



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILO JÄÄSKINEN
prednesené 7. mája 2015¹

Vec C-61/14

**Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato
proti
Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme,
Ministero della Giustizia,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Segretario Generale del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento
(TRGA)[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal
Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Taliansko)]**

„Verejné obstarávanie — Smernica 89/665/EHS — Právne predpisy stanovujúce vysoké poplatky za prístup k spravodlivosti v oblasti verejného obstarávania — Kumulatívne súdne poplatky, ktoré sa účtujú za rozšírenie žaloby o nové žalobné dôvody v rámci súdneho sporu týkajúceho sa jedného postupu zadávania zákazky — Právo na účinný prostriedok nápravy v zmysle článku 47 Charty základných práv EÚ — Odradzujúce poplatky — Prístup k súdu — Zásada efektivity a ekvivalencie“

I – Úvod

1. Sudca Sir James Matthew, ktorý žil v 19. storočí, je známy svojím výrokom „v Anglicku je spravodlivosť otvorená pre všetkých rovnako ako hotel Ritz“. Prejednávaná vec dáva Súdnemu dvoru príležitosť posúdiť, či to isté platí pre súdne konania týkajúce sa zadávania verejných zákaziek v Taliansku, na ktoré sa vzťahuje právo EÚ v oblasti verejného obstarávania.

2. Talianske právo stanovuje pre súdne preskúmanie v oblasti verejného obstarávania súdne poplatky, ktoré sú podstatne vyššie než tie, čo sa vo všeobecnosti uplatňujú v správnom konaní. Tieto poplatky sa navyše účtujú kumulatívne za každý nový procesný krok, ktorý podľa talianskeho práva predstavuje nový vzájomný návrh alebo rozšírenie žaloby o nové žalobné dôvody.

3. Vyvoláva to otázku, či sú príslušné talianske ustanovenia zlučiteľné s cieľmi smernice Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác.² Smernicu treba vykladať z hľadiska zásady efektivity a ekvivalencie, ako aj článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a jeho záruky prístupu k spravodlivosti.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Ú. v. ES L 395, s. 33; Mim. vyd. 06/001, s. 246, zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2007/66/ES z 11. decembra 2007, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokiaľ ide o zvýšenie účinnosti postupov preskúmania v oblasti zadávania verejných zákaziek (Ú. v. EÚ L 335, s. 31).

II – Právny rámec

A – Právo EÚ

4. Tretie odôvodnenie smernice 89/665 stanovuje:

„... liberalizácia verejného obstarávania konkurencii v spoločenstve si vyžaduje podstatné zvýšenie záruky transparentnosti a nediskriminácie; ... k tomu, aby to malo hmatateľné efekty, musia byť aplikovateľné účinné a rýchle nástroje v prípade porušenia práva Spoločenstva v oblasti verejného obstarávania, alebo národných pravidiel vykonávajúcich toto právo;“

5. Článok 1 smernice 89/665 v znení zmien a doplnení nazvaný „Rozsah pôsobnosti a dostupnosť postupov preskúmania“ stanovuje:

„1. Táto smernica sa vzťahuje na zákazky uvedené v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby,^[3] pokiaľ tieto zákazky nie sú vyňaté z rozsahu pôsobnosti v súlade s článkami 10 až 18 tejto smernice.

Zákazky v zmysle tejto smernice zahŕňajú verejné zákazky, rámcové dohody, verejné koncesie na práce a dynamické obstarávacie systémy.

Pokiaľ ide o zákazky, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice 2004/18/ES, členské štáty prijímú opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa rozhodnutia prijaté verejnými obstarávateľmi mohli účinne a predovšetkým čo najskôr preskúmať v súlade s podmienkami ustanovenými v článkoch 2 až 2f tejto smernice z dôvodu, že tieto rozhodnutia porušili právo Spoločenstva v oblasti verejného obstarávania alebo vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa toto právo transponuje.

2. Členské štáty zabezpečia, aby v dôsledku toho, že sa v tejto smernici rozlišuje medzi vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktorými sa vykonáva právo Spoločenstva, a ostatnými vnútroštátnymi právnymi predpismi, nedochádzalo k diskriminácii medzi podnikmi, ktoré tvrdia, že boli poškodené v rámci postupu zadávania zákazky.

3. Členské štáty zabezpečia, aby si postupy preskúmania mohla na základe podrobných pravidiel, ktoré môžu stanoviť členské štáty, uplatniť každá osoba, ktorá má alebo mala záujem o získanie určitej zákazky a ktorá bola poškodená alebo existuje riziko poškodenia údajným porušením.“

6. Článok 2 smernice 89/665 nazvaný „Požiadavky na postupy preskúmania“ stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby prijaté opatrenia, ktoré sa týkajú postupov preskúmania uvedených v článku 1, zahŕňali ustanovenie o právomoci:

- a) pri najbližšej príležitosti a formou predbežných konaní prijať predbežné opatrenia na účely nápravy údajného porušenia alebo zabránenia ďalšiemu poškodeniu dotknutých záujmov vrátane opatrení na pozastavenie alebo zabezpečenie pozastavenia postupu zadávania verejnej zákazky alebo vykonávania akéhokoľvek rozhodnutia prijatého verejným obstarávateľom;

3 — Ú. v. ES L 395, 1989 s. 33, zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2007/66/ES, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokiaľ ide o zvýšenie účinnosti postupov preskúmania v oblasti zadávania verejných zákaziek (Ú. v. EÚ L 335, s. 31).

