

KOMISE v. ITÁLIE

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

14. září 2004*

Ve věci C-385/02,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES,

podaná dne 28. října 2002,

Komise Evropských společenství, zastoupená K. Wiednerem a R. Amorosim, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené M. Fiorillim, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: itaština.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, J.-P. Puissochet, J. N. Cunha Rodrigues (zpravodaj), R. Schintgen a N. Colneric, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: M. Múgica Arzamendi, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. března 2004,

s ohledem na vyjádření předložená účastníky řízení,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 29. dubna 2004,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že Magistrato per il Po di Parma, místní orgán ministerstva veřejných prací (nyní ministerstvo infrastruktury a dopravy), zadal zakázky na dokončení stavby nádrže k zadržování povodní na vodním toku Parma v oblasti Marano (obec Parma), jakož i na práce na úpravu a dokončení zadržovací nádrže na

vodním toku Enza a regulaci povodní na vodním toku Terdoppio na jihozápad od Cerana, ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky, ačkoliv podmínky k tomu nezbytné nebyly splněny, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice Rady 93/37/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce (Úř. věst. L 199, s. 54; Zvl. vyd. 06/02, s. 163, dále jen „směrnice“), a zejména z čl. 7 odst. 3 této směrnice.

Právní rámec

- 2 Článek 7 odst. 3 písm. b), c) a e) směrnice stanoví:

„Zadavatelé mohou zadat veřejné zakázky na stavební práce ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky v těchto případech:

[...]

- b) pokud z technických či uměleckých důvodů nebo z důvodů souvisejících s ochranou výlučných práv mohou být práce provedeny pouze určitým zhotovitelem;

- c) pokud je to skutečně nezbytné, pokud z důvodů krajní naléhavosti způsobené událostmi, které zadavatelé nemohli předvídat, nemohou být dodrženy lhůty stanovené pro otevřené, omezené nebo vyjednávací řízení uvedené v odstavci 2. Okolnosti, které opodstatňují krajní naléhavost, nesmí být v žádném případě způsobené zadavateli;

[...]

- e) pro nové stavební práce sestávající z opakování podobných stavebních prací, jimiž je pověřen zhotovitel, kterému stejní zadavatelé zadali dřívější zakázku, za předpokladu, že tyto práce odpovídají základnímu projektu, na který byla zadána první zakázka podle postupů uvedených v odstavci 4.

Již při vyhlášení soutěže na první projekt, musí být oznámeno, že tento postup může být použit a zadavatelé berou při uplatňování ustanovení článku 6 v úvahu celkové odhadnuté náklady dalších prací. Tento postup lze použít pouze do tří let od zadání původní zakázky.“

- 3 Článek 7 odst. 4 směrnice stanoví:

„Ve všech ostatních případech zadávají zadavatelé veřejné zakázky na stavební práce v otevřeném nebo omezeném řízení.“

Skutkové okolnosti

- 4 Nařízeními č. 11414 a 11416 ze dne 9. října 1997 a č. 11678 ze dne 15. října 1997 Magistrato per il Po di Parma schválil smlouvy týkající se následujících stavebních prací:
 - dokončení stavby nádrže k zadržování povodní na vodním toku Parma v oblasti Marano (obec Parma),
 - úpravy a dokončení zadržovací nádrže na vodním toku Enza a
 - regulace povodní na vodním toku Terdoppio na jihozápad od Cerana.
- 5 Hodnota těchto stavebních prací dosáhla přibližně 37 v prvním, 21 v druhém a 19,5 miliard lir v třetím případě.
- 6 Původní zakázky týkající se uvedených stavebních prací byly zadány v následujících dnech:
 - dne 22. prosince 1988, pokud jde o vodní tok Parma,
 - dne 26. října 1982, pokud jde o vodní tok Enza, a

— dne 20. května 1988, pokud jde o vodní tok Terdoppio.

Postup před zahájením soudního řízení

- 7 Dopisem ze dne 27. září 2000 Komise požádala italské úřady o informace o řízení použitém při zadání zakázek uvedených v bodě [4] tohoto rozsudku (dále jen „dotčené zakázky“).
- 8 Dopisy ze dne 19. října 2000 a ze dne 26. března 2001 italské úřady odpověděly, uplatňující, že řízení, které použily, bylo v souladu s požadavky čl. 7 odst. 3 písm. e) směrnice, neboť dotčené stavební práce sestávaly z opakování stavebních prací podobných pracím, jimiž již Magistrato per il Po di Parma pověřil zhotovitele, kterým zadal původní zakázky, a tyto práce odpovídaly základnímu projektu, na který byla zadána první zakázka podle postupů uvedených v čl. 7 odst. 4 směrnice. Mimoto možnost investora použít vyjednávací řízení byla stanovena v původních vyhlášeních zakázek a ze strany Magistrato per il Po di Parma byly při použití ustanovení Společenství vzaty v úvahu celkové odhadované náklady na realizaci každého díla. Konečně k použití vyjednávacího řízení došlo do tří let od zadání původní zakázky.
- 9 Komise zaslala dne 23. dubna 2001 Italské republice dopis, kterým ji vyzvala k podání jejích vyjádření.

