

Věc C-561/19**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

23. července 2019

Předkládající soud:

Consiglio di Stato (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

15. listopadu 2018

Navrhovatelky:

Consorzio Italian Management

Catania Multiservizi SpA

Odpůrkyně:

Rete Ferroviaria Italiana SpA

Předmět původního řízení

Kasační opravný prostředek podaný ze strany Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi SpA proti rozsudku Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionální správní soud pro Sardinii) č. 433/2014, který zamítl žalobu podanou navrhovatelkami proti oznámení Rete ferroviaria italiana s.p.a. ze dne 22. února 2012, kterým tato společnost shledala neoprávněnou a nepřijatelnou žádost o navýšení ceny zakázky z důvodu uváděného zvýšení smluvních nákladů v závislosti na nárůstu nákladů na zaměstnance.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Zda je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce SFEU povinná pokaždé, když účastník řízení, a to i v různých obdobích, navrhne vnitrostátnímu soudu rozhodujícímu v posledním stupni předběžnou otázku týkající se slučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem;

- anebo zda žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na žádost účastníka řízení musí být považována za povinnou pouze ve vztahu k otázkám, které účastníci řízení navrhnou v rámci prvního podání v řízení nebo až v rámci poslední procesní písemnosti aktu, která je povolena před přistoupením k rozhodnutí věci, a každopádně v žádném případě poté, co byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru podána poprvé.

- zda jsou články 115, 206 a 217 legislativního nařízení č. 163/2006, jak jsou vykládány správní judikaturou, tedy ve smyslu vyloučení úpravy cen ve smlouvách týkajících se takzvaných zvláštních odvětví, zejména pokud jde o smlouvy s odlišným předmětem, než smlouvy, na které odkazuje směrnice 2004/17, jež však jsou s nimi spojeny vztahem podřízenosti, slučitelné s unijním právem.

Předběžné otázky

a) Je podle článku 267 SFEU vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravným prostředkem, v zásadě povinen podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se otázky výkladu unijní práva také v případech, kdy je tomuto soudu tato otázka navrhnutá jedním z účastníků řízení poté, co účastník řízení podal první podání, kterým zahájil řízení nebo do řízení vstoupil, anebo poté, co se poprvé konala porada soudu ve věci, anebo dokonce poté, co byla podána první žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru Evropské unie?

b) Jsou – na základě výše uvedeného – články 115, 206 a 217 legislativního nařízení č. 163/2006, jak jsou vykládány správní judikaturou, tedy ve smyslu vyloučení úpravy cen ve smlouvách týkajících se tzv. zvláštních odvětví, zejména pokud jde o smlouvy s odlišným předmětem, než smlouvy, na které odkazuje směrnice 2004/17, jež však jsou s nimi spojeny vztahem podřízenosti, slučitelné s unijním právem (zejména s čl. 4 odst. 2, článkem 9, čl. 101 odst. 1 písm. e), články 106, 151 – a s Evropskou sociální chartou podepsanou v Turíně dne 18. října 1961 a s Chartou Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989, na které tento článek odkazuje – 152, 153, 156 SFEU; s články 2 a 3 SEU; a s článkem 28 Listiny základních práv Evropské unie)?

c) Jsou – na základě výše uvedeného – články 115, 206 a 217 legislativního nařízení č. 163/2006, jak jsou vykládány správní judikaturou, tedy ve smyslu vyloučení úpravy cen ve smlouvách týkajících se tzv. zvláštních odvětví, zejména pokud jde o smlouvy s odlišným předmětem, než smlouvy, na které odkazuje směrnice 2004/17, jež však jsou s nimi spojeny vztahem podřízenosti, slučitelné s unijním právem (zejména s článkem 28 Listiny základních práv EU, se zásadou rovného zacházení zakotvenou v člancích 26 a 34 SFEU, jakož i se zásadou svobody podnikání, která je zakotvena také v článku 16 Listiny základních práv Evropské unie)?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

SFEU, zejména: čl. 4 odst. 2, články 9, 26, 34, čl. 101 odst. 1 písm. e), články 106, 151, 152, 153, 156 a čl. 267 třetí pododstavec

SEU, zejména: články 2 a 3

Listina základních práv Evropské unie, zejména: články 16 a 28

Směrnice 2004/17/ES

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Legislativní nařízení č. 163/2006 (zákoník veřejných zakázek na stavební práce, služby a dodávky, kterým se provádějí směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES), zejména: články 115, 206, 210 a 217