- b) zrušiť alebo zabezpečiť zrušenie nezákonne prijatých rozhodnutí vrátane odstránenia diskriminačných technických, ekonomických alebo finančných kritérií uvedených vo výzvach na predloženie ponúk, v súťažných podkladoch alebo v akýchkoľvek iných dokumentoch týkajúcich sa postupu zadávania zákazky;
- c) uznať škody, ktoré osobám vznikli porušením.“

B – Vnútroštátne právo

7. Článkom 13 ods. 1 dekrétu prezidenta republiky č. 115/2002, ktorý bol naposledy zmenený a doplnený zákonom č. 228 z 24. decembra 2012,⁴ bol zavedený nový systém súdnych poplatkov, ktorý pozostáva z jednotných poplatkov. Článok 13 ods. 6a stanovuje, že v rámci správneho konania sa výška jednotného poplatku odvíja od predmetu konania. Pokiaľ ide o konania pred správnymi súdmi, bežný jednotný poplatok dosahuje 650 eur. Pre osobitné predmety konaní sú stanovené odlišné sumy.⁵ Čo sa týka oblasti verejného obstarávania, jednotný poplatok má od 1. januára 2013 výšku od 2 000 eur do 6 000 eur v závislosti od hodnoty zákazky.⁶ Podľa článku 13 ods. 6a bodu 1 je jednotný poplatok potrebné uhradiť nielen za podanie žaloby ako takej, ale aj za podanie vzájomného návrhu alebo za rozšírenie žaloby o nové žalobné dôvody.

8. Pokiaľ ide o určenie hodnoty sporov v oblasti verejného obstarávania, podľa článku 14 ods. 3b dekrétu prezidenta republiky č. 115/2002 sa rovná základnej hodnote zákazky uvedenej verejným obstarávateľom v súťažných podkladoch.

III – Skutkové okolnosti sporu vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie pred Súdnym dvorom

9. Žalobkyňa, organizácia Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (ďalej len „Orizzonte Salute“), je združenie poskytujúce ošetrovateľské služby verejným a súkromným subjektom. Podaním žaloby (ďalej len „pôvodná žaloba“) iniciovala konanie pred Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, pričom následne podala tri návrhy rozširujúce žalobu o nové žalobné dôvody, ktorými napadla niektoré opatrenia prijaté v období od 21. decembra 2012 do 23. mája 2013 žalovanou organizáciou Azienda Pubblica di Servizi alla Persona „San Valentino“ – Città di Levico Terme (ďalej len „APSP“).

10. Napadnuté opatrenia sa týkali rozšírenia zmluvy o poskytovaní ošetrovateľských služieb v prospech iného združenia a neskôr uverejnenej súťažnej výzvy, ktorou organizácia APSP vyzvala na predkladanie ponúk len určité združenia akreditované u asociácie IPASVI (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia) (Profesijná asociácia ošetrovateliek špecializujúcich sa na starostlivosť o dojčatá), ktorej členom Orizzonte Salute nebola.

11. Orizzonte Salute pôvodne zaplatila jednotný súdny poplatok vo výške 650 eur za podanie bežnej správnej žaloby. Dňa 5. júna 2013 však vnútroštátny súd požiadal organizáciu Orizzonte Salute o doplatok do sumy 2 000 eur vzhľadom na to, že pôvodná žaloba patrila do oblasti verejného obstarávania.

4 — GURI č. 302, 29.12.2012, riadna príloha č. 212.

5 — Napríklad znížená suma 300 eur za konania týkajúce sa pobytu alebo občianstva a 325 eur za konania v oblasti verejnej služby.

6 — Jednotný poplatok má výšku 2 000 eur, pokiaľ je hodnota zákazky 200 000 eur alebo menej, výšku 4 000 eur, pokiaľ je táto hodnota od 200 000 do 1 000 000 eur, a výšku 6 000 eur, pokiaľ je to viac ako 1 000 000 eur.

12. Novým podaním z 2. júla 2013, ktoré predstavovalo štvrtý dodatočný návrh rozširujúci žalobu o nové žalobné dôvody, Orizzonte Salute napadla toto rozhodnutie. Vnútroštátny súd z dôvodu procesnej hospodárnosti rozhodol, že najprv rozhodne o tomto návrhu.

13. Vnútroštátny súd má pochybnosti o zlučiteľnosti systému súdnych poplatkov členského štátu s viacerými pravidlami a zásadami práva EÚ. Položil preto Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Bránia zásady stanovené smernicou Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác, ktorá bola zmenená a doplnená smernicou Rady 92/50/EHS z 18. júna 1992 v znení zmien a doplnení, vnútroštátnym právnym predpisom, akými sú článok 13 ods. 1a, 1c a 6a a článok 14 ods. 3b dekrétu prezidenta republiky č. 115 z 30. mája 2002 (v znení neskorších predpisov), ktorými sa zvýšil jednotný poplatok za prístup k spravodlivosti v rámci správneho súdnictva v oblasti verejných zákaziek?“

14. Písomné pripomienky predložili organizácie Orizzonte Salute, Camera Amministrativa Romana, Associazione dei Consumatori Cittadini europei, Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), Ordine degli Avvocati di Roma, Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA),⁷ ako aj talianska, grécka, rakúska a poľská vláda a Komisia. Spomedzi členských štátov, ktoré predložili písomné pripomienky, sa len Taliansko zúčastnilo na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 11. februára 2015. Na tom istom pojednávaní sa zúčastnili všetci ostatní vyššie uvedení účastníci konania vrátane Komisie, ako aj spoločnosť Medical Systems SpA, ktorá predniesla len ústne pripomienky.

