



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 20. júla 2017¹

Vec C-187/16

**Európska komisia
proti**

Rakúskej republike

„Konanie o nesplnení povinnosti – Verejné zákazky na služby – Smernice 92/50/EHS, 2004/18/ES a 2009/81/ES – Článok 346 ZFEÚ – Požiadavka osobitných bezpečnostných opatrení – Ochrana základných záujmov bezpečnosti štátu – Výroba dokladov totožnosti a iných úradných dokladov – Zadanie zákazky Rakúskej štátnej tlačiarne bez predchádzajúceho obstarávacieho konania“

I. Úvod

1. Je samozrejmé, že úradné doklady ako biometrické cestovné pasy, občianske preukazy, vodičské preukazy a povolenia na pobyt musia byť vyrábané v súlade s osobitnými požiadavkami utajenia a bezpečnosti. Vydávanie týchto dokladov je totiž výrazom výkonu základných funkcií štátu. Tieto doklady sú každodenne používané a dôveru každého v ich pravosť a správnosť nemožno podceňovať. V dôsledku toho majú zabezpečenia dodávok, opatrenia proti falšovaniu, ako aj zodpovedné zaobchádzanie s týmito dokladmi, vrátane údajov spracovávaných pri ich výrobe, najvyššiu prioritu, a treba účinne predchádzať zneužitiam.²

2. Súdny dvor v prejednávacom konaní o nesplnení povinnosti bude musieť objasniť, či tieto úvahy odôvodňujú, aby sa výroba týchto dokladov zadala bez akéhokoľvek obstarávacieho konania výlučne určitému podniku, ktorý je považovaný za obzvlášť dôveryhodný.

3. Európska komisia Rakúskej republike konkrétne vytyka, že nerešpektovala pravidlá Únie týkajúce sa verejného obstarávania tým, že výrobu dokladov, ktoré sú relevantné z hľadiska bezpečnosti, vyhradzuje výlučne kedysi štátnej a v súčasnosti privatizovanej spoločnosti Österreichische Staatsdruckerei GmbH.

4. Prejednávaný právny spor má nad rámec pôvodného prípadu význam aj preto, lebo Súdny dvor v ňom ešte raz vysvetlí priestor, ktorý majú členské štáty na odchýlenie sa od práva Únie, keď sa odvolávajú na svoje základné záujmy bezpečnosti štátu, uvedené v článku 346 ods. 1 ZFEÚ. Tento prípad nemohol byť aktuálnejší v dobe, keď je stredobodom verejného záujmu hrozba medzinárodného terorizmu a organizovanej kriminality, ale aj otázka účinnej kontroly migračných tokov.

¹ Jazyk prednesu: nemčina.

² Pozri v tejto súvislosti napríklad Akčný plán na posilnenie európskej reakcie na podvody týkajúce sa cestovných dokladov, ktorý Európska komisia načrtla vo svojom oznámení Európskemu parlamentu a Rade z 8. decembra 2016 [COM(2016) 790 final].

II. Právny rámec

A. Právo Únie

5. Právny rámec prejednávaneho prípadu tvoria z hľadiska práva Únie jednak ustanovenia primárneho práva obsiahnuté v článkoch 49, 56 a 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ [predtým článku 43, 49 a 296 ods. 1 písm. a) ES] a jednak niektoré predpisy sekundárneho práva vyplývajúce zo smerníc 92/50/EHS³ a 2004/18/ES⁴, pričom prvá z uvedených smerníc je relevantná pre obdobie do 31. januára 2006 a druhá pre nasledujúce obdobia.

Smernice o zadávaní verejných zákaziek na služby

6. Pre zadávanie verejných zákaziek na služby, ktorých predmetom sú „vydavateľské a tlačiarenské služby za poplatky alebo na zmluvnom základe“, stanovuje v zásade smernica 92/50, ako aj smernica 2004/18 uskutočnenie obstarávacieho konania podľa pravidiel práva Únie. Vyplýva to z článku 3 ods. 1, článku 11 ods. 1, článku 8 a článku 15 ods. 2 v spojení s prílohou IA bodom 15 smernice 92/50, resp. z článku 20 v spojení s prílohou II A bodom 15 smernice 2004/18.

Výnimky z povinnosti uskutočniť obstarávacie konanie

7. Smernica 92/50, ako aj smernica 2004/18 vynímajú zo svojej pôsobnosti zákazky, ktoré podliehajú utajeniu alebo vyžadujú určité bezpečnostné opatrenia.

V prípade smernice 92/50 to vyplýva z jej článku 4 ods. 2, ktorý znie:

„Táto smernica sa nevzťahuje na služby, ktoré sú vyhlásené za tajné, alebo výkon ktorých musí byť sprevádzaný špeciálnymi bezpečnostnými opatreniami v súlade so zákonmi, inými právnymi predpismi alebo správными opatreniami platnými v dotknutých členských štátoch, alebo ak sa vyžaduje ochrana základných bezpečnostných záujmov týchto štátov.“

Článok 14 smernice 2004/18 obsahuje obsahovo v podstate totožné ustanovenie:

„Táto smernica sa nevzťahuje na verejné zákazky, ktoré sú vyhlásené za tajné, ak ich plnenie musia sprevádzať osobitné bezpečnostné opatrenia v súlade so zákonmi, predpismi alebo administratívnymi opatreniami platnými v príslušnom členskom štáte, alebo ak si to vyžaduje ochrana základných záujmov daného členského štátu.“

8. Okolnosti tejto výnimky z pôsobnosti postupu zadávania verejných zákaziek na služby podľa práva Únie boli prvýkrát vysvetlené v odôvodnení 14 smernice 92/50:

„Keďže čo sa týka štátnej bezpečnosti alebo utajovaných skutočností a priority iných zabezpečovacích predpisov, napr. takých, ktoré vyplývajú z medzinárodných dohôd, týkajúcich sa rozmiestňovania vojsk alebo súvisiacich s predpismi medzinárodných organizácií, mali by byť platiť rovnaké výnimky ako v smerniciach 71/305/EHS a 77/62/EHS“.

³ Smernica Rady 92/50/EHS z 18. júna 1992 o koordinácii postupov verejného obstarávania služieb (Ú. v. ES L 209, 1992, s. 1; Mim. vyd. 06/001, s. 322).

⁴ Smernica 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 (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132).

9. V odôvodnení 22 smernice 2004/18 je táto výnimka pre bezpečnosť štátu a štátne tajomstvo opísaná takto:

„Mala by sa ustanoviť možnosť upustiť v určitých prípadoch od uplatňovania opatrení pre koordinačné postupy z dôvodov týkajúcich sa štátnej bezpečnosti alebo štátneho tajomstva alebo z dôvodu uplatňovania špecifických pravidiel pre zadávanie zákaziek, ktoré vyplývajú z medzinárodných dohôd týkajúcich sa umiestňovania vojsk, alebo ktoré sú špecifické pre medzinárodné organizácie.“

10. Na doplnenie treba poukázať ešte na článok 10 smernice 2004/18, ktorý bol vo vzťahu k „zákazkám v oblastiach obrany a v oblasti bezpečnosti“ nahradený smernicou 2009/81/ES⁵ takto:

„S výhradou [článku 346 ZFEÚ] sa táto smernica uplatňuje na verejné zákazky zadané v oblasti obrany a v oblasti bezpečnosti s výnimkou zákaziek, na ktoré sa uplatňuje smernica... 2009/81/ES...“

Táto smernica sa neuplatňuje na zmluvy, na ktoré sa neuplatňuje smernica 2009/81/EC podľa jej článkov 8, 12 a 13.“

11. Podľa svojho článku 13 písm. a) s názvom „Osobitné výnimky“ sa smernica 2009/81 nevzťahuje na „zákazky, pri ktorých by uplatnenie pravidiel tejto smernice zaviazovalo členský štát poskytovať informácie, ktorých sprístupnenie považuje za odporujúce základným záujmom jeho bezpečnosti“.