Skutkový stav a řízení

- 1 Tento opravný prostředek se týká téhož rozsudku TAR per la Sardegna (regionální správní soud pro Sardinii) č. 433/2014, který vedl k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru, ke které se Soudní dvůr vyjádřil v rozsudku ze dne 19. dubna 2018, věc C-152/17. Navrhovatelky však předkládajícímu soudu předkládají nové předběžné otázky, ve vztahu k nimž se předkládající soud částečně domnívá, že je třeba je předložit Soudnímu dvoru. Tento soud navíc vznáší předběžnou otázku týkající se povinnosti podat novou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve světle otázky, která byla ze strany navrhovatelek předložena nově.
- 2 Consorzio Italian Management a společnost Catania Multiservizi s.p.a., svým jménem a první také jako mateřská společnost a.t.i. [dočasné sdružení podniků] vytvořeného mezi těmito dvěma subjekty, napadly rozsudek č. 433 ze dne 11. června 2014, v rámci kterého TAR per la Sardegna, sez. I (regionální správní soud pro Sardinii, I. senát) zamítl žalobu podanou proti oznámení ze dne 22. února 2010 společnosti Rete ferroviaria Italiana s.p.a.
- 3 Tímto oznámením tato posledně uvedená společnost shledala neoprávněnou a nepřijatelnou žádost o navýšení ceny zakázky z důvodu uváděného zvýšení smluvních nákladů v závislosti na nárůstu nákladů na zaměstnance.
- 4 Projednávaná veřejná zakázka se týká zadání ze strany R.F.I. - Rete ferroviaria Italiana s.p.a. „úklidových služeb, údržby objektu a dalších prostor otevřených pro veřejnost a doplňkových služeb ve stanicích, zařízeních, kancelářích a dílnách na různých místech v rámci území spadajícího pod oblastní ředitelství pro dopravu v Cagliari“.
- 5 ROZSUDEK PRVNÍHO STUPNĚ

6 Napadený rozsudek zejména konstatoval:

- v projednávaném případě se nepoužije článek 115 legislativního nařízení č. 163/2006 (a analogická předchozí ustanovení: čl. 6 odst. 4 zákona č. 537/1993, v novelizovaném znění článku 44 zákona č. 724/1994), „přičemž je třeba mít za to, že činnost, která je předmětem veřejné zakázky, spadá do ‚zvláštních odvětví‘ uvedených v části III zákoníku veřejných zakázek, přičemž je dán jak subjektivní, tak objektivní předpoklad pro to, aby bylo možné se domnívat, že smlouva o úklidu železničních stanic spadá do oblasti stanovené v článku 217 zákoníku, podle kterého se právní úprava zvláštních odvětví nemůže vztahovat na veřejné zakázky zadané k jiným účelům než k výkonu činností uvedených v článcích 208 až 213“;

- a to s ohledem na to, že „úklid spadá do právní úpravy zvláštních odvětví, protože slouží této činnosti, což se ukazuje v případě vlastnictví budov, které tvoří nedílnou součást výrobní, distribuční a přepravní sítě, jež jsou uvedeny v článcích 208 a násl. legislativního nařízení č. 163 z roku 2006“; k čemuž dochází v případě „úklidových služeb stanic, zařízení, kanceláří a dílen... jakožto provozních zařízení, která jako taková představují nezbytné prvky, které jsou součástí železniční dopravní sítě“;

- není nutná ani úprava cen na základě článku 1664 občanského zákoníku, vzhledem k tomu, že „od dotčeného ustanovení se lze odchýlit na základě vůle stran, které do smlouvy vloží smluvní ujednání omezující úpravu cen, jak se stalo v projednávaném případě prostřednictvím ustanovení článku 6 smlouvy uzavřené mezi stranami dne 23. února 2006“.