- 10 Italské úřady odpověděly dopisy ze dne 8. června a 17. prosince 2001, uplatňující, že lhůta tří let od zadání původní zakázky uvedená v čl. 7 odst. 3 písm. e) směrnice běží ode dne převzetí stavebních prací, jichž se týká původní zakázka, neboť tento den značí konec smlouvy.
- 11 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla s touto odpovědí spokojena, zaslala dne 21. prosince 2001 Italské republice odůvodněné stanovisko, kterým ji vyzvala k přijetí opatření nezbytných k dosažení souladu s tímto stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení. Vzhledem k tomu, že Italská republika na toto stanovisko neodpověděla, podala Komise tuto žalobu.

Návrhy

- 12 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
- určil, že Italská republika tím, že Magistrato per il Po di Parma zadal zakázky na dokončení stavby nádrže k zadržování povodní na vodním toku Parma v oblasti Marano (obec Parma), jakož i na práce na úpravu a dokončení zadržovací nádrže na vodním toku Enza a regulaci povodní na vodním toku Terdoppio na jihozápad od Cerana, ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice, a zejména z čl. 7 odst. 3 této směrnice,
 - uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.

- 13 Italská republika navrhuje, aby Soudní dvůr, aniž by byl dotčen výklad čl. 7 odst. 3 směrnice z hlediska hospodářské soutěže, konstatoval, že se italská vláda dopustila omluvitelného nesprávného posouzení ve vztahu k výkladu ustanovení na základě znění většiny jazykových verzí z důvodu italské verze tohoto ustanovení.

K nesplnění povinnosti

- 14 Je nesporné, že na dotčené zakázky se vztahuje směrnice a že byly zadány ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky. Toto řízení je umožněno pouze v případech taxativně vyjmenovaných v čl. 7 odst. 3 směrnice. Ve své žalobní odpovědi uplatňuje italská vláda tři důvody směřující k prokázání, že dotčené zakázky náležejí k jednomu z těchto případů.
- 15 Zprvė italská vláda uplatňuje to, že Magistrato per il Po di Parma mezi lety 1981 a 1990 zahájil řízení směřující k provedení zásahů určených k zabezpečení území a oblastí dotčených povodněmi na řece Pád a jejích přítocích před povodněmi zakázkami týkajícími se vypracování celkového projektu a provedení stavebních prací po položkách podle dostupných prostředků. Zakázky týkající se vypracování projektu a první položky stavebních prací byly zadány v návaznosti na řízení v souladu s právem Společenství. Příslušná vyhlášení zakázky obsahovala doložku umožňující zadávajícímu úřadu zadat stejnému podniku provedení položek následných stavebních prací.
- 16 S ohledem na složitost a náročnost stavebních prací vrchní rada pro veřejné práce v technickém posudku upřesnila, že tyto práce musí být provedeny jediným

kvalifikovaným úspěšným uchazečem a že pokud budou prováděny po položkách, musí být zajištěna jejich návaznost. V doložce obsažené ve vyhlášení zakázky, jakož i ve smlouvách na vypracování projektu a na první položku stavebních prací, byl tento technický návrh proveden. Použití vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky k zadání dotčených zakázek představovalo splnění smluvní povinnosti.

- 17 Podle italské vlády zadavatel chtěl vyhovět technickým požadavkům týkajícím se provedení veškerých stavebních prací jediným úspěšným uchazečem. Provádění stavebních prací po jednotlivých položkách vede často k problémům se slučitelností provedení, a tedy v případě zničení nebo zhoršení prací k obtížím při určení odpovědnosti za škody, které z toho vzniknou.

- 18 Tento první důvod uplatňovaný žalovanou v rámci své obrany je třeba chápat jako vycházející z čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice, jelikož toto ustanovení umožňuje použití vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky pro stavební práce, které mohou být z technických důvodů provedeny pouze určitým zhotovitelem.