12. Lehota na prebratie smernice 2009/81 uplynula podľa jej článku 72 ods. 1 21. augusta 2011.

Osobitné pravidlá práva Únie pre cestovné pasy a preukazy totožnosti

13. Konkrétne pri cestovných pasoch a preukazoch totožnosti treba okrem toho poukázať ešte na nariadenie (ES) č. 2252/2004⁶. Pokiaľ ide o predmet uvedeného nariadenia, je vhodné pozrieť sa najprv na jeho odôvodnenie 4, ktoré obsahuje toto vysvetlenie:

„Toto nariadenie sa obmedzuje na harmonizáciu bezpečnostných znakov vrátane biometrických identifikátorov pre pasy a cestovné doklady členských štátov. Určenie orgánov a subjektov, ktoré sú oprávnené mať prístup k údajom uloženým na pamäťovom médiu dokladov je vecou vnútroštátnych právnych predpisov, pokiaľ žiadne príslušné ustanovenia práva Spoločenstva, práva Európskej únie alebo medzinárodné dohody neustanovujú inak.“

14. Článok 3 nariadenia č. 2252/2004 stanovuje:

„1. V súlade s postupom^[7] uvedeným v článku 5 ods. 2 možno rozhodnúť, že špecifikácie uvedené v článku 2^[8] sú tajné a nesmú sa uverejňovať. V takomto prípade sa sprístupnia iba subjektom, ktoré členské štáty určia ako zodpovedné za tlač, a osobám, ktoré riadne splnomocnil členský štát alebo Komisia.“

5 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/81/ES z 13. júla 2009 o koordinácii postupov pre zadávanie určitých zákaziek na práce, zákaziek na dodávku tovaru a zákaziek na služby verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi v oblastiach obrany a bezpečnosti a o zmene a doplnení smerníc 2004/17/ES a 2004/18/ES (Ú. v. EÚ L 216, 2009, s. 76).

6 Nariadenie Rady (ES) č. 2252/2004 z 13. decembra 2004 o normách pre bezpečnostné znaky a biometriu v pasoch a cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi (Ú. v. EÚ L 385, 2004, s. 1).

7 V tejto súvislosti ide o „komitológiu“ podľa článkov 5 a 7 rozhodnutia Rady 1999/468/ES z 28. júna 1999, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu (Ú. v. ES L 184, 1999, s. 23; Mím. vyd. 01/003, s. 124).

8 Myslia sa tým technické špecifikácie vo vzťahu k bezpečnostným znakom a požiadavkám, k pamäťovému médiu na ukladanie biometrických údajov a jeho zabezpečeniu, ako aj ku kvalitatívnym požiadavkám a k spoločným normám pre zobrazenie tváre a odlačky prstov.

2. Každý členský štát určí jeden subjekt zodpovedný za tlačenie pasov a cestovných dokladov. Názov tohto subjektu oznámi Komisii a ostatným členským štátom. Dva alebo viacero členských štátov môže určiť rovnaký subjekt. Každý členský štát je oprávnený svoj určený subjekt zmeniť. Príslušným spôsobom o tom informuje Komisiu a ostatné členské štáty.“

B. Vnútroštátne právo

15. Die Österreichische Staatsdruckerei (Rakúska štátna tlačiareň)⁹ je súkromná spoločnosť s ručením obmedzeným (GmbH, ďalej len „s.r.o.“). Jediným spoločníkom tejto s. r. o. je Österreichische Staatsdruckerei Holding AG, ktorej akcie sú kótované na burze a ich vlastníkami sú súkromné osoby.

16. Podľa faktického a právneho stavu platného v Rakúsku k 12. septembru 2014¹⁰ je výroba cestovných pasov s čipom, provizórnych pasov, povolení na pobyt, občianskych preukazov, vodičských preukazov vo formáte platobnej karty, dokladov o registrácii (motorových vozidiel) vo formáte platobnej karty a pyrotechnických preukazov zverená štátnej tlačiarňi.

17. Podľa § 1a druhej vety a § 2 ods. 2 bodu 1 Staatsdruckereigesetz 1996 (zákon o štátnej tlačiarňi z roku 1996)¹¹ je úlohou štátnej tlačiarne hlavne „výroba tlačových výrobkov pre spolkové úrady, pri výrobe ktorých sa vyžaduje utajenie, respektíve rešpektovanie bezpečnostných predpisov (bezpečnostná tlač)“. § 2 ods. 3 zákona o štátnej tlačiarňi z roku 1996 ďalej stanovuje, že spolkové orgány musia výrobou uvedených tlačových výrobkov poveriť „výlučne [štátnu tlačiareň]“.¹²

18. Okrem toho § 6 ods. 1 zákona o štátnej tlačiarňi z roku 1996 s názvom „Dohľad nad bezpečnostnou tlačou“ stanovuje, že obchodné a pracovné postupy týkajúce sa výroby, spracovania a skladovania zabezpečených tlačových výrobkov podliehajú dohľadu spolkového ministra príslušného pre daný zabezpečený tlačový výrobok. Podľa § 6 ods. 2 toho istého zákona musí štátna tlačiareň prijať na účely zabránenia zneužitia všetky potrebné bezpečnostné opatrenia pre výrobu, spracovanie a skladovanie zabezpečených tlačových výrobkov. Podľa § 6 ods. 3 uvedeného zákona musí štátna tlačiareň zabezpečiť spolkovému ministrovi, ktorý je príslušný pre danú bezpečnostnú tlač, prístup do obchodných priestorov a nahliadnutie do dotknutých obchodných dokumentov v rozsahu potrebnom pre dohľad.

9 Ďalej len „štátna tlačiareň“.

10 Lehota stanovená Komisiou v jej odôvodnenom stanovisku uplynula 12. septembra 2014 v zmysle článku 258 ods. 1 ZFEÚ.

11 BGBl I č. 1/1997.

12 Pre cestovné pasy s čipom, provizórne pasy a občianske preukazy to vyplýva navyše aj z Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Gestaltung der Reisepässe und Passersätze (nariadenie spolkovej ministerky vnútra o podobe cestovných pasov a náhradných pasov), pre povolenia na pobyt z Verordnung der Bundesministerin für Inneres zur Durchführung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (nariadenie spolkovej ministerky vnútra, ktorým sa vykonáva zákon o usadzovaní a pobyte), pre vodičské preukazy vo formáte platobnej karty z Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Durchführung des Führerscheingesetzes (nariadenie spolkového ministra pre vedu a dopravu, ktorým sa vykonáva zákon o vodičských preukazoch), pre doklady o registrácii motorových vozidiel vo formáte platobnej karty z Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Einrichtung von Zulassungsstellen (nariadenie spolkového ministra pre vedu a dopravu o zriadení registračných miest), pre doklady pyrotechnikov z Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Durchführung des Pyrotechnikgesetzes 2010 (nariadenie spolkovej ministerky vnútra, ktorým sa vykonáva pyrotechnický zákon z roku 2010). Pokiaľ v týchto nariadeniach nie je výslovne stanovená povinnosť zadať zákazku štátnej tlačiarňi, táto povinnosť vyplýva z požiadavky zabezpečenia uvedených dokladov pred falšovaním, v spojení s § 2 ods. 3 zákona o štátnej tlačiarňi z roku 1996.