IV – Prípustnosť

15. Na úvod chcem poukázať na to, že vnútroštátny súd i Orizzonte Salute upozorňujú Súdny dvor na poplatky vyberané podľa talianskeho práva v rámci konaní v oblasti verejného obstarávania, ktoré idú nad rámec skutkových okolností prejednávanej veci, akým je napríklad zvýšený jednotný poplatok za podanie odvolania. Rakúska vláda sa domnieva, že prejudiciálna otázka je prípustná len v rozsahu, v akom sa týka štvrtého podania organizácie Orizzonte Salute smerujúceho proti výberu jednotného poplatku vo výške 2 000 eur. Rakúska vláda sa domnieva, že v opačnom prípade je otázka hypotetická.

16. Ďalej chcem poukázať na to, že otázka položená vnútroštátnym súdom je široká a má všeobecnú povahu. Ako uvádza Komisia vo svojich písomných pripomienkach, v otázke vnútroštátny súd nevyvetlil, prečo je odpoveď na ňu nevyhnutná na riešenie sporu.

17. Úlohou Súdného dvora nie je formulovať poradné stanoviská k otázkam všeobecnej alebo hypotetickej povahy.⁸ Odpoveď na prejudiciálnu otázku musí byť nevyhnutná na účinné vyriešenie sporu.⁹ Prejednávaná vec nemá povahu priamej žaloby Komisie proti Taliansku, ktorej predmetom je *in abstracto* otázka, či je zavedený právny systém výberu súdnych poplatkov v oblasti verejného obstarávania v súlade s právom EÚ, ale ide o konanie o prejudiciálnej otázke neoddeliteľne spojené s právnymi problémami, ktoré sú relevantné v konaní vo veci samej.

7 — Chcem poukázať na to, že predseda Súdného dvora prijal písomné pripomienky všetkých týchto organizácií pred začiatkom ústneho konania. Napriek návrhom talianskej vlády však nemám v úmysle zaoberať sa prípustnosťou týchto pripomienok.

8 — Rozsudok Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, bod 41).

9 — Pozri napríklad rozsudky Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, bod 29) a García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, bod 28).

18. V tomto štádiu sa však konanie vo veci samej týka predovšetkým úzkeho problému, a to štvrtého dodatočného návrhu, v ktorom Orizzonte Salute uviedla nový žalobný dôvod spochybňujúci zákonnosť výšky súdneho poplatku vybratého za pôvodnú žalobu. V súvislosti s týmto právnym problémom, ktorý sa vnútroštátny súd rozhodol preskúmať ako prvý, prejudiciálna otázka nie je hypotetická. Navyše vzhľadom na to, že napadnuté opatrenie predstavuje piaty súdny poplatok vybratý v konaní vo veci samej, sa domnievam, že Súdny dvor by mal zodpovedať aj otázku kumulatívnych poplatkov. Pokiaľ by Súdny dvor konštatoval nezlučiteľnosť talianskeho systému s právom EÚ, vnútroštátny súd by musel z tohto konštatovania vyvodiť príslušné závery v súvislosti so súdnym poplatkom vybratým za pôvodnú žalobu. Vzhľadom na tieto parametre je teda návrh na začatie prejudiciálneho konania prípustný.

V – Analýza

A – *Predbežná pripomienka – prístup k riešeniu prejednávanej veci*

19. Článok 2 ods. 1 smernice 89/665 zmenenej a doplnenej si vyžaduje, aby členské štáty upravili súdnu právomoc na účinnú ochranu dotknutých podnikov v oblasti verejného obstarávania. Po prvé musia byť k dispozícii predbežné opatrenia umožňujúce včasné napadnutie údajných porušení a predchádzanie ďalším škodám [písm. a)]. Po druhé majú členské štáty povinnosť stanoviť právomoc vylúčiť uplatnenie nezákonných rozhodnutí týkajúcich sa postupu zadávania zákazky [písm. b)]. Po tretie musí byť upravená reštitučná justícia v podobe priznania náhrady škody osobám poškodeným porušením [písm. c)]. Spor vo veci samej patrí zo skutkového hľadiska do druhej z týchto kategórií vzhľadom na to, že Orizzonte Salute napáda rozšírenie existujúcej zmluvy o poskytovanie ošetrovateľských služieb v prospech inej organizácie a následnú súťažnú výzvu, ktorou boli vyzvané na predkladanie ponúk len určité združenia akreditované u asociácie, ktorej členom Orizzonte Salute nebola.

20. Pripomínam, že cieľom smernice 89/665 je zaručiť existenciu účinných opravných prostriedkov vo všetkých členských štátoch pre prípad porušenia práva EÚ v oblasti verejného obstarávania alebo vnútroštátnych predpisov preberajúcich toto právo, aby sa zabezpečilo účinné uplatnenie smerníc o koordinácii postupov verejného obstarávania.¹⁰ Členské štáty musia prijať opatrenia, ktorými zabezpečia možnosť účinne a predovšetkým čo najskôr preskúmať rozhodnutia prijaté verejnými obstarávateľmi.¹¹ Procesné možnosti súdneho preskúmania v členských štátoch určené na zabezpečenie ochrany práv, ktoré právo EÚ priznáva záujemcom a uchádzačom poškodeným rozhodnutím verejných obstarávateľov, napokon nesmú ohroziť účinnosť smernice 89/665.¹²

21. Právne akty EÚ v oblasti verejného obstarávania sa usilujú podporiť prístup na trhy verejného sektora za podmienok nediskriminácie a transparentnosti. Smernica 89/665 zabezpečuje dostupnosť a účinnosť súdnej vymožitelnosti týchto ustanovení práva EÚ zo strany súkromných subjektov. Normotvorca EÚ tak vytvoril účinnú súdnu ochranu dotknutých hospodárskych subjektov ako spôsob podpory potrebného účinku systému verejného obstarávania EÚ, a teda aj cieľov vnútorného trhu.

