaty sociálních dávek An Post, neporušilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článků 43 ES a 49 ES, jakož i z obecných zásad práva Společenství ve vztahu k zakázce týkající se poskytování takových služeb.

36 V důsledku toho musí být žaloba Komise zamítnuta.

K nákladům řízení

³⁷ Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Irsko požadovalo náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je namístě posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 69 odst. 4 prvního pododstavce téhož řádu ponесou Dánské království, Francouzská republika, Nizozemské království a Finská republika, které vstoupily do projednávaného sporu jako vedlejší účastníci, vlastní náklady.

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

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Dánské království, Francouzská republika, Nizozemské království a Finská republika ponесou vlastní náklady.**

Podpisy.