III. Skutkový stav a konanie pred podaním žaloby

19. Výzvou zo 6. apríla 2011 Komisia upozornila Rakúsko na pochybnosti týkajúce sa zlučiteľnosti priameho zadávania zákaziek na určité služby v oblasti tlače úradných dokladov v prospech štátnej tlačiarne s ustanoveniami ZFEÚ, ako aj so smernicami 92/50 a 2004/18. Konkrétne išlo svojho času o cestovné pasy s čipom, provizórne pasy, povolenia na pobyt, občianske preukazy, vodičské preukazy vo formáte platobnej karty, doklady o registrácii v papierovej podobe a vo formáte platobnej karty, pyrotechnické preukazy, kapitánske osvedčenia, formuláre bezpečnostných dokladov, nálepky pre návykové látky a doklady pre mopedy.

20. Rakúsko sa vo svojej odpovedi zo 7. júna 2011 odvolávalo na ochranu základných záujmov bezpečnosti štátu. Ochrana tajných informácií, zabezpečenie pravosti a správnosti dotknutých dokumentov, zabezpečenie dodávok a zabezpečenie ochrany citlivých údajov podľa Rakúska odôvodňujú zadávanie zákaziek na tlačiarenské služby výlučne štátnej tlačiarňi. Len štátna tlačiareň totiž spĺňa príslušné organizačné, technické a konštrukčné bezpečnostné opatrenia na vykonanie týchto zákaziek. Listami zo 17. júla 2012 a z 28. marca 2013 Rakúsko doplnilo svoje tvrdenia v tejto súvislosti.

21. Komisia vydala 10. júla 2014 odôvodnené stanovisko. V tomto stanovisku zdôraznila, že je určite možné sformulovať verejnú zákazku tak, aby sa o ňu mohli uchádzať iba podniky, ktoré sa špecializujú na výrobu dokumentov s osobitnými bezpečnostnými požiadavkami a ktoré podliehajú príslušnému dohľadu.

22. Rakúsko na odôvodnené stanovisko reagovalo 10. septembra 2014. Tento členský štát sa v podstate opäť odvolával na svoje základné národné bezpečnostné záujmy a zdôraznil, že realizácia zákaziek na tlačiarenské služby úzko súvisí s verejným poriadkom a inštitucionálnym fungovaním štátu. Priame zadávanie zákaziek štátnej tlačiarňi je odôvodnené potrebou zaručiť dodávky a zaistiť podmienky výroby, ktoré zabezpečujú rešpektovanie osobitných predpisov týkajúcich sa utajenia a bezpečnosti. Voči iným podnikom, ako je štátna tlačiareň, možno dodržanie bezpečnostných požiadaviek presadiť iba prostriedkami občianskeho práva, zatiaľ čo rakúske štátne orgány majú voči štátnej tlačiarňi zo zákona osobitné kontrolné právomoci.

23. V priebehu konania pred podaním žaloby Komisia postupne vzala späť svoje výhrady týkajúce sa dokladov pre mopedy, dokladov o registrácii v papierovej podobe, kapitánskych osvedčení, formulárov bezpečnostných dokladov a nálepiek pre návykové látky, keďže tieto dokumenty boli buď zrušené alebo boli predmetom obstarávacieho konania.¹³ Pri ostatných dokumentov však trvá na svojich výhradách a poukázala na to, že Rakúsko musí preukázať nevyhnutnosť priameho zadania zákazky na sporné tlačiarenské služby v prospech štátnej tlačiarne.

IV. Návrhy účastníkov konania a konanie pred Súdny dvorom

24. Návrhom zo 4. apríla 2016 podala Komisia podľa článku 258 ods. 2 ZFEÚ prejednávajú žalobu na Súdny dvor. V tejto žalobe Komisia navrhuje, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Rakúska republika si nespĺnila povinnosti, ktoré pre ňu vyplývajú z článkov 49 a 56 ZFEÚ, resp. z článku 4 v spojení s článkami 11 až 37 smernice 92/50/EHS, ako aj z článkov 14, 20 a 23 až 55 smernice 2004/18/ES tým,

¹³ Ako vyplýva zo spisu, Rakúsko 17. júla 2012 oznámilo svoj úmysel zrušiť doklady pre mopedy, ako aj zaviesť všeobecne dostupné obstarávacie konanie na výrobu pyrotechnických preukazov, dokladov o registrácii v papierovej podobe, kapitánskych osvedčení, formulárov bezpečnostných dokladov a nálepiek pre návykové látky. Rakúsko nakoniec 28. marca 2013 potvrdilo Komisii, že doklady pre mopedy skutočne zrušilo a že svoje oznámenie týkajúce sa formulárov bezpečnostných dokladov, ako aj nálepiek pre návykové látky, vykonalo. Ako je výslovne uvedené v žalobnom spise, výhrady Komisie boli stiahnuté aj vo vzťahu ku kapitánskym osvedčeniam.

- že verejné zákazky na služby týkajúce sa výroby určitých dokladov, ako sú napríklad cestovné pasy s čipom, provizórne pasy, povolenia na pobyt, občianske preukazy, pyrotechnické preukazy, vodičské preukazy vo formáte platobnej karty a doklady o registrácii vo formáte platobnej karty, ktorých hodnoty boli vyššie aj nižšie ako prahové hodnoty platné pre smernice 92/50 a 2004/18, v dobe pred i po prebratí smernice 2004/18 zadávala priamo spoločnosti Österreichische Staatsdruckerei GmbH, a tým,
- že zachovala vnútroštátne právne predpisy, ako predovšetkým § 2 ods. 3 Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Staatsdruckerei (spolkový zákon o novej úprave právnych vzťahov Rakúskej štátnej tlačiarne), ktoré ukladajú verejným zadávateľom povinnosť zadávať tieto verejné zákazky na služby výlučne spoločnosti Österreichische Staatsdruckerei GmbH,

2. Zaviazať Rakúsku republiku na náhradu trov konania.

25. Rakúska republika navrhuje, aby Súdny dvor

- žalobu Komisie zamietol a
- žalobkyňu zaviazal na náhradu trov konania.

26. Žaloba Komisie bola pred Súdnym dvorom prejednaná písomne a 7. júna 2017 sa uskutočnilo pojednávanie.

V. Posúdenie

27. V súčasnosti sa predmet tohto konania o nesplnení povinnosti obmedzuje iba na výrobu cestovných pasov s čipom, provizórnych pasov, občianskych preukazov, povolení na pobyt, vodičských preukazov vo formáte platobnej karty, dokladov o registrácii vo formáte platobnej karty a pyrotechnických preukazov. Komisia naproti tomu už v priebehu konania pred podaním žaloby vzala späť svoje výhrady týkajúce sa výroby dokladov o registrácii v papierovej podobe, kapitánskych osvedčení, nálepiek pre návykové látky, formulárov bezpečnostných dokladov a dokladov pre mopedy.

28. Žaloba Komisie je dôvodná, pokiaľ existovali určité pravidlá zadávania sporných zakaziek na tlačiarenské služby vyplývajúce z práva Únie (k tomu pozri časť A), ktoré Rakúsko nerešpektovalo a ktorým sa nemôže vyhnúť odvolávajúc sa na základné záujmy bezpečnosti štátu (k tomu pozri časť B nižšie).

29. Len pre úplnosť treba poznamenať, že v prejednávanom prípade neprichádza do úvahy uplatnenie judikatúry týkajúcej sa operácií in-house,¹⁴ keďže Rakúska republika už nekontroluje štátnu tlačiareň ako svoju vlastnú organizačnú zložku. Skôr ide o čisto súkromnoprávny podnik, ktorý vlastní iba súkromné osoby.