22. Odpoveď na prejudiciálnu otázku sa preto podľa môjho názoru obmedzuje na posúdenie rozsahu práva na účinnú súdnu ochranu zaručeného smernicou 89/665 a článkom 47 Charty. Vzhľadom na tvrdenia uvedené v spore vo veci samej je potrebné posúdiť aj relevantnosť obmedzení procesnej autonómie členského štátu vyplývajúcich zo zásady efektivity a ekvivalencie, pokiaľ ide o otázku zlučiteľnosti predmetných talianskych súdnych poplatkov s právom EÚ.

10 — Rozsudok *Universale-Bau a i.* (C-470/99, EU:C:2002:746, bod 71).

11 — Pozri článok 1 ods. 1 tretí pododsek smernice 89/665 v znení zmien a doplnení.

12 — Rozsudok *Universale-Bau a i.* (C-70/99, EU:C:2002:746, bod 72).

23. Judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa smernice 89/665 neposkytuje jasnú odpoveď na otázku, či sú predmetné súdne poplatky zlučiteľné s ustanoveniami práva EÚ v oblasti verejného obstarávania týkajúcimi sa opravných prostriedkov.¹³ Neprichádza však do úvahy, aby výber súdnych poplatkov vo vnútroštátnom konaní, ktoré patrí do pôsobnosti smernice 89/665, predstavoval uplatňovanie práva EÚ v zmysle článku 51 Charty.¹⁴

24. Teraz teda preskúmam súdne poplatky z hľadiska ich súladu so základným právom na účinný prostriedok nápravy v zmysle článku 47 Charty a judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa opravných prostriedkov v oblasti zásady efektivity a ekvivalencie. Ako som uviedol pri inej príležitosti, obe tieto zásady treba posudzovať v rámci článku 47 Charty.¹⁵ Najprv sa budem zaoberať zásadou ekvivalencie a následne prejdem na relevantnú judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa „efektivity“.

B – Zásada ekvivalencie

25. Dodržanie zásady ekvivalencie predpokladá, že predmetné vnútroštátne pravidlo sa bude uplatňovať nezávisle od toho, či žaloby, ktoré majú podobný predmet a dôvody, sú založené na porušení práva EÚ alebo na porušení vnútroštátneho práva.¹⁶

26. Na uplatnenie tejto zásady v oblasti verejného obstarávania je malý priestor, lebo neexistujú skutočne porovnateľné situácie vo vnútroštátnom práve a práve EÚ. Smernica 2004/18 sa vzťahuje na všetky verejné obstarávania prevyšujúce prahovú hodnotu s výnimkou oslobodených zákaziek. Uplatnenie vnútroštátnych pravidiel je tak vyhradené pre zákazky nedosahujúce prahovú hodnotu a situácie vyňaté z pôsobnosti smernice. Podľa môjho názoru je to odrazom skutočnosti, že normotvorca EÚ dospel k záveru, že tieto situácie nie sú porovnateľné so situáciami patriacimi do pôsobnosti smernice 2004/18.

27. Zdá sa, že predmetné súdne poplatky sa v každom prípade vzťahujú na spor v oblasti verejného obstarávania, ktorý patrí i nepatrí do pôsobnosti smernice 2004/18. Nezdá sa preto, že by išlo o prípad diskriminácie medzi situáciami patriacimi do práva EÚ a vnútroštátneho práva.¹⁷

28. Navyše vzhľadom na to, že právo verejného obstarávania predstavuje zložitý súbor právnych vzťahov medzi verejným obstarávateľom a rozličnými verejnými a súkromnými subjektmi, nesúhlasím s tým, že súdne konanie, ktorým sa napádajú rozhodnutia prijaté v priebehu postupu zadávania verejnej zákazky, možno považovať za obdobné bežnému súdному konaniu pred správnymi súdmi, ako tvrdí Orizzonte Salute a viacerí účastníci konania.¹⁸

29. Komisia vo svojich písomných pripomienkach tvrdí, že môže existovať problém ekvivalencie v súvislosti s bodom na stupnici uplatniteľnej podľa talianskeho práva, od ktorého sa súdny poplatok zvyšuje z 2 000 eur na 4 000 eur. Dochádza k tomu, keď je hodnota zákazky vyššia ako 200 000 eur. Podľa názoru Komisie táto prahová hodnota „v podstate“ zodpovedá prahovej hodnote uvedenej

13 — V protiklade k tomu pozri rozsudok Edwards (C-260/11, EU:C:2013:221) týkajúci sa situácie, v ktorej si opatrenia EÚ v oblasti environmentálneho práva špecificky vyžadovali, aby súdne konanie nebolo „nedostupne drahé“.

14 — Rozsudok DEB (C-279/09, EU:C:2010:811).

15 — Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Agrokonsulting (C-93/12, EU:C:2013:172). Pokiaľ ide o novší príklad posúdenia zásady efektivity a ekvivalencie zo strany Súdneho dvora v súvislosti s opravnými prostriedkami v oblasti uplatňovania pravidiel verejného obstarávania EÚ, pozri rozsudok eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166).

16 — Rozsudok Surgicare – Unidades de Saúde (C-662/13, EU:C:2015:89, bod 30).

17 — Pozri rozsudok Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, bod 64).

18 — Pokiaľ ide o nedávne príklady sporov, v ktorých sa predmetné nároky v zmysle práva EÚ a práva členského štátu nepovažovali za „obdobné“, pozri rozsudky Agrokonsulting (C-93/12, EU:C:2013:432, najmä body 40 až 42) a Baczó a Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, najmä bod 47).

v článku 7 smernice 2004/18, z ktorej po preskúmaní vnútroštátnym súdom vyplýva, že konania o žalobách týkajúcich sa porušenia tejto smernice alebo vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými bola prebratá, podliehajú odlišným a menej priaznivým procesným podmienkam než čisto vnútroštátne konania.