- 19 Ustanovení čl. 7 odst. 3 směrnice, která povolují výjimky z pravidel směřujících k zajištění efektivity práv zaručených Smlouvou o ES v odvětví veřejných zakázek, musí být vykládána restriktivně a důkazní břemeno ohledně existence výjimečných podmínek odůvodňujících výjimku nese ten, kdo se jich dovolává (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 18. května 1995, Komise v. Itálie, C-57/94, Recueil, s. I-1249, bod 23, a ze dne 28. března 1996, Komise v. Německo, C-318/94, Recueil, s. I-1949, bod 13).

- 20 Z toho plyne, že italské orgány musí prokázat, že z technických důvodů bylo nezbytné zadat dotčené zakázky zhotoviteli, s nímž byla uzavřena původní smlouva (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Komise v. Itálie, bod 24).
- 21 Cíl zajištění návaznosti prací týkajících se složitých projektů a směřujících k zabezpečení oblasti před povodněmi je zajisté technický důvod, jemuž je třeba přiznat důležitost. Nicméně pouhé tvrzení o složitosti a náročnosti veškerých prací nepostačuje k prokázání, že stavební práce mohou být provedeny pouze týmž zhotovitelem, zejména pokud jsou rozděleny do položek, jejichž realizace má být rozvržena do více let.
- 22 Avšak v projednávané věci se italská vláda spokojila s tím, že odkázala obecně na smysl posudku Vrchní rady pro veřejné práce bez podrobného vysvětlení, které by umožnilo prokázat nezbytnost využití jediného zhotovitele.
- 23 Pokud jde o argument, i za předpokladu, že by byl relevantní, předložený italskou vládou, že použití vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky při zadání dotčených zakázek představuje splnění smluvní povinnosti, je třeba konstatovat, že uvedená vláda existenci takové povinnosti neprokázala. Naopak podle údajů předložených Soudnímu dvoru Magistrato per il Po di Parma nebyl povinen zadat úspěšným uchazečům o první položky stavebních prací následné položky, ale měl pouze možnost tak učinit.

- 24 Z toho vyplývá, že důvod uplatňovaný žalovanou v rámci své obrany, vycházející z čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice, není opodstatněný, a musí být zamítnut.
- 25 Zadruhé podle italské vlády bylo v projednávaném případě naléhavé stavební práce dokončit, aby nedošlo k tomu, že jejich neúplný charakter zvýší nebezpečí povodní.
- 26 Tento druhý důvod uplatňovaný žalovanou v rámci své obrany je třeba chápat jako vycházející z čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice, který umožňuje použití vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky, pokud z důvodů krajní naléhavosti způsobené událostmi, které zadavatelé nemohli předvídat, nemohou být dodrženy lhůty stanovené pro normální řízení. Druhá věta tohoto ustanovení upřesňuje, že okolnosti, které opodstatňují krajní naléhavost, nesmí být v žádném případě způsobené zadavateli.
- 27 Avšak v projednávané věci byly původní zakázky týkající se stavebních prací na ochranu před povodněmi zadány v osmdesátých letech. Mimoto na počátku bylo stanoveno, že provádění stavebních prací bude probíhat po položkách podle dostupných prostředků.
- 28 Tyto údaje neprokazují žádnou krajní naléhavost. Vztahují se naopak k organizaci provedené zadavatelem.

- 29 Z toho plyne, že druhý důvod uplatňovaný žalovanou v rámci své obrany, vycházející z čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice, tedy není opodstatněný, a musí být zamítnut.
- 30 Zatřetí italská vláda se dovolává čl. 7 odst. 3 písm. e) směrnice, který za jistých podmínek umožňuje použití vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky pro nové stavební práce sestávající z opakování podobných stavebních prací, jimiž je pověřen zhotovitel, kterému stejný zadavatelé zadali dřívější zakázku.
- 31 Podle poslední věty tohoto ustanovení lze tuto možnost použít pouze do tří let od zadání původní zakázky. Italská vláda uplatňuje, že tato lhůta běží od ukončení stavebních prací, jichž se týká původní zakázka, nikoliv od zadání této zakázky.
- 32 Podpůrně italská vláda navrhuje, aby Soudní dvůr konstatoval, že se dopustila omluvitelného nesprávného posouzení z důvodu italské verze čl. 7 odst. 3 směrnice.
- 33 V tomto ohledu je namístě uvést, že čl. 7 odst. 3 písm. e) směrnice umožňuje použít vyjednávací řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky pro nové stavební práce sestávající z opakování podobných stavebních prací, jimiž je pověřen zhotovitel, kterému byla zadána dřívější zakázka. Poslední věta tohoto ustanovení nicméně upřesňuje, že tento postup lze použít pouze „do tří let od zadání původní zakázky“.

