

6. Na záver, v rámci prísnych obmedzení kodifikácie, ktorú uskutočnila Komisia na základe rozhodnutia z 1. apríla 1987 [KOM(1987) 868 PV], výbor predkladá stanovisko, ktoré pozi-

tívne hodnotí súčasnú iniciatívu, ako to už urobil predtým v súvislosti s tou istou smernicou.

V Bruseli 14. marca 2007

Predseda

Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Dimitris DIMITRIADIS

**Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa zrušuje smernica Rady č. 71/304/EHS z 26. júla 1971 o zrušení obmedzení slobody poskytovania služieb pri verejnom obstarávaní prác a o uzatváraní verejných zmlúv na zhotovenie prác so zhotoviteľmi pôsobiacimi prostredníctvom agentúr alebo pobočiek“**

KOM(2006) 748 v konečnom znení – 2006/0249 (COD)

(2007/C 161/12)

Európska rada sa 13. decembra 2006 rozhodla podľa článku 95 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom stanovisko v danej veci.

Odborná sekcia pre jednotný trh, výrobu a spotrebu poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 7. februára 2007. Spravodajcom bol pán WILMS.

Európsky hospodársky a sociálny výbor prijal na svojom 434. plenárnom zasadnutí 14. – 15. marca 2007 (schôdza zo 14. marca) 87 hlasmi za, 1 hlasom proti, pričom 13 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

## 1. Úvod

1.1 Po 50 rokoch sústavného vytvárania európskej legislatívy prostredníctvom textov zmlúv, smerníc a nariadení, odporúčaní, rozsudkov Európskeho súdneho dvora a iných predpisov Spoločenstva bez toho, aby prebiehala dôsledná konsolidácia týchto právnych predpisov, je európske právo veľmi neprehľadné a aj odborníci majú obrovské problémy s jeho interpretáciou.

1.2 V určitých oblastiach legislatívy boli napríklad prijímané nové smernice bez toho, aby boli už existujúce smernice dôsledne preskúmané a prípadne zrušené alebo zapracované do nových smerníc, čo by súčasne umožňovalo zrušiť existujúcu smernicu s rovnakým obsahom. Niektoré aspekty v podstate súvisiacich oblastí práva boli zase počas niekoľkých rokov upravované nezávisle od seba a v stále nových, osobitných smerniciach. Okrem toho boli časti smerníc dodatočne upravované prostredníctvom právnych predpisov bez toho, aby bolo súčasne schválené nové, právne záväzné konsolidované znenie tohto textu.

1.3 Je teda skutočne najvyšší čas zmeniť tento stav. Proti technickej konsolidácii existujúcich smerníc nie je čo namietat, pokiaľ táto konsolidácia prebieha s najlepším zámerom a nevyužíva sa ako prostriedok na sledovanie iných cieľov, napríklad na vyrovnanie účtov s inými inštitúciami alebo presadzovanie vlastných – politicky dosiaľ nepresaditeľných – názorov týmto spôsobom.

Deklarovaný zámer Komisie – vyčistenie právnych predpisov z čisto právno-technického hľadiska – je preto potrebné v podstate schváliť.

1.4 Rovnako je možné len uvítať aj ďalší zámer, ktorý Komisia sleduje – zjednodušením európskeho práva prispieť k odbúraniu byrokracie a zbytočných nákladov v členských štátoch.

1.5 Príslušné návrhy smerníc Komisie, ktorými sa rušia resp. menia existujúce právne predpisy počas tohto procesu musia však byť tiež posudzované z oboch uvedených hľadísk.

## 2. Zhrnutie obsahu návrhu Komisie <sup>(1)</sup> a smernice 71/304/EHS

2.1 Komisia navrhuje zrušiť novou smernicou <sup>(2)</sup> doteraz platnú smernicu 71/304/EHS.

2.2 Smernica Rady 71/304/EHS z 26. júla 1971 bola prijatá s cieľom podnietiť členské štáty aby v prospech cezhraničných poskytovateľov služieb zrušili obmedzenia práva na prístup, uzatváranie zmlúv, účasť alebo vykonávanie verejných zmlúv na zhotovenie prác na účet štátnych, regionálnych alebo miestnych orgánov, alebo právnických osôb, ktoré sa spravujú verejným právom. Smernica bola zameraná proti priamej aj nepriamej diskriminácii zahraničných poskytovateľov služieb pri zadávaní verejných zákaziek členskými štátmi a uložila členským štátom okrem iného povinnosť zabezpečiť, aby zahraniční podnikatelia mali rovnaký prístup k rozpočtovým prostriedkom, podporám a grantom ako vlastní štátni príslušníci a aby zahraniční podnikatelia „mali prístup bez obmedzenia a v každom prípade za tých istých podmienok ako vlastní štátni príslušníci k zdrojom zásobovania, ktoré môže zabezpečiť štát a ktoré potrebujú na vykonanie svojej verejnej zmluvy“.