30. S týmto tvrdením nesúhlasím. Je pravda, že prahová hodnota 200 000 eur stanovená v článku 2 nariadenia č. 1251/2011 zodpovedá vnútroštátnej prahovej hodnote pre vyššie súdne poplatky. Uplatnenie súdneho poplatku vo výške 4 000 eur a viac však nie je obmedzené na prípady patriace do pôsobnosti smernice 2004/18, ale je zjavné, že bude existovať veľa vnútroštátnych prípadov (oslobodené zákazky), v ktorých sa uplatní tento vyšší súdny poplatok. Vo všeobecnosti platí, že riešenie prijaté talianskym zákonodarcom, ktorý v dvoch bodoch odstupňoval stupnicu používanú na určovanie predmetného súdneho poplatku, je primeraný prostriedok na zmiernenie regresívneho účinku tejto stupnice.

31. Okrem toho sa domnievam, že právo EÚ z hľadiska zásady ekvivalencie nebráni skutočnosti, že talianske právo stanovuje pre rozličné druhy súdnych konaní odlišné súdne poplatky alebo základy pre tieto poplatky. Zásada ekvivalencie si vyžaduje rovnaké zaobchádzanie s porovnateľnými nárokmi vychádzajúcimi z vnútroštátneho práva na jednej strane a z práva EÚ na druhej strane, nie ekvivalenciu medzi rôznymi druhmi konania podľa vnútroštátneho práva.¹⁹

32. Z týchto dôvodov nemožno namietat' voči predmetným vnútroštátnym právnym predpisom z hľadiska ich zlučiteľnosti so zásadou ekvivalencie.

C – Predmetné poplatky z hľadiska zásady efektivity a práva na prístup k súdu

1. Určenie relevantného kritéria

33. Na úvod chcem poukázať na to, že právne ustanovenia uplatniteľné na základné právo na účinný súdny prostriedok nápravy v zmysle článku 47 Charty alebo právo na „súdne preskúmanie“, ktoré majú pôvod v článkoch 6 a 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDLP),²⁰ sa líšia od ustanovení uplatniteľných v prípade, že treba určiť, či je sankcia alebo procesné pravidlo členského štátu nezlučiteľné so zásadou efektivity v tom zmysle, že predmetné pravidlo spôsobuje praktickú nemožnosť alebo neprimerané sťaženie výkonu práv zaručených právom EÚ. Posledné uvedené ustanovenia nie sú súčasťou práva EÚ v oblasti základných práv, ale ich existencia vyplýva z obmedzení procesnej autonómie členských štátov, ktoré stanovuje právo EÚ.

34. V prejednávanej veci sa však tieto dva prístupy do veľkej miery zbiehajú, lebo samotný cieľ smernice 89/665 spočíva v zaručení prístupu k spravodlivosti pre podniky, vo vzťahu ku ktorým dôjde k porušeniu pravidiel hmotného alebo procesného práva EÚ v oblasti verejného obstarávania. Inými slovami, potrebný účinok tohto legislatívneho aktu do veľkej miery súvisí s prísnyim dodržiavaním požiadaviek vyplývajúcich z článku 47 Charty v tejto oblasti.

35. So zásadou efektivity v zmysle rozsudku San Giorgio, z ktorého vyplýva zákaz procesných pravidiel členského štátu spôsobujúcich praktickú nemožnosť alebo neprimerané sťaženie výkonu práv EÚ,²¹ nie je spojené formálne kritérium proporcionality. Pri určovaní toho, či predmetné procesné pravidlo alebo opravný prostriedok členského štátu spĺňa jej parametre, však ustanovenie „treba analyzovať vzhľadom

19 — Pozri analogicky návrhy, ktoré som predniesol vo veci Târşia (C-69/14, EU:C:2015:269, body 50 a 51).

20 — Pozri rozsudok Johnston (222/84, EU:C:1986:206, bod 18). Pozri tiež vysvetlivky k článku 47.

21 — Rozsudok San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318).

na jeho úlohu v konaní pred rozličnými vnútroštátnymi orgánmi, jeho postup a osobitné črty ako celok. Z hľadiska tejto analýzy treba prípadne vziať do úvahy zásady, ktoré sú základom vnútroštátneho súdneho systému, akými sú ochrana práva na obhajobu, zásada právnej istoty a riadneho priebehu konania.“²²

36. Právo na „súdne preskúmanie“ a právo na prístup k spravodlivosti podľa článku 47 Charty sa neposudzujú takýmto spôsobom. Vztahuje sa na ne tradičné kritérium obmedzenia, na základe ktorého sa skúma, či opatrenia, ktoré ich obmedzujú, vyplývajú zo zákona a spĺňajú požiadavky plynúce zo zásady proporcionality, teda či sledujú legitímny cieľ, sú nevyhnutné, vhodné na dosiahnutie predmetného cieľa a obmedzené na to, čo je dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné.²³ Teraz to odráža článok 52 ods. 1 Charty.

37. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že v závislosti od jednotlivých okolností môžu súdne poplatky predstavovať obmedzenie práva na prístup k súdu, ktoré je chránené článkom 47 Charty. Teda rovnako ako obmedzenia dostupnosti právnej pomoci na zabezpečenie výkonu práv EÚ²⁴ je lepšie prejednávajúcu vec posúdiť vzhľadom na vyššie uvedené kritérium, ktoré je relevantné v súvislosti s právom na „súdne preskúmanie“, než vzhľadom na kritérium, na základe ktorého sa určuje, či opravné prostriedky a procesné pravidlá idú nad rámec obmedzení procesnej autonómie členského štátu. Teraz uplatním uvedené kritérium na skutkové okolnosti konania vo veci samej.