7 DŮVODY OPRAVNĚHO PROSTŘEDKU

8 Proti tomuto rozhodnutí byly vzneseny následující důvody opravného prostředku:

a) nesprávnost rozsudku kvůli porušení a nesprávnému použití článku 115 legislativního nařízení č. 163/2006 a čl. 6 odst. 4 zákona č. 537/1993, v novelizovaném znění článku 44 zákona č. 724/1994; porušení a nesprávné použití článků 206, 210 a 217 legislativního nařízení č. 163/2006; a to proto, že „dotčená veřejná zakázka: a) nespadá do oblasti působnosti části III zákoníku veřejných zakázek; b) podléhá naopak právní úpravě uvedené v části II zákoníku veřejných zakázek, s následným použitím článku 115 legislativního nařízení č. 163/2006“. Aby totiž bylo možné zadání služby podrobit právní úpravě pro zvláštní odvětví, je třeba, aby byl kromě subjektivního parametru splněn také objektivní parametr, který spočívá v podřízenosti služby, tedy to, aby šlo o „prostředek k dosažení cíle“, pokud jde o činnost, která jistě patří do zvláštních odvětví. Nicméně úklidové služby „jsou ze své definice neutrální, v tom smyslu, že jsou vždy homogenní samy o sobě, ať už jsou vykonávány na obecních úřadech, v nemocnicích nebo kancelářích RFI. Konečně dotčená veřejná zakázka, zadaná veřejnoprávním subjektem, jakým je RFI, podléhá části II zákoníku veřejných

zakázek, s následným použitím článku 115, což je kogentní ustanovení, které nahrazuje případná opačná smluvní ujednání“;

b) nesprávnost z důvodu porušení a nesprávného použití článku 1664 občanského zákoníku; jelikož „smlouva o veřejné zakázce výslovně nestanoví vzdání se navýšení cen v důsledku vyšších nákladů souvisejících s nárůstem nákladů na pracovní sílu“, protože jediná existující ujednání (v každém případě napadená, neboť je požadováno prohlášení jejich neplatnosti, pokud „by byla vykládána v tom smyslu, že brání navýšení ceny zakázky“), „v rozsahu, ve kterém odkazují na vřezahrnující odměnu, odkazují zjevně na podmínky existující při podpisu smlouvy... avřak neupravují případ, kdy dojde ke změnám“. V každém případě musí být tato ujednání na základě článku 1369 občanského zákoníku vykládána nejvhodnějším způsobem vřhledem k povaze a předmětu zakázky, a v projednávaném případě, jelikož se jedná o pokračující a periodicky vykonávanou smlouvu, je „úprava ceny, v případě, že dořlo k synallagmatické nerovnováze, pravidlem“. Podpůrně je třeba ujednání považovat za neplatná na základě čl. 1341 odst. 2 občanského zákoníku, protože nebyla výslovně písemně schválena;

Podle navrhovatelky je vnitrostátní právní úprava v rozsahu, ve kterém vřlučuje úpravu cen v odvětví dopravy, a konkrétně i v přířluřných smlouvách o úklidu, v rozporu se směrnici 2004/17 ze dne 31. března 2004. Tato „právní úprava se jeví jako nadbytečná a neoprávněná ve vřtahu k unijní právní úpravě, nepřiměřeně neúměrná a taková, že staví „pomocný“ podnik (kterému byly úklidové práce zadány) do podřízeného nebo oslabeného postavení vůči podniku poskytujícímu veřejnou službu“, přičemž tak vzniká „nespravedlivá a nepřiměřená smluvní nerovnováha“, a to v důsledku italských právních předpisů, které tak „mění pravidla fungování trhu“.

Je proto požadováno, aby byla Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU položena otázka, „zda je v souladu s primárním unijním právem a směrnici 2004/17 takový výklad vnitrostátního práva, který vřlučuje úpravu cen ve smlouvách týkajících se tzv. zvlářtních odvětví, konkrétně těch s předmětem jiným, než na které odkazuje tato směrnice“.

Navíc je požadováno, aby byla ověřena také platnost samotné směrnice 2004/17 (tam kde se má za to, že vřloučení úpravy cen ve všech smlouvách uzavřených a použitých v rámci tzv. zvlářtních odvětví vyplývá právě z ní), „z důvodu její nespravedlivosti, nepřiměřenosti, změny smluvní rovnováhy, a tedy pravidel fungujícího trhu“.

Odpůrkyně RFI s.p.a. dořla k závěru, že opravný prostředek je neopodstatněný a zejména, že mají být zamítnuty otázky neslučitelnosti vnitrostátní právní úpravy, která je použitelná v projednávané věci, s unijním právním řádem.