¹⁴ Pozri v tejto súvislosti najmä rozsudky z 18. novembra 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, bod 50); z 8. apríla 2008, Komisia/Taliansko (C-337/05, EU:C:2008:203, bod 36), a z 8. decembra 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, bod 31). Výnimka pre operácie in-house platí tak v prípadoch, ktoré sú obsiahnuté v smerniciach o verejných zákazkách, ako aj v prípadoch, ktoré sa posudzujú výlučne podľa základných slobôd európskeho vnútorného trhu: rozsudky z 13. októbra 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, body 60 až 62); z 29. novembra 2012, Econord (C-182/11 a C-183/11, EU:C:2012:758, bod 26), a z 8. decembra 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, bod 24).

A. Povinnosti vyplývajúce z práva Únie vo vzťahu k zadávaniu verejných zákaziek na služby orgánmi členských štátov

30. V prípade sporných tlačiarenských zákaziek ide celkom nesporne o verejné zákazky na služby podľa ustanovení práva Únie o zadávaní verejných zákaziek uplatniteľných v relevantnom období. Pre obdobie do 31. januára 2006 to konkrétne vyplýva z prílohy IA bodu 15 smernice 92/50 a pre nasledujúce obdobie z prílohy II A bodu 15 smernice 2004/18, v ktorých sú „vydavateľské a tlačiarenské služby za poplatky alebo na zmluvnom základe“ vždy zaradené do oblasti prioritných služieb. Pre tieto služby stanovujú obe smernice verejným zadávateľom podrobné pravidlá týkajúce sa príslušného obstarávacieho konania.

1. Povinnosť uskutočniť obstarávacie konanie pre všetky dokumenty s výnimkou pyrotechnických preukazov vyplývajúca zo sekundárneho práva

31. Účastníci konania sa zhodujú v tom, že hodnota všetkých predmetných tlačiarenských zákaziek s výnimkou zákaziek na výrobu pyrotechnických preukazov presahuje prahové hodnoty stanovené pre verejné zákazky na služby v oboch smerniciach 92/50 a 2004/18.

32. S výhradou otázky ochrany základných záujmov bezpečnosti štátu, ktorá je vysvetlené nižšie,¹⁵ tak v zásade pri všetkých týchto zákazkách existovala povinnosť uskutočniť obstarávacie konanie podľa pravidiel sekundárneho práva Únie. Vyplýva to z článku 3 ods. 1, článku 11 ods. 1, článku 8 a článku 15 ods. 2 v spojení s prílohou IA bodom 15 smernice 92/50, resp. z článku 20 v spojení s prílohou II A bodom 15 smernice 2004/18.

2. Neexistencia povinnosti vyplývajúcej z primárneho práva vytvoriť minimálnu mieru publicity pre zákazku na tlač pyrotechnických preukazov

33. Pokiaľ však ide o zákazku na tlač pyrotechnických preukazov, ktorej hodnota je odhadovaná len na 56 000 eur, a je tak zreteľne pod prahovými hodnotami stanovenými v smerniciach 92/50, resp. 2004/18 pre verejné zákazky na služby, neexistuje žiadna povinnosť vyplývajúca zo sekundárneho práva uskutočniť obstarávacie konanie.

34. Je pravda, že to neznamená, že takéto verejné zákazky sú úplne vyňaté z práva Únie. Základné slobody európskeho vnútorného trhu – v prejednávacom prípade sloboda usadiť sa a slobodné poskytovanie služieb (t. j. články 43 a 49 pre obdobie pred 1. decembrom 2009, ako aj články 49 a 56 ZFEÚ po 1. decembri 2009) – a najmä povinnosť transparentnosti, ktorú možno odvodiť z týchto slobôd, podľa ustálenej judikatúry,¹⁶ skôr vyžadujú, aby aj pred zadaním verejných zákaziek na služby pohybujúcich sa pod prahovou hodnotou bol zabezpečený primeraný stupeň zverejnenia, pokiaľ dotknutá zákazka vykazuje nepochybný cezhraničný záujem.

35. V prejednávacom prípade je však predmetom sporu medzi Komisiou a Rakúskom to, či predmetná zákazka na tlač pyrotechnických preukazov skutočne vykazovala práve takýto nepochybný cezhraničný záujem.

¹⁵ Pozri v tejto súvislosti body 38 až 67 týchto návrhov nižšie.

¹⁶ Rozsudky zo 7. decembra 2000, Telaustria a Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, body 60 až 62); z 18. júna 2002, HI (C-92/00, EU:C:2002:379, body 42, 45 a 46); z 13. novembra 2007, Komisia/Írsko (C-507/03, EU:C:2007:676, body 29 až 31); zo 17. decembra 2015, UNIS a Beaudout Père et Fils (C-25/14 a C-26/14, EU:C:2015:821, body 27, 38 a 39), a zo 6. októbra 2016, Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747, bod 19).

36. Ako Rakúsko správne zdôrazňuje, nízka hodnota zákazky svedčí proti existencii nepochybného cezhraničného záujmu. Zaiste treba súhlasiť s Komisiou, že existenciu alebo neexistenciu takéhoto cezhraničného záujmu nemožno zakladať iba na hodnote zákazky; skôr je potrebné vykonať celkové posúdenie všetkých relevantných okolností konkrétneho prípadu.¹⁷ Domnievam sa však, že v prejednávacom prípade ani z celkového posúdenia nevyplýva nepochybný cezhraničný záujem.

37. Trh výroby nefalšovateľných dokumentov sa zaiste celkovo vyznačuje vysokou mierou špecializácie a medzinárodnej previazanosti. Za týchto okolností nemožno vylúčiť, že aj menšie zákazky z členského štátu môžu vyvolať živý cezhraničný záujem kdekoľvek inde v Európskej únii alebo v Európskom hospodárskom priestore (EHP). Komisia však v prejednávacom prípade neobjasnila dostatočne, prečo práve v prípade tlače rakúskych pyrotechnických preukazov, ktoré sú podľa nesporných údajov Rakúska vyrábané v počte približne 400 kusov ročne v cene 35 eur za kus, by mal byť daný nepochybný cezhraničný záujem.

38. V tejto súvislosti má malú výpovednú hodnotu okolnosť uvedená Komisiou, že štátnej tlačiarňi boli zadané aj zákazky viacerých cudzích štátov na výroby víz a cestovných pasov. Víza a cestovné pasy sa totiž na rozdiel od pyrotechnických preukazov tlačia vo výrazne väčšom počte a podľa jednotných pravidiel Únie. Cezhraničný záujem pri tlačiarenských zákazkách na tlač víz a cestovných pasov je tak výrazne väčší a neporovnateľný so záujmom pri tlačiarenských zákazkách na tlač pyrotechnických preukazov.

39. V konečnom dôsledku teda okolnosti uvedené Komisiou nesvedčia jednoznačne o existencii cezhraničného záujmu pri zákazkách na tlač pyrotechnických preukazov. Komisia tak v tejto súvislosti neunesla svoje dôkazné bremeno.¹⁸ Nemožno preto vychádzať z toho, že Rakúsko malo na základe primárneho práva Únie zabezpečiť pred zadaním tlačiarenskej zákazky na pyrotechnické preukazy minimálnu mieru zverejnenia. Rakúsko preto mohlo uvedenú zákazku z hľadiska práva Únie zadať priamo štátnej tlačiarňi bez toho, aby muselo predtým zvážiť ako dodávateľov aj iné podniky.

B. Výnimky z povinností vyplývajúcich z práva Únie

40. Vo vzťahu k tej časti žaloby Komisie, ktorá sa *nezaoberá* pyrotechnickými preukazmi, ostáva už len posúdiť, či a v akom rozsahu môže nepochybne citlivý charakter sporných tlačiarenských zákaziek viesť k tomu, že Rakúsko smelo tieto zákazky odchyľne od tu opísaných povinností vyplývajúcich z práva Únie zadať štátnej tlačiarňi bez akéhokoľvek zváženia iných podnikov ako dodávateľov.