2. Uplatnenie v prejednávanej veci

a) O úrovni jednotných súdnych poplatkov v správnom konaní týkajúcom sa verejného obstarávania

38. Treba posúdiť otázku, či predmetné súdne poplatky predstavujú prekážku práva na prístup k súdu.²⁵ Ako Komisia uvádza vo svojich písomných pripomienkach, Európsky súd pre ľudské práva sa touto otázkou zaoberal vo svojich rozsudkoch, napríklad v rozsudku *Stankov v. Bulharsko*²⁶. Konštatoval v ňom, že samotnú požiadavku na zaplatenie poplatku v súvislosti s občianskoprávnymi konaniami nemožno považovať za obmedzenie práva na prístup k súdu, ktoré je ako také nezlučiteľné s článkom 6 ods. 1 EDLP.²⁷ Výška poplatku posudzovaná z hľadiska konkrétnych okolností danej veci je však vecný faktor pri určovaní toho, či určitá osoba vykonala alebo nevykonala svoje právo na prístup k súdu.²⁸

39. Po prvé sa budem zaoberať tvrdením vnútroštátneho súdu, podľa ktorého jednotné súdne poplatky vychádzajú z hodnoty sporu z hľadiska teoretickej hodnoty zákazky, ktorá sa má zadať, a nie zo skutočného zisku, ktorý môže podnik zúčastňujúci sa na postupe zadávania zákazky očakávať. Vnútroštátny súd uvádza, že tento zisk zodpovedá 10 % hodnoty zákazky a je v súlade s pravidlami, ktoré sa vzťahujú na súdne poplatky v talianskych občianskoprávných konaniach.

22 — Rozsudok *van Schijndel a van Veen* (C-430/93 a C-431/93, EU:C:1995:441, bod 19).

23 — Rozsudok *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811). Pripomínam, že vo veci *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811) vnútroštátny súd naformuloval prejudiciálnu otázku z hľadiska zásady efektivity, no Súdny dvor na ňu odpovedal na základe článku 47 Charty. Pripomínam tiež, že v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci *Donau Chemie a i.* (C-536/11, EU:C:2013:67, bod 47), som uviedol: „Je dôležité zohľadniť článok 19 ods. 1 ZEÚ, a to do tej miery, v akej poskytuje dodatočnú záruku dodržiavania zásady efektivity. Podľa článku 19 ods. 1 sú členské štáty povinné stanoviť prostriedky nápravy, v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie,... potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany“. Inými slovami, zdá sa, že vzhľadom na toto ustanovenie Zmluvy si kritérium účinnej súdnej ochrany práv vyplývajúcich z práva Únie vyžaduje viac než len klasické ustanovenie odkazujúce na praktickú nemožnosť alebo neprimerané sťaženie. Podľa môjho názoru to znamená, že vnútroštátne opravné prostriedky musia byť dostupné, rýchle a primerane efektívne z hľadiska nákladov.“

24 — Rozsudok *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811).

25 — Chcem poukázať na to, že keby som sa problémom zaoberal z hľadiska obmedzení procesnej autonómie členského štátu, skúmal by som, či predmetné súdne poplatky spôsobili praktickú nemožnosť alebo neprimerané sťaženie výkonu príslušných práv EÚ.

26 — Rozsudok z 12. júla 2007, sťažnosť č. 68490/01.

27 — Tamže, § 52.

28 — Tamže a citovaná judikatúra.

40. Toto tvrdenie podľa môjho názoru nemá nijaké opodstatnenie. Pokiaľ je výsledok rovnaký, z matematického hľadiska je nepodstatné, či sa *jednotný súdny poplatok* vypočíta tak, že východiskom je zisková marža z hodnoty zákazky vo výške 10 %, a nie hodnota zákazky ako taká. Na druhej strane systém, v ktorom sa očakávaný zisk posudzuje jednotlivo pri každom postupe zadávania zákazky a/alebo pre každý podnik, ktorý sa na ňom zúčastňuje, pričom výsledkom je *variabilný súdny poplatok*, by bol ťažkopádny a nepredvídateľný.

41. Po druhé aj keď sa zdá, že úroveň jednotného súdneho poplatku je pomerne vysoká, toto konštatovanie je potrebné vyvážiť samotnou skutočnosťou, že verejné obstarávanie nie je súčasťou sociálnej politiky. Možno očakávať, že podniky zúčastňujúce sa na postupoch zadávania zákaziek v pôsobnosti smernice 2004/18 majú dostatočné hospodárske a finančné zdroje na realizáciu zákazky s hodnotou 200 000 eur alebo viac. Z tohto hľadiska súdny poplatok vo výške 2 000, 4 000 alebo 6 000 eur v závislosti od konkrétneho prípadu nemôže predstavovať prekážku prístupu k súdu ani pri zohľadnení nevyhnutných nákladov na právneho zástupcu. Nemožno ho považovať ani za neprimerane obmedzujúci hospodársku súťaž na úkor menších podnikov.

42. Po tretie považujem za nepodstatnú skutočnosť, že konanie sa môže začať aj bez uhradenia súdneho poplatku,²⁹ ktorú Komisia považuje za relevantnú vo svojich písomných pripomienkach. Dôvodom je to, že talianska právna úprava zjavne vychádza z predpokladu, že žalobca súdny poplatok uhradí, keď bude splatný. Za rovnako nepodstatnú považujem skutočnosť, že súdny poplatok je vrátený, pokiaľ žalobca uspeje vo svojich žalobných dôvodoch. Ak má byť dodržané právo na prístup k súdu, musí existovať možnosť napadnúť rozhodnutia prijaté v rámci postupov zadávania zákaziek napriek tomu, že úspech žaloby nie je úplne istý. Nadmerne vysoký súdny poplatok sa tak môže rovnať prekážke výkonu práva na prístup k súdu upraveného v článku 47 Charty napriek tomu, že by následne mohol byť vrátený.