9 PŘEDCHOZÍ PŘEDKLÁDACÍ USNESENÍ

10 Consiglio di Stato (Státní rada) usnesením č. 1297 ze dne 22. března 2017 podala ve smyslu článku 267 SFEU žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru Evropské unie jak ohledně výkladu, tak ohledně platnosti, přičemž předložila následující předběžné otázky:

a) Je výklad vnitrostátního práva, který vylučuje úpravu cen ve smlouvách týkajících se tzv. zvláštních odvětví slučitelný s unijním právem (zejména s čl. 3 odst. 3 SEU, články 26, 56 až 58 a 101 SFEU a článkem 16 Listiny základních práv Evropské unie) a se směrnicí 2004/17, zejména pokud jde o smlouvy s odlišným předmětem, než smlouvy, na které odkazuje směrnice, jež však jsou s nimi spojeny vztahem podřízenosti?

b) Je směrnice 2004/17 (pokud vyloučení úpravy cen ve všech smlouvách uzavřených a používaných v rámci tzv. zvláštních odvětví vyplývá přímo z ní), slučitelná se zásadami Evropské unie (zejména s čl. 3 odst. 1 SEU, články 26, 56 až 58 a 101 SFEU a článkem 16 Listiny základních práv Evropské unie), z důvodu (jak tvrdí navrhovatelka) „její nespravedlivosti, nepřiměřenosti, narušení smluvní rovnováhy, a tedy pravidel fungujícího trhu“?

11 NEOPODSTATNĚNOST DŮVODŮ OPRAVNÉHO PROSTŘEDKU

12 Podaný opravný prostředek – při zpochybnění nepoužitelnosti (prohlášené napadeným rozsudkem) navýšení ceny zakázky na úklidové služby, vykonávané v odvětví dopravy – se v zásadě zakládá na dvou samostatných úvahách:

- zaprvé, má se za to, že úklidové služby „jsou ze své definice neutrální, v tom smyslu, že jsou vždy homogenní samy o sobě“, ať jsou vykonávány kdekoli, a proto bez uznané podřízenosti k „hlavní“ službě, ke které náleží (v projednávaném případě dopravní služby), nemohou spadat do režimu „zvláštní odvětví“ (nebo „vyloučené“, jak vyplývá z předchozí definice), s následnou nepoužitelností článku 115 legislativního nařízení č. 163/2006 (článek, který naopak obecně stanoví, že „všechny pokračující a periodicky vykonávané smlouvy týkající se služeb nebo dodávek musí obsahovat ujednání o pravidelné úpravě ceny“);

- zadruhé, v každém případě je použitelný článek 1664 občanského zákoníku, který stanoví možnost požadovat (a dosáhnout) úpravy „celkové sjednané ceny“ (která má být sjednána na „rozdíl, který přesahuje desetinu“) v případech, kdy „v důsledku nepředvídatelných okolností došlo k takovému nárůstu nebo snížení nákladů na materiál nebo pracovní sílu, které vedou ke zvýšení nebo snížení o více než desetinu celkové sjednané ceny“.

Nicméně pokud jde o první z těchto dvou úvah, v usnesení není uvedeno, že je třeba se odchýlit od toho, co již bylo uvedeno v judikatuře Consiglio di Stato (Státní rada).

Nejprve je třeba připomenout, že plénum v rozsudku č. 16 ze dne 1. srpna 2011 zdůraznilo, že:

- „primárním cílem směrnice 2004/17/ES, kterou provádí legislativní nařízení č. 163/2006, stejně jako dříve směrnice o zvláštních odvětvích, která jí předcházela (a která byla v Itálii provedena legislativním nařízením č. 158/1995), bylo zajistit ochranu hospodářské soutěže ve vztahu k postupům pro zadávání zakázek ze strany subjektů působících v odvětvích, které byly dříve vyloučeny z hospodářské soutěže a práva Společenství v oblasti veřejných zakázek, tzv. vyloučená odvětví, která se po zásahu Společenství stala zvláštními odvětvími (dříve vyloučenými)“

- „zásah normotvůrce Společenství, jehož cílem bylo podřídit právní úpravě zadávání veřejných zakázek odvětví, která byla dříve považována za upravená soukromým právem, však zachoval charakteristické rysy uvedených odvětví oproti běžným odvětvím, a to prostřednictvím flexibilnější právní úpravy, která ponechává veřejným zadavatelům větší volnost, a především je restriktivní pokud jde o věcnou a osobní působnost“;