2.3 Komisia zdôvodňuje svoj návrh tým, že smernica je kvôli zmenám, ktorými medzičasom prešla, zastaraná.

2.3.1 Smernica sa stala zastaranou v oblasti právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania, ktorú riadia smernice 2004/17/ES a 2004/18/ES.

2.3.2 V tej časti, kde sa smernica 71/304/EHS týka všeobecne slobody poskytovania služieb sa vplyvom rozhodnutí Európskeho súdneho dvora vývoj legislatívy pohol výrazne vpred. V jednej z poznámok pod čiarou Komisia na dôkaz tejto skutočnosti doslovne cituje hlavnú tézu z rozsudku v prípade C-76/90 Säger, kde sa hovorí, že článok 59 Zmluvy o založení EHS (sloboda poskytovania služieb, teraz článok 49) vyžaduje nielen „vylúčenie akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľovi služieb z dôvodu jeho národnosti, ale aj zrušenie všetkých obmedzení a to aj vtedy, ak sa rovnocenne uplatňujú pre vlastných štátnych príslušníkov, ako aj pre poskytovateľov z iných členských štátov, v prípade, že by toto obmedzenie zakazovalo alebo inak bránilo výkonu činností poskytovateľom, ktorý má sídlo v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje rovnaký typ služieb.“

2.3.3 Vo svojej dôvodovej správe zhrnula Komisia jurisdikciu Európskeho súdneho dvora tak, že podľa nej upresnil, že článok 49 Zmluvy o založení ES „zakazuje rovnocenne uplatňované opatrenia, ktoré by mohli brániť výkonu slobodného poskytovania služieb“.

2.4 V odôvodneniach potom Komisia, za opätovného poukázania na nové smernice o verejnom obstarávaní a rozsudok

v prípade Säger, zdôrazňuje, že prostredníctvom tejto smernice je zabezpečená minimálne rovnaká úroveň ochrany hospodárskych aktérov, akú poskytovala aj smernica, ktorá má byť zrušená.

2.5 Samotný text smernice pozostáva zo štyroch článkov. Článok 1 ruší smernicu 71/304/EHS. Článok 2 ukladá členským štátom povinnosť prijať právne predpisy a iné správne opatrenia na transpozíciu tejto smernice, ktorou sa ruší smernica, a zároveň tieto opatrenia oznámiť Komisii spolu s tabuľkou zhody (korelačnou tabuľkou) medzi touto smernicou a vnútroštátnymi právnymi predpismi, uviesť odkaz na túto smernicu v samotných predpisoch alebo pri ich uverejnení, pričom podrobnosti tohto odkazu stanovujú samotné členské štáty. Článok 3 upravuje nadobudnutie účinnosti smernice, a to dňom jej uverejnenia, a článok 4 upravuje, že smernica je určená členským štátom.

## 3. Zhodnotenie návrhu Komisie

3.1 Predkladaný návrh smernice, ktorý ruší smernicu 71/304/EHS pri hodnotení z prvého uvádzaného hľadiska žiaľ v niektorých bodoch neobstojí úplne.

3.2 Všeobecne je potrebné spomenúť, že táto navrhovaná smernica, ktorou sa zrušuje iná smernica, je jednou z prvých smerníc tohto druhu z celej série rovnakých smerníc. Je preto vhodné sa pýtať, či je skutočne najúčinnnejším postupom plnenia pracovného programu na nasledujúce mesiace a roky, ktorý zahŕňa zrušenie množstva zastaraných smerníc to, že na zrušenie každej jednej zastaranej smernice je vydaná nová smernica. Pri ďalšom uplatňovaní tohto pracovného programu by preto malo byť ešte raz preskúmané, či by prípadne nebolo možné a účinnejšie zrušiť jedinou novou smernicou viaceré smernice. Keďže zákony v členských štátoch často upravujú uplatňovanie viacerých smerníc, dalo by sa tým zabrániť tomu, aby v krátkom časovom období musel byť stále rovnaký zákon v členskom štáte viackrát novelizovaný.

3.3 Vo vzťahu k tu navrhovanej smernici by bolo potrebné ešte raz preskúmať, či naozaj neexistuje žiadna alternatíva k spôsobu uplatňovania, ktorý stanovuje článok 2, alebo či by nebolo na dosiahnutie cieľa dostatočné požiadať členské štáty, aby preskúmali svoje právne predpisy s ohľadom na to, či je vôbec potrebná ich zmena a prípadne túto zmenu vykonali.