43. Z týchto dôvodov ma neznepokojuje jednotný poplatok v sume 2 000 eur, ktorý Orizzonte Salute uhradila za pôvodnú žalobu.³⁰ Je pravda, že predmetné súdne poplatky sú vysoké v porovnaní s poplatkami, ktoré sa v Taliansku vyberajú v iných druhoch konaní vo veciach správneho súdnictva alebo v občianskom súdnom konaní. Jednotný súdny poplatok (t. j. bez akéhokoľvek navýšenia) však vo vzťahu k hodnote zákazky v zmysle smernice 2004/18, a teda aj smernice 89/665, nikdy neprekročí dve percentá. To môže sotva predstavovať prekážku prístupu k súdu.

44. Domnievam sa preto, že vecným faktorom je v prejednávanej veci kumulovanie súdnych poplatkov v rámci konania týkajúceho sa toho istého postupu zadávania zákazky, a nie ich úroveň ako taká.

b) O kumulatívnych súdnych poplatkoch

45. Keď som konštatoval, že suma jednotných súdnych poplatkov uplatniteľných v talianskom správnom konaní týkajúcom sa zadávania zákaziek v zmysle smerníc 2004/18 a 89/665 ako taká nepredstavuje obmedzenie práva na prístup k súdu, teraz je potrebné určiť, či existuje iný dôvod na pochybnosti o ich súlade s článkom 47 Charty najmä z hľadiska kumulatívnej povahy uložených poplatkov. Pokiaľ áno, bude potrebné určiť, či je zistené obmedzenie v rozpore so zákonom a či je primerané sledovanému legitímnemu cieľu.³¹

29 — Porovnaj však § 53 rozsudku ESLP z 12. júla 2007, Stankov v. Bulharsko, sťažnosť č. 68490/01.

30 — V § 58 už citovaného rozsudku z 12. júla 2007, Stankov v. Bulharsko, sťažnosť č. 68490/01, Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že predmetné súdne poplatky sú v rozpore s právom na prístup k súdu, a poznamenal, že „systém súdnych poplatkov uplatňovaný bulharskými súdmi má za následok, že žalobca príde o takmer celú náhradu škody, ktorú mu štát musí vyplatiť za neoprávnené zadržiavanie vo väzbe pred začiatkom súdneho konania“.

31 — Pokiaľ by súd členského štátu posudzoval vnútroštátne ustanovenie brániace zásade efektivity, musel by preskúmať, či predmetné ustanovenie spôsobilo praktickú nemožnosť alebo neprimerané sťaženie výkonu práva EÚ, spolu s kritériom podľa rozsudku van Schijndel, ktoré som uviedol vyššie v bode 35.

46. Tu chcem v prvom rade poukázať na to, že súdne poplatky vrátane tých kumulatívnych sú jasne stanovené zákonom. Pokiaľ ide o legitímnosť sledovaného cieľa, Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že „ciele sledované všeobecnými ustanoveniami o poplatkoch možno akceptovať ako zlučiteľné so všeobecným výkonom spravodlivosti, napríklad aby sa financovalo fungovanie súdneho systému a zabezpečil sa odradzujúci účinok od podávania nedôvodných žalôb“.³²

47. Zdá sa, že v rámci talianskeho systému správneho súdnictva sa osobitne zaoberá s konaniami týkajúcimi sa verejného obstarávania v tom zmysle, že sa riešia rýchlejšie než ostatné žaloby a vyššie súdne poplatky prispievajú k financovaniu týchto súdov, ktoré tak môžu rýchlejšie pracovať. Je to v súlade s požiadavkami smernice 89/665 i s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.

48. Orizzonte Salute však na pojednávaní poukázala na to, že podnik, ktorý je na začiatku procesu vylúčený z postupu zadávania zákaziek, musí podľa talianskeho práva napadnúť rozhodnutie o výbere účastníkov postupu zadávania zákaziek i samotné zadanie zákazky. V talianskych postupoch zadávania zákaziek verejní obstarávatelia navyše často prijímajú ďalšie rozhodnutia, ktoré sa týkajú napríklad prístupu k súťažným podkladom a ktoré je potrebné osobitne napadnúť v rámci konania pred talianskymi správnymi súdmi. Pokiaľ ide o talianske právo, všetky tieto podania znamenajú rozšírenie žaloby o nové žalobné dôvody, z ktorého vyplýva výber dodatočných súdnych poplatkov v rovnakej výške, ako je výška poplatku uhradeného za pôvodnú žalobu.

49. Orizzonte Salute tvrdí, že musela uhradiť 2 000 eur za pôvodnú žalobu a trikrát 2 000 eur za ďalšie podania plus 2 000 eur za štvrté dodatočné podanie, ktoré je predmetom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Talianska vláda alebo žalované nespochybňujú ani jedno z týchto čísel.

50. Dotknutý taliansky systém síce skutočne sleduje legitímny cieľ pokrytia nákladov na výkon spravodlivosti a odrádzania od podávania nedôvodných žalôb, no môže mať za následok, že z ekonomického hľadiska bude podanie žaloby na súd márne. Napríklad kumulatívny súdny poplatok vo výške 20 000 eur³³ v spojení s nákladmi na právneho zástupcu môže spôsobiť, že z ekonomického hľadiska bude nemožné napadnúť zákazky, ktoré sa blížia prahovej hodnote uplatniteľnosti predmetných smerníc.³⁴ Dotknuté poplatky môžu v tomto zmysle odradiť podniky, ktoré by inak podali opravný prostriedok v oblasti verejného obstarávania.