41. Rakúsko v tejto súvislosti odkazuje na článok 4 ods. 2 smernice 92/50 a článok 14 smernice 2004/18. Na článok 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ [predtým článok 296 ods. 1 písm. a) ES], ktorý je medzi účastníkmi konania tiež predmetom intenzívnej diskusie, sa tu Rakúsko *neodvoláva*. Táto skutočnosť bola vysvetlená na pojednávaní.¹⁹ Predsa však považujem za zmysluplné zaoberať sa ďalej aj článkom 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, keďže z uvedeného ustanovenia napokon vychádzajú všetky uvedené ustanovenia smerníc, ktoré s ním úzko súvisia.

1. Všeobecné súvislosti

42. Článok 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ na úrovni primárneho práva upresňuje, že žiaden členský štát nie je povinný poskytovať informácie, ktorých sprístupnenie odporuje podľa jeho názoru základným záujmom jeho bezpečnosti. Na rozdiel od písm. b) uvedeného článku sa písm. a) podľa svojho znenia neobmedzuje iba na oblasť zbraní, munície a bojového materiálu, ale chráni celkom všeobecne

¹⁷ V tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2016, Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747, bod 20).

¹⁸ Pozri v súvislosti s dôkazným bremenom Komisie napríklad rozsudok z 13. novembra 2007, Komisia/Írsko (C-507/03, EU:C:2007:676, bod 32).

¹⁹ Rakúsko sa na článok 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ odvoláva iba pokiaľ ide o spomínané pyrotechnické preukazy.

základné záujmy bezpečnosti členských štátov, a preto môže byť uplatniteľné aj v prípade nevojenských obstarávaní, akými sú tlačiarenské zákazky v prejednávacom prípade.²⁰ Ak členský štát odmietne vypísať alebo inak zverejniť verejnú zákazku, odopiera tým zainteresovanej verejnosti relevantné informácie o blížiacom sa obstarávaní. Odchýli sa tak v zmysle článku 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ od svojej povinnosti vyplývajúcej z práva Únie poskytovať informácie.

43. Možnosť odchýliť sa od povinností vyplývajúcich z práva Únie týkajúcich sa verejných zákaziek, vyjadrená v článku 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, je z hľadiska sekundárneho práva spresnená jednak v článku 13 písm. a) smernice 2009/18 a jednak v článku 4 ods. 2 smernice 92/50, ako aj v článku 14 smernice 2004/18. Podľa v zásade zhodnej formulácie dvoch naposledy uvedených ustanovení, ustanovenia týchto smerníc sa nevzťahujú na verejné zákazky,

- ktoré sú vyhlásené za tajné,
- ak ich plnenie musia sprevádzať osobitné bezpečnostné opatrenia v súlade so zákonmi, predpismi alebo administratívnymi opatreniami platnými v príslušnom členskom štáte, alebo
- ak to vyžaduje ochrana základných záujmov daného členského štátu.

44. Rakúsko sa pritom odvoláva iba na posledné dva uvedené varianty článku 4 ods. 2 smernice 92/50 a článku 14 smernice 2004/18, čiže na okolnosť, že sporné tlačiarenské zákazky podľa jeho názoru vyžadujú osobitné bezpečnostné opatrenia (druhý variant) a tie sa týkajú ochrany základných záujmov bezpečnosti štátu (tretí variant). Rakúsko naproti tomu *neuplatňuje* prípadnú požiadavku utajenia tlačiarenských zákaziek (prvý variant).

45. Článok 4 ods. 2 smernice 92/50, článok 14 smernice 2004/18 a článok 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ vyjadrujú spoločne v podstate tú istú právnu myšlienku, konkrétne tú, že členské štáty sa v záujme ochrany základných záujmov bezpečnosti štátu môžu odchýliť od svojich povinností vyplývajúcich z práva Únie. Je preto vhodné posúdiť všetky tieto výnimky spoločne, pričom rozsiahla judikatúra týkajúca sa článku 346 ods. 1 ZFEÚ – konkrétne písm. b) – môže byť smerodajná pre pochopenie článku 4 ods. 2 smernice 92/50 a článku 14 smernice 2004/18.

2. Voľná úvaha členských štátov, pokiaľ ide o ich základné záujmy bezpečnosti

46. V prípade základných záujmov bezpečnosti štátu ide o pojem práva Únie, ktorý treba vykladať samostatne. Tento pojem zahŕňa tak vonkajšiu, ako aj vnútornú bezpečnosť členských štátov.²¹

47. Nesporne je každému členskému štátu vzhľadom na definíciu jeho základných bezpečnostných záujmov priznaná široká miera voľnej úvahy;²² vyplýva to už z použitia výrazu „podľa jeho názoru“ v článku 346 ods. 1 ZFEÚ.

²⁰ V tomto zmysle Komisia výslovne odkazuje na svoje výkladové oznámenie o uplatňovaní článku 296 [Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva] v oblasti verejného obstarávania pre rezort obrany zo 7. decembra 2006 [KOM(2006) 779 v konečnom znení, ďalej len „oznámenie z roku 2006“]; podľa tohto oznámenia sa „[č]lánok 296 ods. 1 písm. a) Zmluvy o ES [teraz článok 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ] netýka iba obrany, ale vo všeobecnosti sa zameriava na ochranu informácií, ktoré členské štáty nemôžu sprístupniť nikomu bez toho, aby tým neohrozili základné záujmy svojej bezpečnosti“ (časť 1 oznámenia). K podobnému prístupu sa prikláňa aj generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo svojich návrhoch vo veciach Komisia/Fínsko a i. (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 a C-239/06, EU:C:2009:67, bod 106).

²¹ Rozsudky z 26. októbra 1999, Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:523, bod 17), a z 11. januára 2000, Kreil (C-285/98, EU:C:2000:2, bod 17); v tom istom zmysle rozsudky z 10. júla 1984, Campus Oil a i. (72/83, EU:C:1984:256, body 34 až 36), zo 4. októbra 1991, Richardt a „Les Accessoires Scientifiques“ (C-367/89, EU:C:1991:376, bod 22), a z 15. decembra 2009, Komisia/Dánsko (C-461/05, EU:C:2009:783, bod 51, prvá veta).

²² Rozsudok z 30. septembra 2003, Fiocchi munizioni/Komisia (T-26/01, EU:T:2003:248, bod 58), rovnako oznámenie z roku 2006 (už citované v poznámke pod čiarou 17), podľa ktorého článok 296 ES (teraz článok 346 ZFEÚ) členským štátom priznáva „značný manévrovací priestor“ pri rozhodovaní o tom, ako chrániť svoje základné záujmy bezpečnosti (časť 4 oznámenia), a „členské štáty majú privilégium definovať základné záujmy svojej bezpečnosti“ (časť 5 oznámenia).

48. Ustanovenia práva Únie týkajúce sa ochrany základných záujmov bezpečnosti štátu však nemožno vykladať ako právomoc členských štátov odchyliť sa od povinností vyplývajúcich z práva Únie čistým odvolaním sa na tieto svoje záujmy.²³ Členské štáty musia skôr fundovane preukázať, aké záujmy bezpečnosti štátu sú presne dotknuté, a do akej miery by dodržanie určitých povinností vyplývajúcich z práva Únie konkrétne odporovalo týmto záujmom bezpečnosti.