3.4 V smernici z roku 1971, ktorá sa ruší, ide v podstate o zrušenie vtedajších diskriminačných zákonov a ustanovení členských štátov, ako aj o presadenie jednotnej zásady práva Spoločenstva v oblasti verejného obstarávania prác, ktorá už medzičasom bola zopakovaná v nových smerniciach a ďalej podrobnejšie rozpracovaná.

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 748 v konečnom znení.

<sup>(2)</sup> KOM(2006) 748 v konečnom znení.

3.5 Pokiaľ ide o odstránenie týchto diskriminačných opatrení členských štátov, bolo potrebné ich odstránenie v rámci uplatňovania smernice 71/304/EHS už v sedemdesiatych rokoch, v prípade štátov, ktoré pristúpili neskôr už v rámci preberania *acquis communautaire*. Plánované zrušenie smernice neznamena automaticky, že odstránenie týchto predošlých diskriminačných národných ustanovení má byť zrušené. Zákony v jednotlivých krajinách, ktoré boli vtedy prijaté nemusia byť prispôbované zrušeniu smernice, keďže svoj cieľ odstránenia diskriminačných ustanovení z veľkej časti dosiahli a zmluvy a všetky novšie smernice tak či tak ustanovujú zachovanie odstraňovania resp. zákaz diskriminačných opatrení.

3.6 Pokiaľ ide o zákony o verejnom obstarávaní v jednotlivých členských štátoch, tieto boli vo všeobecnosti už uvedené do súladu s vývojom európskeho práva od roku 1971 najneskôr po prijatí smerníc 2004/18/ES a 2004/17/ES. Pokiaľ sa tak ešte nestalo, môže Komisia presadiť uplatňovanie nových smerníc. Keďže sú všetky smernice spravidla tak či tak adresované zákonodarcom jednotlivých členských štátov, bolo by

jednoduché zrušenie smernice 71/403/EHS na európskej úrovni a úloha členských štátov preskúmať ich právne predpisy zjavne úplne dostačujúce na dosiahnutie žiadaného cieľa v tomto prípade. Vo väčšine prípadov pôjde v najhoršom o to, aby boli redakčnými zásahmi zrušené odkazy na zastaranú smernicu 71/403/EHS, pokiaľ sa na ňu ešte nejaké zákony odvolávali.

3.7 Je poľutovania hodné, aj keď už nemenné, že k zrušeniu smernice 71/403/EHS nedošlo už v rámci vydávania smerníc 2004/17/ES a 2004/18/ES. Preto sa navrhuje, aby sa pri všetkých v budúcnosti plánovaných návrhoch smerníc najprv preskúmalo, či prijatím nových smerníc nebudú niektoré smernice zastarané a tieto zastarané smernice prípadne rovno zrušiť. Aj toto opatrenie by mohlo prispieť k postupnému zvyšovaniu koherentnosti a prehľadnosti európskeho práva.

4. EHSV preto navrhuje zmeniť návrh smernice tak, aby sa obmedzil len na zrušenie smernice a vyzvať členské štáty, aby vykonali revíziu svojich právnych predpisov a v prípade potreby ich zmenili.

V Bruseli 14. marca 2007

Predseda

Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Dimitris DIMITRIADIS

---

#### PRÍLOHA

##### **k stanovisku Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru**

Nasledujúce body textu stanoviska odbornej sekcie boli zamietnuté v dôsledku pozmeňovacích návrhov prijatých v pléne, získali však minimálne štvrtinu odovzdaných hlasov:

- 3.9 V prípade dôvodovej správy tu navrhovanej smernice a druhého odôvodnenia smernice je zrejma skrytá snaha o presadenie čiastočne jednostrannej interpretácie európskeho primárneho práva.
- 3.10 Ako už v prípade návrhu Komisie týkajúceho sa smernice o službách sa to aj v tomto prípade deje najmä prostredníctvom skrátenej a jednostranne citovanej jurisdikcie Európskeho súdneho dvora v oblasti slobody poskytovania služieb, v tomto prípade rozsudku z 25. júla 1991 v prípade C-76/90 Säger, ktorú zhrnula takto: rozsudok upresnil, že článok 49 Zmluvy o založení ES „zakazuje rovnocenne uplatňované opatrenia, ktoré by mohli brániť výkonu slobodného poskytovania služieb.“ Ako dôkaz tejto interpretácie sa uvádza jedna z hlavných téz rozsudku v poznámke pod čiarou 7 zdôvodnenia rozsudku.
- 3.11 Odhliadnuc od skutočnosti, že Európsky súdny dvor v tejto vete nehovoril úplne všeobecne o všetkých uplatňovaných opatreniach, ale len o diskriminácii a obmedzovaní, nezohľadnila Komisia vo svojom zhrnutí a skrátenom citáte ani ďalšiu dôležitú zásadu tohto rozsudku. Táto sa nachádza v odseku 15, ktorý Komisiou necituje, ako aj v mnohých ďalších rozsudkoch: zatiaľ čo sú všetky diskriminačné opatrenia a požiadavky členských štátov jasne zakázané, povoľuje Súdny dvor ES aj naďalej nediskriminačné opatrenia a požiadavky členských štátov, ak vyplývajú z prevažujúcich a nevyhnutných dôvodov všeobecného záujmu a zároveň sú vhodné a potrebné na dosiahnutie cieľa a súčasne nepresahujú nevyhnutne nutný rozsah.