51. Domnievam sa, že to môže byť v rozpore so základným právom na „súdne preskúmanie“ zaručeným v článku 47 Charty. Ako konštatoval Európsky súd pre ľudské práva, procesné pravidlá majú slúžiť cieľu právnej istoty a riadneho výkonu spravodlivosti. Nemajú „predstavovať určitú prekážku brániacu tomu, aby príslušný súd rozhodol vo veci samej v konaní iniciovanom dotknutým účastníkom“.³⁵

52. Domnievam sa, že článok 2 ods. 1 písm. b) smernice 89/665 zmenenej a doplnenej odkazuje na „postup zadávania zákazky“ ako na základnú jednotku súdnej ochrany. Podnik, ktorý sa chce zúčastniť na postupe zadávania zákazky, má totiž v úmysle získať zákazku pre seba. Z tohto hľadiska je nepodstatné, či neuspel na začiatku postupu zadávania zákazky, t. j. pri výbere uchádzačov, alebo na jeho konci, teda keď dôjde k zadaniu zákazky inému uchádzačovi, či niekde medzi tým.

32 — Rozsudok ESEP z 12. júla 2007, Stankov v. Bulharsko (sťažnosť č. 68490/01, § 57).

33 — Kumulatívne súdne poplatky v sume 20 000 eur by sa uplatnili, keby bola hodnota takej zákazky, akú Orizzonte Salute napadla pôvodnou žalobou, napríklad 250 000 eur, a dotknutý účastník konania by podal rovnaký počet podaní ako Orizzonte Salute. Za takých okolností by došlo k výberu piatich súdnych poplatkov vo výške 4 000 eur napriek tomu, že jednotný súdny poplatok v prípade zákazky s hodnotou od 200 000 eur do 1 000 000 eur je 4 000 eur.

34 — Pozri citáciu z rozsudku z 12. júla 2007, Stankov v. Bulharsko (sťažnosť č. 68490/01), ktorú som uviedol v poznámke pod čiarou 30, týkajúceho sa prostriedku nápravy, s ktorým boli spojené neúnosné finančné náklady.

35 — Rozsudok ESEP Omerović v. Chorvátsko z 5. decembra 2013, č. 2 (sťažnosť č. 22980/09, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 2014, § 39).

53. Je na členskom štáte, aby v rámci svojej procesnej autonómie určil, akým spôsobom bude vo vnútroštátnom práve týkajúcom sa správnych konaní zhmotnená možnosť napadnúť jednotlivé postupy zadávania zákaziek. Napríklad či sa budú súdne opravné prostriedky týkajúce sa neskorších štádií postupu zadávania zákazky považovať za súčasť pôvodnej žaloby, ktorou bolo napadnuté rozhodnutie o výbere uchádzačov, alebo či sa budú považovať za nové návrhy rozširujúce žalobu o nové žalobné dôvody. Procesné pravidlá však musia slúžiť právnej istote a riadnemu výkonu spravodlivosti.

54. Preto môže byť výber viacerých kumulatívnych súdnych poplatkov v súdnom konaní nezlučiteľný s článkom 47 Charty, prinajmenšom pokiaľ majú tieto kumulatívne poplatky odradzujúci účinok a sú neprimerané v porovnaní s pôvodným poplatkom vzhľadom na to, že v článku 2 ods. 1 písm. b) smernice 89/665 zmenenej a doplnenej je upravený len predmet a cieľ t. j. náprava nezrovnalosti v postupe zadávania zákazky na úkor podniku.

55. Je na vnútroštátnom súde, aby vykonal posúdenie uvedené v bode 36 týchto návrhov z hľadiska príslušnej judikatúry Súdneho dvora (vrátane rozsudku v prejednávanej veci)³⁶ s cieľom určiť, či je obmedzenie práva na „súdne preskúmanie“ upraveného v článku 47 Charty v dôsledku kumulatívnych súdnych poplatkov odôvodnené z hľadiska kritéria proporcionality uvedeného v článku 52 ods. 1 Charty.³⁷

VI – Návrh

56. Z týchto dôvodov navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, takto:

Smernica Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác v znení zmien a doplnení vykladaná z hľadiska článku 47 Charty základných práv Európskej únie a zásady ekvivalencie a efektivity nebráni vnútroštátnym právnym predpisom stanovujúcim stupnicu jednotných súdnych poplatkov uplatniteľných len v správnych konaniach týkajúcich sa verejného obstarávania za predpokladu, že úroveň súdnych poplatkov nepredstavuje prekážku prístupu k súdu alebo nadmerne nesťažuje výkon práv na súdne preskúmanie verejného obstarávania. Nie je zlučiteľné so smernicou 89/665 vykladanou z hľadiska článku 47 Charty, ak sa vyberajú viaceré kumulatívne súdne poplatky v súdnom konaní, v ktorom podnik napáda zákonnosť jedného postupu zadávania zákazky v zmysle článku 2 ods. 1 písm. b) smernice 89/665, pokiaľ to nemožno odôvodniť v súlade s článkom 52 ods. 1 Charty, čo musí posúdiť vnútroštátny súd.

36 — Pozri najmä rozsudky DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) a Alassini a i. (C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146).

37 — Chcem však poukázať na konštatovanie Súdneho dvora, podľa ktorého „na posúdenie proporcionality môže vnútroštátny súd zohľadniť... výšku preddavkov na trovy konania a prekonateľnosť prekážky na prístup k spravodlivosti, ktorú môžu prípadne tvoriť“. Pozri rozsudok DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, bod 61).