49. Rakúsko v prejednávacom prípade presvedčivo tvrdí, že vydávanie predmetných úradných dokladov sa dotýka základných funkcií štátu.²⁴ Napríklad cestovné pasy a občianske preukazy slúžia k preukázaniu totožnosti, štátnej príslušnosti a veku osôb. V praxi potom predloženie týchto dokladov zabezpečuje ich držiteľom okrem iného účasť vo voľbách, slobodu cestovať, zdržiavať sa v iných členských štátoch Európskej únie, resp. v iných zmluvných štátoch EHP, a tam prípadne aj študovať alebo vykonávať zárobkovú činnosť. Vodičský preukaz poskytuje informáciu o oprávnení držiteľa preukazu k riadeniu motorových vozidiel, a tým k aktívnej účasti na cestnej premávke; za určitých okolností môže byť uznaný aj ako preukaz totožnosti.

50. Ako Rakúsko správne zdôrazňuje, pri tlači týchto a podobných dokladov treba dbať na to, aby po prvé bola zaručená ich pravosť a ochrana pred falšovaním, po druhé, aby sa o bezpečnostných opatreniach na ich výrobu nedozvedeli neoprávnené osoby, po tretie, aby boli zaručené spoľahlivé dodávky dotknutých dokladov štátnym orgánom a po štvrté, aby bola zabezpečená vysoká úroveň ochrany osobných údajov, ktoré sa spracovávajú pri výrobe dokladov.

51. Aj keby sa prijal názor Komisie a pochybovalo by sa, či a do akej miery možno konkrétne posledný uvedený aspekt ochrany údajov považovať za otázku bezpečnosti štátu,²⁵ predsa je nesporné, že všetky ostatné uvedené hľadiská – pravosť a ochrana úradných dokladov pred falšovaním, ochrana bezpečnostných opatrení na ich výrobu a zaručenie dodávok týchto dokladov – sa v každom prípade môžu týkať základných záujmov bezpečnosti štátu.

52. Rakúsko sa teda v zásade môže odvolávať na svoje základné záujmy bezpečnosti štátu a na opatrenia, ktoré sú potrebné na ich ochranu, ako sú uvedené v článku 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, v článku 4 ods. 2 smernice 92/50 a v článku 14 smernice 2004/18. Pre vyriešenie prejednávaneho prípadu je však rozhodujúca otázka, či tieto bezpečnostné záujmy a opatrenia môžu odôvodňovať úplné upustenie od rešpektovania postupov stanovených v práve Únie pri zadávaní verejných zákaziek. Tejto otázke sa budem teraz venovať.

3. Výnimočný charakter opatrení na ochranu základných záujmov bezpečnosti štátu a zásada proporcionality

53. Keďže článok 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ umožňuje odchýlky od základných slobôd, ktoré majú v systéme Zmlúv zásadný význam, ide o ustanovenie o výnimke, ktoré sa má vykladať doslovne.²⁶ Obdobne to platí pre článok 4 ods. 2 smernice 92/50 a článok 14 smernice 2004/18, ktoré stanovujú výnimky z oblasti pôsobnosti predpisov práva Únie o zadávaní verejných zákaziek, a tým v konečnom dôsledku tiež výnimky zo základných slobôd upravených v Zmluvách.²⁷

23 Rozsudky zo 16. septembra 1999, Komisia/Španielsko (C-414/97, EU:C:1999:417, body 22 a 24); z 15. decembra 2009, Komisia/Fínsko (C-284/05, EU:C:2009:778, bod 47); zo 7. júna 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, bod 35), a zo 4. septembra 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, bod 34).

24 V podobnom zmysle už úvahy Súdneho dvora v rozsudku z 15. januára 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria a i. (C-44/96, EU:C:1998:4, bod 24) týkajúce sa úloh prevzatých štátnou tlačiarňou.

25 Komisia zdôrazňuje, že ochrana údajov je síce dôležitým verejným záujmom, nie však otázkou bezpečnosti štátu.

26 Rozsudky z 15. decembra 2009, Komisia/Fínsko (C-284/05, EU:C:2009:778, bod 48), a Komisia/Dánsko (C-461/05, EU:C:2009:783, bod 52), ako aj zo 7. júna 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, bod 35).

27 V tomto zmysle rozsudok zo 7. júna 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, bod 35), ktorý sa vzťahuje na článok 10 smernice 2004/18.

54. Aj keď je členskému štátu priznaný široký priestor pre voľnú úvahu v otázkach bezpečnosti, pri využití týchto ustanovení o výnimke nemá úplnú voľnosť, ale podlieha kontrole Súdneho dvora. Tento členský štát má najmä povinnosť preukázať, že ním prijaté opatrenia sú *nevyhnutné* na účely ochrany jeho základných záujmov bezpečnosti štátu.²⁸ Dotknutý členský štát sa teda musí napokon podrobiť kontrole proporcionality.

55. Rakúsko v tejto súvislosti uvádza tri argumenty na účely odôvodnenia oprávnenosti priameho zadania sporných tlačiarenských zákaziek štátnej tlačiarňi. Po prvé ochrana základných záujmov bezpečnosti štátu vyžaduje centralizovanú realizáciu tlačiarenských zákaziek prostredníctvom zadania zákazky jedinému podniku, po druhé pri realizácii tlačiarenských zákaziek vyžadujúcich zabezpečenie sú nevyhnutné účinné úradné kontroly, a po tretie dodávateľ ako taký musí byť dôveryhodný. Ako ďalej vysvetlím, žiadny z týchto argumentov pri bližšom preskúmaní v konkrétnom prípade neobstojí.

a) O požiadavke centralizovanej realizácie tlačiarenských zákaziek

56. Rakúsko sa v prvom rade odvoláva na nutnosť centralizovanej realizácie sporných tlačiarenských zákaziek jediným podnikom. Tým sa rakúskym orgánom uľahčuje kontrola nad riadnou realizáciou zákaziek v súlade s opatreniami nevyhnutnými na zaručenie utajenia a bezpečnosti. Okrem toho sa znižuje riziko, že o týchto bezpečnostných opatreniach sa dozvedia neoprávnené osoby, alebo že sa do rúk týchto osôb dostane citlivý materiál (napr. formuláre cestovných pasov alebo povolení na pobyt).

57. Je pravda, že centralizácia realizácie zákaziek v prípade, akým je prejednávaný prípad, môže z dôvodov uvedených Rakúskom prispievať k ochrane základných záujmov bezpečnosti štátu a prípadne aj k ochrane údajov. Argument centralizácie je však v konečnom dôsledku vhodný iba k vysvetleniu toho, prečo sú sporné tlačiarenské zákazky zadávané *vždy iba jedinému podniku* (a nie viacerým súčasne). Naproti tomu odvolávaním sa na požiadavku centralizácie nemožno presvedčivo odôvodniť, prečo má byť k ochrane základných záujmov bezpečnosti štátu nevyhnutné zadávať zákazky *vždy iba tomu istému podniku*, konkrétne štátnej tlačiarňi.

58. K inému posúdeniu nevedie ani Rakúskom uvedený článok 3 ods. 2 nariadenia č. 2252/2004. Je síce pravda, že členské štáty sú podľa uvedeného ustanovenia povinné určiť *jeden subjekt zodpovedný* za tlačenie pasov a cestovných dokladov. Ustanovenie však neuvádza, akým spôsobom majú členské štáty tento zodpovedný subjekt vybrať. Ustanovenie najmä nijako nebráni uskutočneniu predchádzajúceho obstarávacieho konania v súlade s požiadavkami práva Únie. Potvrďuje to aj pohľad na celkový kontext, do ktorého spomínané ustanovenie zapadá. Nariadenie č. 2252/2004 sa totiž podľa svojho odôvodnenia 4 obmedzuje na harmonizáciu bezpečnostných znakov pre pasy a cestovné doklady, zatiaľ čo určenie príslušných orgánov a subjektov členskými štátmi podlieha výhrade uplatnenia relevantných ustanovení práva Únie. Práve k týmto ustanoveniam práva Únie, ktorých dodržiavanie nie je nariadením č. 2252/2004 dotknuté, patrí okrem iného právo verejného obstarávania vyplývajúce zo základných slobôd, ako aj zo smerníc 92/50 a 2004/18.

b) O požiadavke účinnej úradnej kontroly

59. Rakúsko po druhé zdôrazňuje význam účinnej úradnej kontroly v súvislosti s výrobou predmetných dokladov. Aj z tohto dôvodu je podľa Rakúska odôvodnené zadávať sporné tlačiarenské zákazky štátnej tlačiarňi.