- 34 Ve světle srovnání jazykových verzí tohoto ustanovení je třeba chápat výraz „zadání původní zakázky“ ve smyslu uzavření původní smlouvy, a nikoliv ve smyslu dokončení stavebních prací, kterých se zakázka týká.
- 35 Zejména verze dánská „indgaaelsen af den oprindelige kontrakt“, anglická „the conclusion of the original contract“, španělská „formalización del contrato inicial“ a portugalská „celebração do contrato inicial“ označují bez dvojznačnosti smlouvu, a nemohou být chápány jako odkazující na práce, které jsou jejím předmětem.
- 36 Tento výklad je potvrzen účelem dotčeného ustanovení a jeho místem v systému směrnice.
- 37 Jednak, pokud se jedná o ustanovení o výjimce, které musí být vykládáno restriktivně, je třeba zvolit spíše výklad, který omezí dobu, po kterou platí výjimka, než takový, který ji prodlouží. Tomuto cíli odpovídá výklad, který stanoví jako počátek spíše den uzavření původní smlouvy než nutně pozdější den dokončení prací, které jsou jejím předmětem.
- 38 Kromě toho právní jistota, žádoucí v řízení o zadávání veřejných zakázek, vyžaduje, aby mohl být počátek dotčené lhůty definován určitým a objektivním způsobem. Avšak jestliže je datum uzavření smlouvy určité, za data označující ukončení prací lze považovat mnohá data, což vede k nejistotě. Mimoto, jestliže je datum uzavření

smlouvy definitivně určeno na počátku, datum ukončení prací, jakkoliv je definováno, může být měněno nahodilými a samovolnými faktory po celou dobu provádění zakázky.

- 39 Z toho plyne, že v projednávané věci běžela lhůta tří let stanovená v poslední větě čl. 7 odst. 3 písm. e) směrnice od uzavření původních smluv v letech 1982 a 1988. Vzhledem k tomu, že dotčené zakázky byly zadány v roce 1997, výjimka stanovená uvedeným ustanovením nebyla tedy použitelná.
- 40 Co se týče návrhu italské vlády, aby bylo uznáno, že se dopustila omluvitelného nesprávného posouzení, je třeba připomenout, že řízení o nesplnění povinností státu umožňuje určit přesný rozsah povinností členských států, zejména v případě různosti výkladu a je založeno na objektivním zjištění nedodržování povinností, které členskému státu ukládá Smlouva nebo akt sekundárního práva (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 18. ledna 2001, Komise v. Španělsko, C-83/99, Recueil, s. I-445, bod 23). Pojem omluvitelné nesprávné posouzení tedy nemůže být dovoláván členským státem k odůvodnění nesplnění povinností, které pro něj vyplývají ze směrnice.
- 41 Z toho vyplývá, že třetí důvod uplatňovaný žalovanou v rámci její obrany, vycházející z čl. 7 odst. 3 písm. e) směrnice, musí být zamítnut jako neopodstatněný.
- 42 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že Italská republika tím, že Magistrato per il Po di Parma zadal zakázky na dokončení stavby nádrže k zadržování povodní na vodním toku Parma v oblasti Marano (obec Parma), jakož i na práce na úpravu a dokončení zadržovací nádrže na vodním

toku Enza a regulaci povodní na vodním toku Terdoppio na jihozápad od Cerana, ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky, ačkoliv podmínky k tomu nezbytné nebyly splněny, nesplnila povinnosti, které pro ní vyplývají ze směrnice.

K nákladům řízení

- 43 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Italská republika byla ve sporu neúspěšná, je namísto jí uložit náhradu nákladů řízení.

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

- 1) Italská republika tím, že Magistrato per il Po di Parma, místní orgán ministerstva veřejných prací (nyní ministerstvo infrastruktury a dopravy), zadal zakázky na dokončení stavby nádrže k zadržování povodní na vodním toku Parma v oblasti Marano (obec Parma), jakož i na práce na úpravu a dokončení zadržovací nádrže na vodním toku Enza a regulaci povodní na vodním toku Terdoppio na jihozápad od Cerana, ve vyjednávacím řízení bez předchozího zveřejnění vyhlášení zakázky, ačkoliv podmínky k tomu

nezbytné nebyly splněny, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice Rady 93/37/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce.

2) Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.