- „v důsledku toho právo Společenství striktně vymezilo nejen osobní působnost zvláštních odvětví (článek 207 legislativního nařízení č. 163/2006; články 2 a 8 směrnice 2004/17/ES), ale také věcnou působnost, když podrobně popsalo působnost každého zvláštního odvětví“, a dále že „sama judikatura Společenství potvrzuje, že ustanovení směrnice 2004/17/ES musí být uplatňována restriktivně, s následnou nepoužitelností tzv. teorie nákazy uvedené v judikatuře Mannesman (rozsudek Soudního dvora ze dne 15. ledna 1998, C-44/96)“.

Vzhledem k výše uvedenému plénum uvedlo, že

„podrobení zadání služby právní úpravě stanovené pro zvláštní odvětví nelze dovozovat pouze na základě subjektivního kritéria, které se týká skutečnosti, že veřejnou zakázku zadává subjekt působící ve zvláštních odvětvích, ale v souladu s objektivním parametrem spočívajícím ve spojitosti služby se zvláštní činností“, a to na základě článku 217 legislativního nařízení č. 163/2006 (který věrně přejímá článek 20 směrnice 2004/17/ES), „na základě kterého se právní úprava pro zvláštní odvětví nevztahuje na zakázky, které zadavatelé zadávají za jiným účelem, než je vykonávání jejich činností uvedených v člancích 208 až 213, nebo za účelem vykonávání takových činností ve třetí zemi za podmínek, které nezahrnují fyzické využívání sítě nebo geografické oblasti v rámci Společenství“.

Konkrétněji, usnesení uvádí, že Consiglio di Stato (Státní rada) konstatovala, že:

„s ohledem na stanovení úklidových služeb budov a správu nemovitostí v přílohách obou evropských směrnic (směrnice 2004/17 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, a směrnice 2004/18 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby) podrobení zadání služby právní úpravě stanovené pro zvláštní odvětví nelze dovozovat pouze na základě subjektivního kritéria, které se týká skutečnosti, že veřejnou zakázku zadává subjekt působící ve zvláštních odvětvích, ale v souladu s objektivním parametrem spočívajícím ve spojitosti služby se zvláštní činností.“

Jinak řečeno, úklid spadá do právních předpisů pro zvláštní odvětví, pokud slouží uvedené činnosti, k čemuž dochází, když se jedná o vlastnictví nemovitostí a budov, které tvoří nedílnou součást výrobních, distribučních a přepravních sítí uvedených v člancích 208 a násl. legislativního nařízení č. 163 z roku 2006“.

Ve věci, kterou [Státní rada] projednávala, usnesení stanoví, že:

- na jedné straně není pochyb o existenci subjektivního prvku představovaného nesporným podřazením zadavatele RFI do skupiny zadavatelů uvedených v článku 210 legislativního nařízení č. 163/2006 (tato skutečnost ani není navrhovatelkou zpochybňována);

- na druhé straně napadený rozsudek konstatuje, že „úklid stanic, zařízení, kanceláří a dílen rozmístěných na území spadajícím pod oblastní ředitelství v Cagliari, jakožto ‚provozních zařízení‘, která jako taková představují nezbytné prvky, které jsou součástí železniční dopravní sítě, je třeba považovat za spadající do právní úpravy zvláštních odvětví, protože úzce slouží uvedené činnosti železniční dopravy“.

Usnesení tyto závěry sdílí, přičemž je nepovažuje za překonané odlišnými úvahami navrhovatelky, podle které „v pouhém úklidu prostor otevřených veřejnosti, stanic a kanceláří umístěných v rámci oblastního ředitelství pro dopravu v Cagliari“ nelze „v žádném případě rozpoznat určení služby k vlastnímu účelu sledovanému RFI“.

Ve skutečnosti – s ohledem na předmět zakázky „se zdá zřejmé, že úklidové služby, které jsou předmětem zakázky, které zdaleka nepředstavují předchozí, vedlejší nebo dodatečné služby k dopravním službám, se týkají právě řádného fungování této služby, přičemž se dotýkají vlastnictví nemovitostí a budov, které tvoří nezbytné prvky železniční dopravní sítě.