²⁸ Rozsudky zo 16. septembra 1999, Komisia/Španielsko (C-414/97, EU:C:1999:417, body 22 a 24); z 15. decembra 2009, Komisia/Fínsko (C-284/05, EU:C:2009:778, body 48 a 49); z 8. apríla 2008, Komisia/Taliansko (C-337/05, EU:C:2008:203, najmä bod 53); z 2. októbra 2008, Komisia/Taliansko (C-157/06, EU:C:2008:530, bod 31), a zo 7. júna 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, bod 45); v podobnom zmysle oznámenie z roku 2006 (už citované v poznámke pod čiarou 17, časť 5 oznámenia), podľa ktorého je nutné preukázať, prečo je neuplatnenie ustanovení o zadávaní verejných zákaziek v konkrétnom prípade *nevyhnutné* k ochrane základných záujmov bezpečnosti štátu.

60. V tejto súvislosti treba poznamenať, že citlivý charakter týchto tlačiarenských zákaziek môže bezpochyby vyžadovať prísnejšie, hoci aj neohlásené úradné kontroly v podnikoch, ktorým bola zákazka zadaná. Rakúsko však môže v tejto súvislosti prijať iba také opatrenia, ktoré sú skutočne nevyhnutné k zabezpečeniu účinnosti týchto kontrol. Postup, ktorý vedie k tomu, že všetci ostatní potenciálni uchádzači, iní ako štátna tlačiareň, sú od začiatku vylúčení z verejného obstarávania, ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné k dosiahnutiu legitímneho cieľa účinnej kontroly.

61. Rakúsko namieta, že podľa platného práva – presnejšie podľa § 6 ods. 3 zákona o štátnej tlačiarňi z roku 1996 – majú jeho úrady *výsostné* kontrolné právomoci iba voči štátnej tlačiarňi, ale nie voči iným podnikom. Najmä voči zahraničným podnikom nemožno v prípade komplikácií postupovať suverénne, ale nanajvýš v občianskoprávnej rovine.

62. Táto námietka však nie je presvedčivá. Je nesporné, že práve výsostné kontrolné právomoci môžu byť nevyhnutné k ochrane základných záujmov bezpečnosti štátu, pretože sú účinnejšie ako kontrolné práva, ktoré sú dohodnuté iba v zmluve podľa občianskeho práva. Táto okolnosť však sama osebe neodôvodňuje úplné opomenutie existujúcich pravidiel práva Únie vzťahujúcich sa na zadávanie verejných zákaziek, a ani to, aby sa od začiatku zohľadnil iba *jeden určitý podnik*, čiže štátna tlačiareň.

63. Úlohou daného členského štátu – v prejednávacom prípade Rakúska – je skôr zaručiť čo najšetrnejšiu rovnováhu medzi jeho kontrolnými požiadavkami podmienenými bezpečnosťou na jednej strane a jeho povinnosťami vyplývajúcimi z práva Únie na strane druhej. V tejto súvislosti by prichádzali do úvahy oveľa menej obmedzujúce opatrenia z hľadiska práva verejného obstarávania, ktoré by aj iným podnikom umožnili uchádzať sa o sporné tlačiarenské zákazky, a nie iba štátnej tlačiarňi:

- Namiesto toho, aby boli podniky so sídlom v iných zmluvných štátoch EHP vylúčené z verejného obstarávania, Rakúsko by mohlo všetkým záujemcom v prípade nutnosti uložiť, aby predmetné tlačiarenské zákazky realizovali v prípade ich zadania v tuzemských prevádzkarňach,²⁹ aby osobné údaje spracovávali výlučne v tuzemsku a aby ani takéto údaje, ani informácie citlivé z hľadiska bezpečnosti neposielali cez zahraničné dátové kanály alebo servery alebo ich neposkytovali častiam podnikov nachádzajúcich sa v zahraničí, či dokonca zahraničným orgánom.
- A namiesto toho, aby boli stanovené také výsostné kontrolné právomoci, aké sú uvedené v § 6 ods. 3 zákona o štátnej tlačiarňi z roku 1996, iba voči štátnej tlačiarňi, rakúsky zákonodarca by mohol príslušné štátne orgány všeobecne splnomocniť na výkon takýchto kontrol vo všetkých podnikoch s tuzemskými prevádzkarňami, pokiaľ realizujú tlačiarenské zákazky relevantné z hľadiska bezpečnosti.

c) O požiadavke dôveryhodnosti dodávateľa

64. Po tretie Rakúsko napokon uvádza, že štátna tlačiareň bola poverená spornými tlačiarenskými zákazkami konkrétne preto, lebo medzi týmto podnikom a príslušnými štátnymi orgánmi existuje osobitný vzťah dôvery.

65. Je pravda, že k ochrane základných záujmov bezpečnosti členského štátu môže byť nevyhnutné obmedziť okruh potenciálnych uchádzačov o zadanie verejnej zákazky na tie podniky, ktoré sú považované za obzvlášť spoľahlivé a dôveryhodné.

²⁹ Takáto požiadavka tuzemskej prevádzkarne síce *de facto* popiera slobodné poskytovanie služieb, avšak členské štáty môžu celkom výnimočne trvať na takejto požiadavke, ak preukážu, že je to nutné na účely nevyhnutnej úradnej kontroly (pozri rozsudok zo 4. decembra 1986, Komisia/Nemecko, 205/84, EU:C:1986:463, bod 52 v spojení s bodom 54, posledná veta).

66. Bolo by však zjavne v rozpore so základnou myšlienkou európskeho vnútorného trhu všeobecne a s právom verejného obstarávania obzvlášť,³⁰ ak by členský štát takmer svojvoľne zaradil jediný podnik – ešte k tomu svoj bývalý štátny, v súčasnosti privatizovaný „historický“ poskytovateľ služieb v určitej oblasti – podľa hesla „známy a osvedčený“ ako obzvlášť spoľahlivý a dôveryhodný, zatiaľ čo v prípade všetkých ostatných podnikov by spoľahlivosť a dôveryhodnosť od začiatku poprel alebo v každom prípade spochybňoval.

67. Svedčí to v neposlednom rade o porovnaní s verejnými zákazkami vo vojenskej oblasti a v oblasti bezpečnostnej politiky, ktoré sa tiež týkajú vysoko citlivých materiálov a jednako spravidla podliehajú obstarávaciemu konaniu podľa pravidiel práva Únie.³¹ Súdny dvor už rozhodol, že potreba zabezpečiť povinnosť zachovania dôverného charakteru vôbec nebráni tomu, aby na účely uzavretia zmluvy bolo vyhlásené verejné obstarávanie.³² Pravidlá práva Únie týkajúce sa zadávania verejných zákaziek ponechávajú verejným zadávateľom dostatočný priestor pre opatrenia nevyhnutné na zaručenie bezpečnosti a utajenia v citlivej oblasti, či už v konaní zameranom na výber najvhodnejších dodávateľov alebo neskôr v štádiu realizácie zákazky.