- 3.12 Z tohto jednostranného zhrnutia rozsudku sa však dá vyčítať úplne opačný názor Komisie, a to, že pre cezhraničných poskytovateľov by nemali platiť vôbec žiadne pravidlá a požiadavky, resp. opatrenia členského štátu, ktorý vypisuje verejné obstarávanie, a to ani vtedy, pokiaľ by boli v úplnom súlade s cieľmi európskych zmlúv a ostatných európskych právnych predpisov, boli úplne nediskriminačne uplatňované a úplne zjavne splňali všetky požiadavky Európskeho súdneho dvora.
- 3.12.1 Pokiaľ by toto ponímanie bolo správne, museli by byť dokonca aj pri projektoch financovaných z európskych zdrojov akékoľvek požiadavky na predkladateľov ponúk považované za protiprávne, a to aj tie, ktoré vyplývajú výslovne z predpisov EÚ v súvislosti s poskytovaním európskych finančných prostriedkov. Rovnako by sa to týkalo aj požiadaviek v oblasti dodržiavania ešte neharmonizovaných noriem, ktoré slúžia bezpečnosti cestnej premávky, ako napríklad predpisy jednotlivých členských štátov určujúce farbu, stupeň reflexnosti a rozmery tabúlí obcí, prípadne vzorové národné predpisy na ochranu pracovníkov, ktoré – napríklad v Holandsku – stanovujú maximálnu hmotnosť a rozmery kameňov obrubníkov, aby sa tak znížila invalidita u cestárov.
- 3.12.2 Už tieto príklady ukazujú absurdnosť prehnanej interpretácie slobody poskytovania služieb. Článok 49 Zmluvy o ES by sa takýmto výkladom v protiklade k svojmu zneniu a v priamom rozpore s právnymi súvislosťami s inými článkami európskych zmlúv stal akýmsi „super základným právom“ pre podniky, ktoré vykonávajú svoju činnosť cezhranične, pričom toto právo by odstránilo všetky právne rámcové podmienky, ktoré boli ustanovené z dobrých dôvodov a v súlade so všeobecnými právnymi zásadami EÚ a jej členských štátov na reguláciu podnikateľskej činnosti. Túto myšlienku by sa podarilo asi ťažko vysvetliť občanom EÚ a už v súvislosti so smernicou o službách ju zamietli aj iné európske inštitúcie.
- 3.13 Takéto ponímanie práva by odporovalo nielen obsahu nových smerníc 2004/18/ES a 2004/17/ES, ale aj duchu a konkrétnemu zneniu európskych zmlúv, ustanoveniam a doplnujúcim protokolom týkajúcim sa princípu subsidiarity a jurisdikcii Európskeho súdneho dvora.
- 3.14 Okrem toho nie je úlohou Komisie alebo ktorejkoľvek inej európskej inštitúcie záväzne interpretovať rozsudky Európskeho súdneho dvora, a už vôbec nemôže byť ich úlohou skráteným citovaním meniť obsah týchto rozsudkov tak, že jednoznačne odporujú vôli Európskeho súdneho dvora, ktorá vyplýva z príslušných rozsudkov.
- 3.15 Keby sa takéto jednostranné interpretácie okľukou cez návrhy smerníc stali súčasťou európskej sekundárnej legislatívy, vznikli by nové možnosti interpretácie smerníc 2004/18/ES a 2004/17/ES, ktoré sú v porovnaní s týmto návrhom staršie. Toto by viedlo namiesto zvýšenia právnej jednoznačnosti a istoty k presnému opak.
4. EHSV preto navrhuje zmeniť návrh smernice tak, aby sa obmedzil len na zrušenie smernice a vyzvať členské štáty, aby vykonali revíziu svojich právnych predpisov a v prípade potreby ich zmenili, a zdôvodniť tento krok len z formálneho hľadiska, a to tým, že medzičasom boli prijaté smernice 2004/18/ES a 2004/17/ES.

Výsledok hlasovania o vypustení týchto bodov:

Za: 43 Proti: 38 Zdržali sa: 12

---