Hygienické a sanitární podmínky spojené s výkonem osobní a nákladní dopravy představují nezbytnou podmínku pro správné provedení samotné služby, s tím důsledkem, že úklidové služby, jejichž cílem je zajistit takové podmínky ‚proveditelnosti‘ služby, jsou vázány na dopravní služby nezbytným vztahem podřízenosti“.

Závěrem, podle usnesení č. 1297/2017 tyto úvahy znamenají, že na projednávanou veřejnou zakázku na úklidové služby, jelikož existují subjektivní i objektivní kritéria, aby mohla být zakázka podrobena právní úpravě pro zvláštní odvětví, se nepoužije článek 115 zákoníku veřejných zakázek. V důsledku toho není možné, pokud jde o tento konkrétní případ, na základě předpokládané „pravidelné úpravy cen“ valorizovat dohodnutou smluvní cenu.

Kromě toho usnesení nesdílí ani druhou z úvah učiněných v rámci opravného prostředku, která se týká použitelnosti článku 1664 občanského zákoníku na projednávanou věc.

A to jelikož je institut „pravidelné úpravy ceny“ v rámci veřejných zakázek upraven v článku 115 legislativního nařízení č. 163/2006, a pokud jde o vyloučení jeho použití na zvláštní odvětví, v následujících článcích 206 a 217.

Zákoník veřejných zakázek tudíž obsahuje zvláštní právní úpravu dané oblasti, která má kogentní povahu, a která má jako taková na jedné straně přednost (na základě obecných zásad týkajících se výkladu) před obecnou právní úpravou; na druhé straně činí nepoužitelná ustanovení občanského zákoníku v důsledku výslovného normativního ustanovení, a to s ohledem na to, že čl. 2 odst. 4 legislativního nařízení č. 163/2006 jak známo stanoví použitelnost „ustanovení občanského zákoníku“ pouze „pokud neexistuje výslovná právní úprava“.

K zásadní úvaze, které byla uvedena výše, je nyní třeba dodat, že:

- zaprvé, použitelnost článku 1664 občanského zákoníku v projednávané věci je rovněž vyloučena výslovnou a přípustnou smluvní dohodou (článek 6), která - na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelka - v rámci právní úpravy období a způsobů úpravy sjednané ceny stanoví svou zvláštní právní úpravu, která se odchyluje od primárního pravidla;

- zadruhé, úprava „celkové sjednané ceny“ předpokládá, že zvýšení nákladů na materiál nebo pracovní sílu nastalo „v důsledku okolností nepředvídatelných“ v době uzavření smlouvy a nelze je považovat za důsledky běžného obnovení odvětvových pracovních smluv.

13 ŽÁDOST O ROZHODNUTÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE K SOUDNÍMU DVORU EVROPSKÉ UNIE

14 Usnesení tedy uvedlo, že navrhovatelka rovněž vznesla otázku slučitelnosti článků 115, 206, 210 a 217 legislativního nařízení č. 163/2006, nebo čl. 6 odst. 4 zákona č. 537/1993 s právem Společenství, a to z důvodu porušení čl. 3 odst. 3 SEU a článků 26 a 101 a násl. SFEU.

Podle navrhovatelky je vnitrostátní právní úprava v rozsahu, ve kterém vylučuje úpravu cen v odvětví dopravy, a konkrétně i v příslušných smlouvách o úklidu, v rozporu se směrnicí 2004/17 ze dne 31. března 2004. Tato „právní úprava se jeví jako nadbytečná a neoprávněná ve vztahu k unijní právní úpravě, nepřiměřeně neúměrná a taková, že staví „pomocný“ podnik (kterému byly úklidové práce zadány) do podřízeného nebo oslabeného postavení vůči podniku poskytujícímu veřejnou službu“, přičemž tak vzniká „nespravedlivá a nepřiměřená smluvní nerovnováha“, a to v důsledku italských právních předpisů, které tak „mění pravidla fungování trhu“.

Vzhledem k tomu, že na základě uvedených úvah nelze oprávněnému prostředku vyhovět, a to s ohledem na články 115, 206 a 217 legislativního nařízení č. 163/2006 a jejich výklad poskytnutý vnitrostátním soudem, ke kterému se tento soud připojuje, bylo tedy v rámci tohoto usnesení přistoupeno k předložení předběžných otázek, jak jsou uvedeny výše, Soudnímu dvoru Evropské unie.