68. Verejnému zadávateľovi tak nič nebráni v tom, aby pri zadávaní citlivých verejných zákaziek, akými sú sporné zákazky na výrobu úradných dokladov, kládol mimoriadne vysoké požiadavky na spôsobilosť a spoľahlivosť dodávateľov, vytvoril adekvátne podmienky verejného obstarávania a zmluvy o poskytovaní služieb, ako aj vyžadoval od uchádzačov potrebné doklady. Dodávateľom možno okrem toho na účely realizácie tlačiarenských zákaziek uložiť povinnosti, ktoré môžu zahŕňať okrem iného opatrenia na ochranu údajov, opatrenia na zaručenie utajenia a bezpečnosti, ako aj povinnosť strpieť úradné kontroly, vrátane bezpečnostných previerok všetkých pracovníkov zaoberajúcich sa realizáciou zákazky. Výroba úradných dokladov sa tým však nestáva zákazkou *intuitu personae*, ktorá má byť realizovaná presne určenou osobou.

69. Rakúsko sa na pojednávaní venovalo ešte skutočnosti, že zahraničné podniky sa nemôžu celkom vyhnúť zásahom úradov členského štátu pôvodu a čiastočne sú dokonca povinné spolupracovať s tamojšími tajnými službami, a to aj vtedy, ak realizujú verejné zákazky prostredníctvom tuzemskej prevádzkarne. Takéto podniky preto neprichádzajú do úvahy ako dodávatelia citlivých tlačiarenských zákaziek, akými sú tie v prejednávanej príhode.

70. Ako som už uviedla v inej veci,³³ určité odchýlenia od obstarávacích konaní stanovených právom Únie však možno skutočne odôvodniť tým, že členský štát len tak nechce zahraničným podnikom alebo podnikom kontrolovaným zahraničnými osobami prezradiť informácie relevantné pre bezpečnosť, najmä ak ide o podniky alebo osoby z tretích štátov. Členský štát tiež môže legitímnym spôsobom dbať na to, aby v súvislosti so zaobstarávaním citlivých zákaziek nebol závislý od tretích štátov alebo od podnikov z tretích štátov.

71. Podľa ustálenej judikatúry je však určité opatrenie spôsobilé zabezpečiť dosiahnutie sledovaného cieľa len vtedy, ak skutočne zodpovedá úsiliu dosiahnuť tento cieľ koherentným a systematickým spôsobom.³⁴ Tak sa zdá, že Rakúsko v prejednávanej príhode neprijalo žiadne opatrenia, ktoré by mohli účinne zabrániť tomu, aby sa štátna tlačiareň dostala pod kontrolu zahraničných vlastníkov

30 Podľa ustálenej judikatúry spočíva hlavný cieľ pravidiel práva Únie v oblasti verejných zákaziek v uskutočnení slobody usadiť sa, ako aj voľného pohybu tovarov a služieb a nastolení nenarušenej hospodárskej súťaže vo všetkých členských štátoch; pozri najmä rozsudky zo 16. decembra 2008, *Míchaniki* (C-213/07, EU:C:2008:731, body 39 a 53), a z 8. decembra 2016, *Undis Servizi* (C-553/15, EU:C:2016:935, bod 28).

31 Pozri v tejto súvislosti článok 10 smernice 2004/18, ako aj všeobecne smernicu 2009/81.

32 Rozsudky z 8. apríla 2008, *Komisia/Taliansko* (C-337/05, EU:C:2008:203, bod 52), a z 2. októbra 2008, *Komisia/Taliansko* (C-157/06, EU:C:2008:530, bod 30); v tom istom zmysle rozsudok zo 7. júna 2012, *Insinööri-toimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324, bod 45 na konci).

33 Pozri v tejto súvislosti moje návrhy vo veci *Insinööri-toimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:26, bod 66).

34 Rozsudky z 10. marca 2009, *Hartlauer* (C-169/07, EU:C:2009:141, bod 55); zo 17. novembra 2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri* (C-169/08, EU:C:2009:709, bod 42), a z 13. júla 2016, *Pöpperl* (C-187/15, EU:C:2016:550, bod 33). Táto judikatúra týkajúca sa základných slobôd sa musí vzťahovať aj na právne predpisy sekundárneho práva týkajúce sa zadávania verejných zákaziek, najmä ak slúžia výkonu základných slobôd (pozri v tejto súvislosti aj moje návrhy vo veci *Persidera*, C-112/16, EU:C:2017:250, bod 66, v spojení s poznámkou pod čiarou č. 46).

podielov alebo sa stala dcérskou spoločnosťou zahraničnej právnickej osoby. Rakúsky štát si v štátnej tlačiarňi ani nevyhradil spolurozhodovacie práva motivované *bezpečnostnopolitickými dôvodmi* vo forme osobitnej akcie („zlatá akcia“),³⁵ ani nijako neobmedzil scudzovanie obchodných podielov štátnej tlačiarne z *bezpečnostnopolitických dôvodov*.

72. Za týchto okolností z bezpečnostnopolitického hľadiska nič neodôvodňuje kategorické odmietanie Rakúska vziať do úvahy ako dodávateľov popri svojich „historických“ poskytovateľoch služieb aj iné podniky, či už ide o iné podniky z Rakúska alebo z iných zmluvných štátov EHP.

C. Zhrnutie

73. V konečnom dôsledku preto žalobu Komisie treba zamietnuť v rozsahu, v akom sa týka zadávania tlačiarenských zákaziek na výrobu pyrotechnických preukazov. Vo všetkých ostatných častiach predmetu sporu sa musí žalobe v plnom rozsahu vyhovie a konštatovať, že Rakúsko sa dopustilo nesplnenia povinností vytýkaného Komisiou.

VI. O trovách

74. Podľa článku 138 ods. 3 prvej vety rokovacieho poriadku účastníci konania v zásade znášajú svoje vlastné trovy konania, ak má každý účastník konania vo veci čiastočne úspech aj neúspech, ako je to aj v prejednávanom prípade. Súdny dvor však môže, ak sa to zdá oprávnené vzhľadom na okolnosti prípadu, na základe druhej vety toho istého ustanovenia rozhodnúť, že účastník konania znáša svoje vlastné trovy konania a je povinný nahradiť časť trov konania druhého účastníka.

75. Podľa mnou navrhovaného riešenia má Komisia úspech v značnom rozsahu, zatiaľ čo argumenty Rakúska možno prijať len v malej časti predmetu sporu, konkrétne pokiaľ ide o pyrotechnické preukazy. Vzhľadom na to sa mi zdá v prejednávanom prípade primerané zaviazať Rakúsko, aby znášalo nielen svoje vlastné trovy konania, ale nahradilo aj tri štvrtiny trov konania Komisie, zatiaľ čo Komisia znáša štvrtinu svojich vlastných trov konania.

VII. Návrh

76. Na základe predchádzajúcich úvah navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Rakúska republika si nesplnila svoje povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smerníc 92/50/EHS a 2004/18/ES tým, že:
 - jednak zachovala právne predpisy, akým je § 2 ods. 3 zákona o štátnej tlačiarňi z roku 1996, ktoré verejným zadávateľom ukladajú povinnosť zadávať tlačiarenské zákazky na výrobu určitých úradných dokladov spoločnosti Österreichische Staatsdruckerei GmbH, a
 - jednak zadávala konkrétne zákazky na služby týkajúce sa výroby cestovných pasov s čipom, provízorných pasov, povolení na pobyt, občianskych preukazov, vodičských preukazov vo formáte platobnej karty a dokladov o registrácii vo formáte platobnej karty priamo uvedenej štátnej tlačiarňi bez obstarávacieho konania.
2. V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.

³⁵ Pozri v tejto súvislosti napríklad rozsudok zo 4. júna 2002, Komisia/Belgicko (C-503/99, EU:C:2002:328).

3. Rakúska republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť tri štvrtiny trov konania Európskej komisie. Európska komisia znáša štvrtinu svojich vlastných trov konania.