15 ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

- 16 Consiglio di Stato (Státní rada) cituje body 29, 30, 31, 36, 39 a 40 rozsudku ze dne 19. dubna 2018, věc C-152/17, jakož i výrok, ve kterém Soudní dvůr uvádí následující:

„Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, ve znění nařízení Komise (EU) č. 1251/2011 ze dne 30. listopadu 2011, a obecné zásady, z nichž vychází, musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takovým ustanovením vnitrostátního práva, jako jsou ta, o která se jedná ve věci v původním řízení, která nestanoví pravidelnou úpravu cen po zadání zakázek v odvětvích, na která se vztahuje tato směrnice“.

Podáním ze dne 28. října 2018 navrhovatelky navrhly předkládajícímu soudu, aby Soudnímu dvoru položil nové předběžné otázky, z nichž některé výše uvedený soud převzal.

Navrhovatelky v podstatě tvrdí, že rozsudek Soudního dvora nezaujímá stanovisko k podřízené povaze úklidové služby ve vztahu k dopravní službě kvalifikované jako zvláštní podle unijního a vnitrostátního práva, přičemž uvádějí, že rozsudek předpokládá, že smluvní vztah se uskutečňuje v době stanovené v oznámení o zahájení zadávacího řízení, bez prodloužení, to však neodpovídá faktickému rámci v Itálii, kde jsou veřejné zakázky na služby veřejnou správou často prodlouženy na dobu fakticky neurčitou, a to i při platnosti legislativního nařízení č. 163/2006. To však narušuje smluvní rovnováhu mnoha veřejných zakázek na služby: úprava cen je nástroj, jehož cílem je vztah narovnat. Navrhovatelky se za tímto účelem dovolávají bodů 9, 10 a 45 odůvodnění a článku 57 směrnice 2004/17.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 17 Je nezbytné ověřit slučitelnost článků 206 a 217 legislativního nařízení č. 163/2006 s unijním právem, a to v rozsahu, v němž tyto články vylučují použití předchozího článku 115 na zakázky spadající do zvláštního odvětví a také na veřejné zakázky na služby, které – přestože nespádají do zvláštních odvětví (v projednávané věci veřejná zakázka na úklidové služby) – jsou s těmito odvětvími spojeny vztahem podřízenosti.

Kromě toho vyloučení úpravy cen, jak uvádí navrhovatelky, „se nakonec stává opatřením (...), které brání, omezuje a narušuje hospodářskou soutěž, a to až tak, že podmiňuje uzavření smlouvy tím, že druhá strana přijme další plnění, které s předmětem této smlouvy nesouvisí (čl. 101 odst. 1 písm. e) SFEU), čímž rovněž popírá hodnotu trhu (čl. 3 odst. 3 SEU)“.

Otázka, která byla navrhovatelkami znovu navržena, činí nezbytným předložit Soudnímu dvoru první předběžnou otázku, která se týká:

- existence povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru pokaždé, když účastník řízení, a to i v různých obdobích, předloží vnitrostátnímu soudu rozhodujícímu v posledním stupni předběžnou otázku týkající se slučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem;

- anebo zda žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na žádost účastníka řízení musí být považována za povinnou pouze ve vztahu k otázkám, které účastníci řízení navrhnou v rámci prvního podání v řízení nebo až v rámci poslední procesní písemnosti, která je povolena před přistoupením k rozhodnutí věci, a každopádně v žádném případě poté, co byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru podána poprvé.

Předkládající soud má totiž za to, že povinnost soudu rozhodujícího v posledním stupni podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nemůže být oddělena od režimu „procesních omezení“, který účastníkům řízení ukládá předkládat vnitrostátnímu soudu „jednou provždy“ aspekty vnitrostátního práva použitelného na projednávanou věc, které považují za neslučitelné s unijním právem.

V opačném případě by „řetězové“ navrhování předběžných otázek - kromě možného využití ke zneužívajícímu jednání, které by mohlo v extrémních případech naplnit skutečně „zneužití řízení“ - vedlo (z důvodu povinnosti předložení věci Soudnímu dvoru) k vyloučení práva na soudní ochranu a zásady rychlého vydání pravomocného rozhodnutí.

Kromě toho se navržení předběžných otázek po podání opravného prostředku střetává se systémem omezení italského procesního práva.